

Principales resultados

**Patrones de
comportamiento y
desempeño institucional,
governabilidad
y corrupción
en el sector público
en Paraguay**

Paraguay

Versión para discusión pública

Setiembre, 2005

El uso del lenguaje no discriminatorio es una preocupación de la Unidad Técnica del CISNI y atendiendo que no existe acuerdo sobre el mismo, a fin de evitar la sobrecarga gráfica al utilizar a/o para visibilizar ambos géneros, se ha decidido emplear el masculino debiendo entenderse que, en este caso representa a mujeres y hombres.

En la realización de este Informe han intervenido las siguientes instituciones:

Unidad Técnica del CISNI en la coordinación y revisión del documento.

La Dra. Lilian Soto en la redacción del documento como consultora externa de la Unidad Técnica del CISNI.

La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos en la provisión de los datos estadísticos.

El Instituto del Banco Mundial en la cooperación técnica para el análisis de los datos y la Agencia local del Banco Mundial a través del área de Sociedad Civil y Desarrollo.

El Banco Interamericano de Desarrollo en la cooperación financiera a través del Programa de Apoyo a la Implementación del Plan Nacional de Integridad. Convenio ATN/SF 7251 PR.

Diseño de Tapa y diagramación: Lic. Olga Barriocanal Monti

Es propiedad del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, se autoriza la reproducción parcial del material citando la fuente.

Setiembre, 2005. Asunción,Paraguay

C O N T E N I D O

I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO DEL ESTUDIO	4
III. PRINCIPALES RESULTADOS	10

A CARACTERIZACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: PERCEPCIONES Y EXPERIENCIAS

PERSPECTIVA DEL FUNCIONARIADO

Situación comparativa de las instituciones públicas	12
Calidad de los servicios públicos	13
Índice de Desempeño de Servicios	14
Gestión institucional	15
Relacionamiento entre los indicadores de desempeño institucional	28
Reformas del sector público	30

PERSPECTIVA DE LOS USUARIOS

Ranking de instituciones públicas según calidad del servicio ofrecido	31
---	----

B CARACTERIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN: PERCEPCIONES Y EXPERIENCIAS

Valoración de las instituciones paraguayas	33
Situación comparativa de los tipos de corrupción analizados: pequeña y gran corrupción	37
PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN LOS USUARIOS	
Modalidades y funcionalidad de la coima	39
Valoración específica de algunas áreas del sector público	42
Corrupción como barrera de acceso a los servicios públicos	45

Tolerancia y denuncias de hechos de corrupción	46
Control Social de la corrupción y expectativas sobre la disminución de la corrupción	48
PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN EL EMPRESARIADO	
Principales obstáculos para el desarrollo empresarial	51
Prácticas y ámbitos de la corrupción	52
Opinión acerca de la transparencia en la gestión estatal	58
PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN EL FUNCIONARIADO	
Prácticas y ámbitos de la corrupción	59
Factores que obstaculizan la denuncia	64
Medidas de integridad en las instituciones públicas	65



SITUACIÓN COMPARATIVA DEL PAÍS: ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

Principales problemas nacionales	68
Situación general actual y perspectivas, según la opinión de la ciudadanía y del empresariado	73
¿Cómo estará el país en los próximos dos años?	74

IV. APENDICE

Listado de gráficos y cuadros	77
Indicadores de desempeño institucional	82
Índices de Corrupción	85
Nombres de indicadores y valor medio de los mismos	86

V. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	88
--	-----------

VI. ANEXOS:

Metodológico: metodología de la encuesta, cuestionarios, construcción de indicadores, valor medio de los indicadores, resultados generales de los indicadores.

Temático: Plan Nacional de Integridad, PNI. Avances de los Objetivos Propiciadores de Integridad por Áreas. Años 2002 – 2004.

INTRODUCCIÓN

El presente informe preliminar refleja la opinión y la experiencia de la ciudadanía paraguaya en sus roles de usuarios de servicios públicos, empresarios y funcionarios del Estado acerca de las características del desempeño de las instituciones públicas y del comportamiento de los indicadores de corrupción.

El documento se basa en una encuesta administrada en el marco del convenio de cooperación del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI) y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, con la asistencia técnica del Instituto del Banco Mundial, la colaboración de la agencia local del Banco Mundial y la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este trabajo sirve de línea de base para la actualización del Plan Nacional de Integridad; con él se da inicio a un proceso que busca ser participativo y concluir con el diseño concertado de una política pública de promoción de integridad y lucha contra la corrupción, en coincidencia con las disposiciones de las Convenciones Anticorrupción de la OEA y de Naciones Unidas.

El documento está organizado en cuatro secciones principales:

- Marco conceptual y metodológico del estudio,
 - Caracterización del desempeño de las instituciones públicas: percepciones y experiencias
 - Caracterización de la corrupción: percepciones y experiencias.
 - Situación comparativa del país: actualidad y perspectivas,
- y un Apéndice técnico y otra sección con los Anexos metodológico y temático.

Además de la utilidad que los resultados de las encuestas tendrán para el propósito mencionado, la base de datos constituye una valiosa fuente para otras investigaciones que contribuirán al análisis y al planteamiento de propuestas para el sector público paraguayo.

Esta presentación inicia un proceso participativo con distintos actores sociales y podrá significar una importante oportunidad para acordar o renovar el compromiso con las medidas prioritarias que deben ser encaradas desde cada sector para avanzar en el desarrollo de un Sistema Nacional de Integridad en Paraguay.

I.A. ANTECEDENTES

El primer estudio “Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público en Paraguay”, fue realizado en el año 1999 y sirvió de base para el establecimiento del PNI, Plan Nacional de Integridad.

De acuerdo a sus resultados, el CISNI priorizó tres áreas temáticas fundamentales: el sistema de justicia, el sistema de contrataciones públicas y el servicio aduanero nacional.

El PNI fue organizado en función a cinco estrategias globales:

- i) Reformas institucionales para la modernización y transparencia en la gestión pública.
- ii) Mejoramiento del marco legal.
- iii) Coordinación Interinstitucional.
- iv) Participación activa de la sociedad civil.
- v) Campañas de concienciación en temas de anticorrupción.

El Plan comprendió 75 objetivos propiciadores de integridad distribuidos en las áreas priorizadas. En el anexo temático se incluye el reporte de los logros por cada área.

Al desarrollo del PNI se sumó la implementación del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción – CICC. El Estado paraguayo se presentó en el grupo inicial de países que fueron evaluados en la primera ronda de su aplicación. El informe de Paraguay fue aprobado por el Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento en la sesión plenaria del 18 de julio de 2003, en el marco de la cuarta reunión realizada entre los días 14 y 18 de julio de 2003, en la sede de la OEA, en Washington DC., EEUU.

En todo este proceso el CISNI desarrolló un rol de articulación, de seguimiento y de transferencia de conocimientos.

Las actividades referidas fueron ejecutadas gracias a la cooperación técnica y financiera del BID, institución que ha apoyado desde el 2001 las actividades del CISNI y que en la actualidad apoya por un periodo más la consolidación de los avances obtenidos y la concreción de las metas futuras en este campo.

I.B. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se orienta a identificar las pautas de comportamiento institucional que favorecen y crean las condiciones en que se desarrollan las prácticas corruptas. Este objetivo, al igual que en la investigación de 1999, se sustenta en la hipótesis de que la corrupción no es sólo producto de la voluntad individual. Este fenómeno es resultado de un marco institucional de escaso desarrollo, en cuanto a su orientación normativa y a sus prácticas administrativas, lo que obstaculiza la creación o la vigencia de normas racionales y formas de administración controlables y eficientes.

I.C. PRÓXIMOS PASOS

El proceso de actualización del PNI comprende las siguientes actividades:

Con la presentación de este Informe Preliminar para su discusión pública se inicia una etapa de análisis y generación de alternativas; comprende ocho reuniones sectoriales con distintos sectores de la sociedad paraguaya, a partir de las cuales se establece un periodo de tres semanas para que cada uno de ellos prepare sus propuestas. Estas serán presentadas en un Foro en el que serán debatidas para llegar a acuerdos mínimos para iniciar la tarea de elaborar el borrador del PNI actualizado.

Finalmente se aprobará el documento propuesto en un taller nacional y el PNI será publicado y difundido en el primer semestre del 2006.

Es importante señalar que la Secretaría Técnica de Planificación acompañará este proceso cooperando técnicamente con el CISNI con el objetivo de que el PNI tenga estatus de política pública una vez concluido.

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DEL ESTUDIO

El enfoque teórico del estudio se orienta a relacionar los conceptos de desempeño institucional, corrupción y gobernabilidad, en el marco de una ecuación que indica su interdependencia. Esta relación implica que a mejor desempeño y menor corrupción corresponde mayor gobernabilidad.

En ese contexto, resulta necesaria la identificación de los componentes de cada uno de los términos mencionados, fundamentalmente porque la *legitimidad gubernamental*, eje “contractual” de las sociedades, como lo afirma De Souza Santos (2005), queda en entredicho cuando los gobiernos tienen dificultades en resolver los problemas que importan a la ciudadanía. En sus palabras, “*los elementos que apuntan a crear un paradigma socio-político de convivencia o contrato social son la legitimidad del gobierno, el bienestar económico y social, la seguridad y la identidad colectiva*” (p. 12). Cuando alguno de estos factores falla, surge la sensación de una democracia “en déficit”¹.

Estos elementos teóricos sustentan la necesidad de focalizar la atención en factores institucionales que intervienen en la capacidad de respuesta del Estado. El débil desempeño de las instituciones y la consecuente insuficiencia de la resolución de los problemas sociales² influyen de forma categórica en la estabilidad de este contrato social necesario para la existencia de las sociedades, y en el sistema político asumido hoy como el más justo, la democracia.

¹ El concepto de “democracia en déficit” es utilizado en varios estudios sobre democracia y gobernabilidad democrática. Entre ellos puede mencionarse *Democracia en déficit. Gobernabilidad y Democracia en América Latina y el Caribe* (2001), del BID.

² Entre los fundamentos teóricos del análisis de las democracias en América Latina publicado por el PNUD en el 2004 en *Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* se afirma categóricamente que “la pobreza y la desigualdad no sólo son ‘problemas sociales’, sino también déficit democráticos” (p. 52).

Este adecuado desempeño institucional es uno de los factores fundamentales para la provisión de servicios públicos. Eso es posible cuando las instituciones tienen la capacidad de proveer los servicios adecuados en cantidad y calidad, a través de procesos administrativos correctos, transparentes y suficientemente controlados.

El concepto de cantidad adecuada de servicios públicos implica fundamentalmente la provisión necesaria de estos servicios que el Estado debe asegurar, de tal modo que toda la ciudadanía pueda beneficiarse de ellos. Es decir, cobertura amplia sin discriminación para el acceso a dichos servicios. Esa discriminación podría darse por diversas razones como son las de sexo, raza, orientación sexual, capacidades diferentes, monolingüismo guaraní y otras³. En el presente estudio la discriminación está medida exclusivamente por razones de pobreza.

A la cantidad adecuada se suma la necesidad de calidad de los servicios, es decir, que éstos sean satisfactorios para quienes los reciben.

Para que estas condiciones puedan cumplirse, la estructura organizacional así como el compromiso de sus miembros deben ser apropiados. Con ello es posible lograr los objetivos institucionales. En este sentido, se cita el enunciado que guió el estudio de 1999 y fue retomado en esta ocasión: *“la hipótesis clave que constituye el hilo conductor del estudio expresa que: los patrones de comportamientos institucionales que se fundan en la ausencia de normas racionales, en un esquema de toma de decisiones discrecionales, un gerenciamiento administrativo de escaso control, cuyos miembros se integran en función a la lealtad al partido o simplemente al jefe, constituyen la matriz causal de las prácticas de corrupción. Esto implica que el foco principal del análisis no recae en los actos individuales de corrupción sino en la existencia de patrones de comportamiento organizativo que hacen que algunas de las instituciones sean más propicias a la corrupción que otras”*.⁴

El desempeño de las instituciones públicas es valorado, principalmente, en cuanto a la provisión de servicios, a la gestión administrativa que la genera y a los controles internos y externos vigentes. Como factores condicionantes de la gestión pública han sido exploradas la calidad de las reglas y las distintas influencias que pueden darse, como la politización.

Otro factor de influencia en la gobernabilidad y desempeño de las instituciones es el nivel de corrupción en las mismas. Sus características y modalidades y las opiniones sobre la honorabilidad de los distintos actores sociales son estudiados particularmente.

³ Los libros *Discriminación y Medidas Antidiscriminatorias. Debate teórico paraguayo 1 y 2* analizan los diferentes tipos de discriminación.

⁴ *Diagnóstico sobre los patrones de comportamiento y desempeño institucional. Gobernabilidad y corrupción en Paraguay*. Gobierno de la República del Paraguay, Instituto del Banco Mundial, CISNI. Diciembre, 1999.

La corrupción, entendida como el uso de los bienes públicos para beneficios particulares, es hoy visualizada como uno de los obstáculos principales para una gestión pública eficaz, eficiente y orientada a la ciudadanía.

Esto es importante porque la posibilidad de brindar servicios suficientes y de calidad disminuye cuando los recursos económicos necesarios para la formulación e implementación de los planes y proyectos requeridos para dar solución a los problemas sociales, son utilizados para beneficios particulares. En efecto, esta valoración de la corrupción, en sus diversas formas, se constituye en eje de los estudios que analizan la gobernabilidad. En palabras de Camou (1995), *“los episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, es uno de los factores típicos que provocaron ingobernabilidad en los países latinoamericanos durante los últimos años, por su carácter erosivo de la legitimidad democrática”* (p. 10).

En la actualidad, la ligazón común de corrupción con fraude, se amplía a otros dos conceptos: abuso e inadecuada utilización de los bienes públicos.

Se entiende por **fraude**, la utilización deshonesta de los recursos públicos y la comisión de actos ilegales para beneficio financiero personal. Ejemplos: robos de activos de una institución pública, aceptación de sobornos, sobrefacturaciones en contrataciones públicas. El **abuso**, como uso inapropiado, anti-ético o ilegal del poder otorgado por la investidura del cargo, está asociado a los conceptos de nepotismo, clientelismo, conflicto de intereses y tráfico de influencias. Finalmente, la **inadecuada utilización de los recursos públicos** por costos innecesarios que resultan de prácticas, sistemas o controles ineficientes o ineficaces es también elemento constitutivo de la corrupción.

Varias de estas dimensiones han sido exploradas en este estudio. A éstas debemos agregar el término Gobernabilidad, definiéndola⁵ como la capacidad de los gobiernos de formular e implementar sus proyectos, planes y políticas, respondiendo a las demandas sociales. En este contexto, la percepción sobre la situación del país, sobre los principales problemas y sobre la capacidad de las instituciones para resolverlos, expresada en la confianza hacia las mismas, son algunos de los indicadores de gobernabilidad. Cuando estas percepciones son negativas, el apoyo a la democracia es menor y mayor el riesgo de inestabilidad política.

En el Paraguay esto resulta particularmente importante por cuanto la opinión mayoritaria apunta a considerar el autoritarismo como opción válida, de acuerdo a otros estudios entre los que puede citarse el de Latinobarómetro del año 2004.

⁵ Kaufmann, 2004. *Aspectos metodológicos de la medición de gobernabilidad y corrupción, e implicaciones*. Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Vial, Alejandro, *Cultura Política y Prácticas de Gobernabilidad democrática 2004*, Libro Blanco de la Gobernabilidad.

METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA Y CONSTRUCCION DE INDICADORES

El diseño y la administración de la encuesta así como el procesamiento de las respuestas estuvieron a cargo de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). El cuestionario utilizado fue proveído por el Instituto del Banco Mundial y el equipo local lo adaptó para su aplicación en el país.

La encuesta fue aplicada entre noviembre de 2004 y enero de 2005, a un total de 2.810 personas entre quienes están comprendidos 1.559 usuarios, 986 funcionarios y 265 empresarios. El margen de error es del 2% y la confianza del 95%.

Cada uno de los cuestionarios, con 76 preguntas para usuarios, 86 a funcionarios y 94 a empresarios, contiene un grupo de variables similares correspondientes al perfil del encuestado y otras comunes en las tres encuestas.

Para el análisis de los resultados correspondientes al funcionariado, en reuniones de trabajo con el equipo técnico del Instituto del Banco Mundial fueron reelaborados los indicadores de desempeño institucional y corrupción. Se definieron conceptualmente 16 indicadores de desempeño institucional con el objetivo de medir los patrones de: acceso a servicios públicos para los pobres, desempeño del servicio, auditoría, calidad, cumplimiento y supervisión de reglas, meritocracia, conocimiento de la misión, apertura, politización, recursos, transparencia, voz ciudadana, satisfacción e insatisfacción laboral.

Para la medición de la corrupción se construyó el *Índice Global de Corrupción*, también a partir de las opiniones del funcionariado, que agrega las siguientes variables: captura del Estado, corrupción en la administración del personal, corrupción en contratos, corrupción en la administración de servicios, corrupción en la administración presupuestaria, corrupción percibida.

Una vez definidos conceptualmente los instrumentos de medición, se procedió a la construcción de los índices. Esto se hizo expresando las respuestas individuales en una nueva escala. Posteriormente, se aplicó un análisis factorial para definir el peso de cada una de las respuestas en los propios individuos y finalmente se realizaron los cruces correspondientes. La nueva escala va de 0 a 100 en lugar de la escala original que iba de 1 a 5. Este cambio tiene el objeto de facilitar la interpretación porcentual. Todas estas etapas de la metodología se basan en el trabajo de Kaufmann, Mehrez y Gurgur (2002), y fueron utilizadas para la elaboración y análisis de encuestas similares en varios países de la región.

El análisis comparativo con los resultados de 1999 fue realizado por el Instituto del Banco Mundial, utilizando ambas bases de datos y cotejando las respuestas comparables.

ESTUDIOS RECIENTES RELACIONADOS

Durante el 2004 y el 2005 varios informes nacionales e internacionales dieron a conocer resultados de percepciones sobre corrupción en el país, sobre problemas nacionales y sobre desempeño institucional. En general, los resultados de estos estudios son coincidentes con los datos presentados en este informe.

Transparencia Internacional ubicó al Paraguay en el cuarto lugar entre 146 países en su **Índice de Percepción de Corrupción 2004**, con una puntuación de 1.9 dentro de un rango que va de 1 a 10 (1 es muy corrupto y 10 es muy limpio)⁶. Esta ubicación es consistente con los resultados del presente estudio en el cual la corrupción ocupa el quinto lugar entre los principales problemas del país.

Latinobarómetro, en su **Informe-resumen latinobarómetro 2004. Una década de mediciones**, basado en la percepción de una muestra de la población paraguaya, ubica al Paraguay como al país más autoritario de América Latina⁷. Este dato resulta de importancia cuando se considera el concepto del déficit democrático, que pone en entredicho la credibilidad en la democracia.

Otros datos relevantes de esta última encuesta refieren que el 85% de los encuestados considera que el país está gobernado por intereses poderosos, mientras que el 56% evalúa que el país va por mal camino, resultados que coinciden con el pesimismo que se refleja en este estudio sobre los mismos puntos.

En la investigación **Cultura política y prácticas de gobernabilidad democrática 2004**, de Alejandro Vial también se hace referencia a que la falta de empleo constituye el problema más importante en la sociedad paraguaya, dato coincidente con los resultados de este estudio.

El mismo informe da cuenta que casi un 80% de la población encuestada considera que los políticos no hacen nada por mejorar la situación nacional. Este dato es consistente con el presente estudio: más del 80% de los encuestados, menciona a los partidos políticos en el primer lugar entre las instituciones consideradas más corruptas en el país.

⁶ Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International. www.transparencia.org.py/inicio.html

⁷ Informe-resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones. www.latinobarometro.org

Por otra parte, la medición de los indicadores de gobernabilidad que realiza periódicamente el Instituto del Banco Mundial, ubica al Paraguay, en el 2004, en uno de los percentiles más bajos (12,8) de América Latina con respecto al control de la corrupción. Sin embargo, el análisis de la evolución del Índice de corrupción en cada país, señala que Paraguay ha mejorado levemente con respecto a 1998.

En mayo de 2005 fueron publicados por Transparencia Paraguay, el **Índice de Transparencia, Integridad y Eficiencia, 2004** y la **Encuesta Nacional sobre corrupción, 2004**. El primer estudio investiga los procesos administrativos en ocho instituciones públicas a través de seis indicadores que miden integridad, transparencia y eficacia, estudiados por vía de experiencias concretas y del análisis de documentación institucional y publicaciones de los medios de comunicación. Entre las conclusiones más importantes se afirma que *“la falta de integridad, la ausencia de transparencia y la limitada eficiencia de las instituciones públicas son una realidad indiscutible en el Paraguay”* (p. 93). La segunda publicación de Transparencia Paraguay refiere los hallazgos de una encuesta de 23 preguntas aplicada a 1.117 casos de la población paraguaya.

Los datos mencionados, referidos por otros estudios, a los que se suman las percepciones y experiencias que surgen de la presente investigación, indican las áreas críticas de riesgo que podrían afectar la calidad de la gobernabilidad en el Paraguay.

PRINCIPALES RESULTADOS

Los resultados que se presentan están agrupados en tres secciones: caracterización del desempeño de las instituciones públicas, caracterización de la corrupción y situación comparativa del país. En cada sección se ofrecen los resultados generales obtenidos por sector (funcionariado, usuarios, y empresariado), sin agotar la riqueza de análisis posible.

Esta selección apunta fundamentalmente a referir los resultados que permiten analizar los aspectos que se corresponden con las políticas y prácticas de prevención de corrupción según las Convenciones Anticorrupción de la OEA y de las NNUU, suscriptas ambas por el Paraguay y que hacen de marco general al trabajo del CISNI.

El énfasis puesto en el análisis del desempeño institucional se orienta a informar sobre la situación de la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, definida como una de las responsabilidades principales de los Estados según las mencionadas convenciones. En este contexto, para el análisis del desempeño de cada una de las instituciones públicas, se han elaborado 16 indicadores de desempeño institucional y 6 indicadores de corrupción agrupados en un Índice de Corrupción Global basado en las preguntas hechas al funcionariado, de acuerdo a la metodología diseñada por el equipo técnico del Instituto del Banco Mundial.

Con relación a la evolución de la corrupción, si bien la metodología utilizada en este estudio es la misma que la utilizada en 1999, existen limitaciones a la hora de comparar los resultados. Por una parte, durante este tiempo varios estudios similares se realizaron en diferentes países con el apoyo del Instituto del Banco Mundial y la experiencia ha permitido, e incluso exigido, que los instrumentos sean actualizados y modificados. Con ello, se ha apuntado a mediciones más rigurosas de los fenómenos evaluados. Por otra parte, si bien el diseño muestral es similar al de 1999, las preguntas difieren, por ello la comparación es posible sólo para ciertas variables.



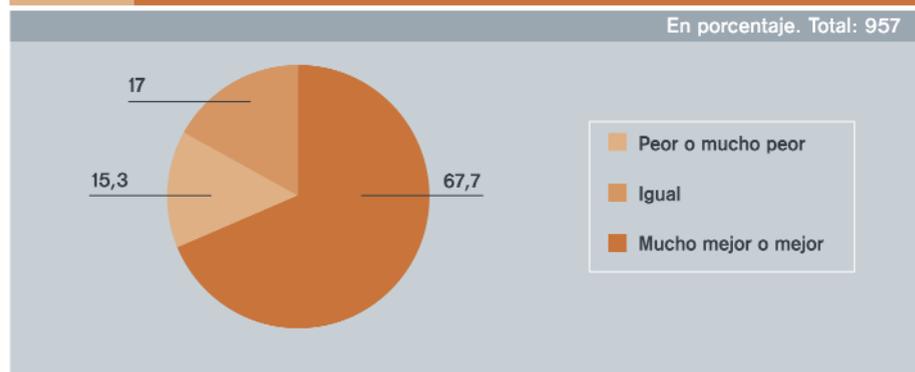
CARACTERIZACIÓN DEL
DESEMPEÑO DE LAS
INSTITUCIONES PÚBLICAS:
PERCEPCIONES
Y EXPERIENCIAS

PERSPECTIVA DEL FUNCIONARIADO

Situación Comparativa de las Instituciones Públicas

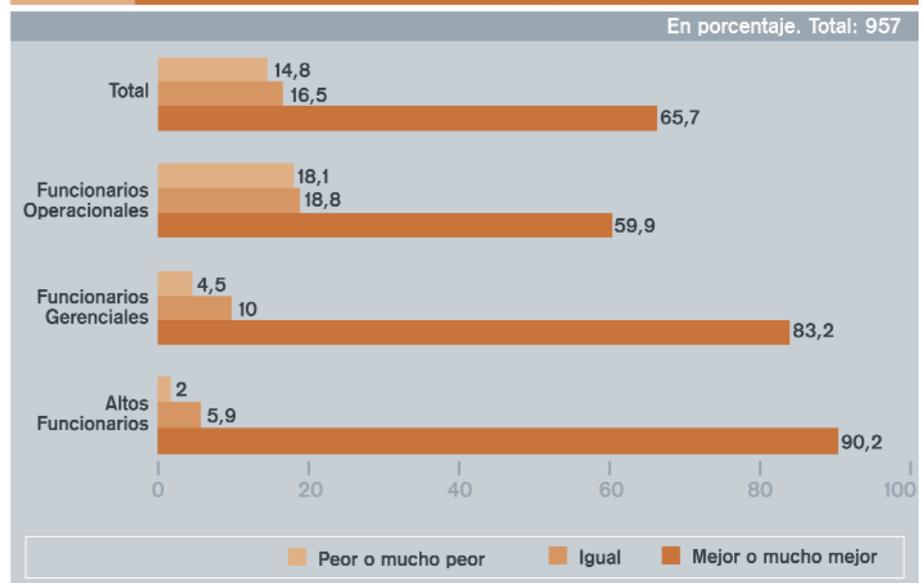
El desempeño institucional fue explorado en los aspectos de provisión de servicios, control interno de gestión y gestión administrativa. Sobre la provisión de servicios se refieren las opiniones de usuarios y funcionarios y sobre los otros dos aspectos se analizan las respuestas de los funcionarios. La percepción comparativa de los funcionarios sobre el desempeño de sus instituciones, en general es positiva. Una amplia mayoría considera que su institución está funcionando mejor o mucho mejor que hace dos años (67.7%).

Gráfico 1 Percepción del funcionariado sobre sus instituciones



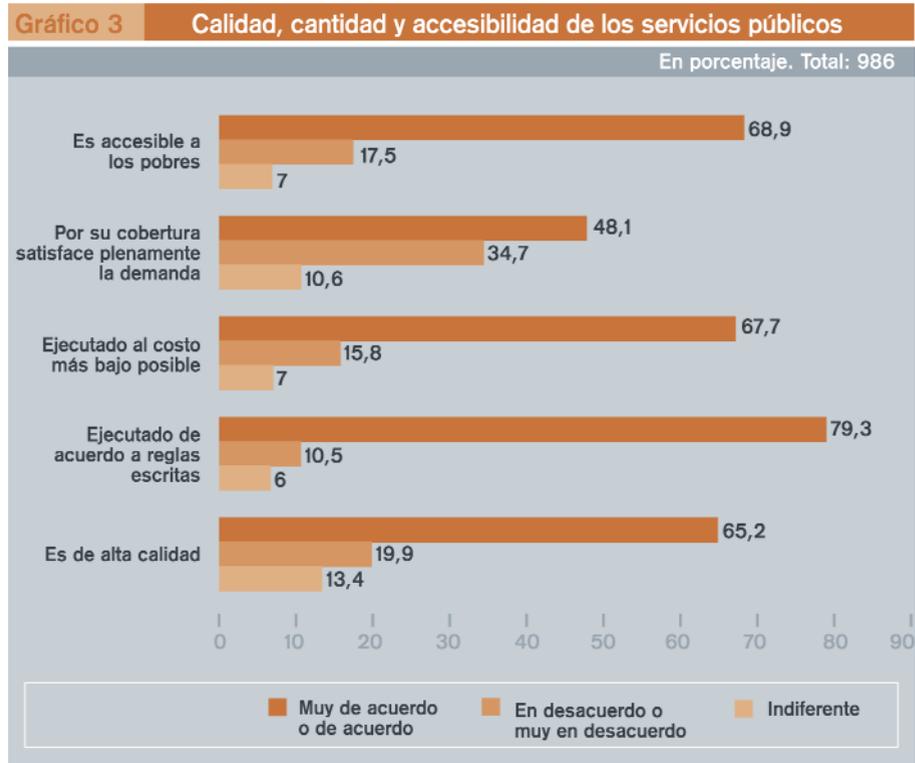
En esta opinión influye el rango del funcionario. Los de nivel superior valoran sus respectivas instituciones de manera más positiva (25 puntos porcentuales más).

Gráfico 2 Situación de la institución, según rango de funcionarios



■ Calidad de los Servicios Públicos

La calificación del funcionariado a los servicios que prestan sus instituciones en cuanto a calidad, costo y accesibilidad, también es elevada. La mayoría opina que los servicios son de alta calidad, se ejecutan al más bajo costo, de acuerdo a reglas escritas y que son accesibles a los pobres. En cambio, menos del 50% considera que se cumpla la cobertura necesaria.



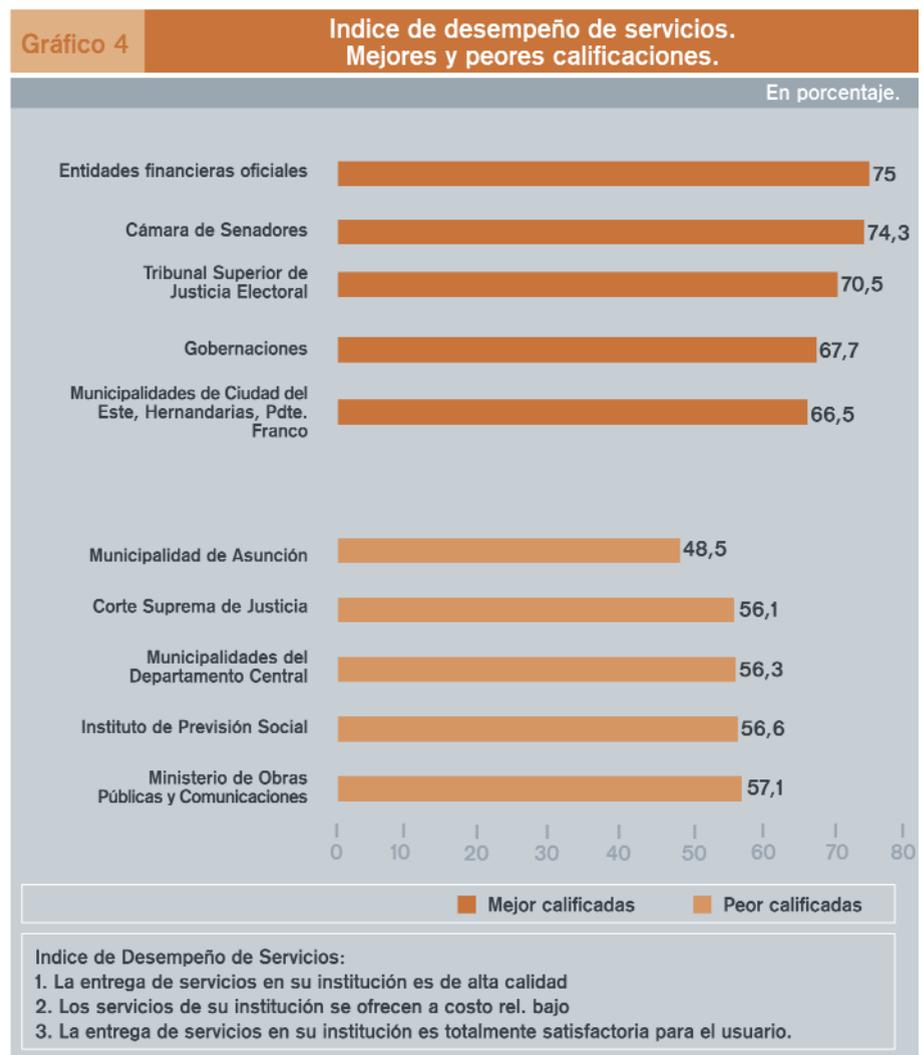
Sin embargo, las posiciones más críticas del funcionariado de algunas instituciones públicas pueden observarse en el Índice de Desempeño de Servicios y en otros indicadores que se detallan.

■ Índice de Desempeño de Servicios

Los aspectos evaluados en este Índice corresponden a las siguientes preguntas:

1. La entrega de servicios en su institución es de alta calidad.
2. Los servicios en su institución se ofrecen a costo relativamente bajo.
3. La entrega de servicios en su institución es totalmente satisfactoria para el usuario.

Cuando se mide el Índice de Desempeño de Servicios construido a partir de las respuestas de los funcionarios de cada institución⁸, con muestras suficientes para inferir resultados, las entidades financieras oficiales son las que mejor puntúan⁹. Seguido por la Cámara de Senadores y el Tribunal Superior de Justicia Electoral.



⁸En el Anexo 3 se detalla la cantidad de observaciones que corresponde a cada institución.

⁹En el Anexo 3 se detalla la agrupación de las instituciones públicas con el fin de obtener suficientes observaciones que posibiliten inferencias válidas. La puntuación va de 1 a 100 con el reescalamiento, donde 1 es el puntaje más bajo y 100 el puntaje más alto.

En la exploración de este Índice, siendo la media 61.6, la Municipalidad de Asunción es la que peor puntúa según sus funcionarios. De éstos, menos del 50% considera que los servicios brindados son de buena calidad, que se ofrecen a costo relativamente bajo y son totalmente satisfactorios para los usuarios. Le siguen la Corte Suprema de Justicia, las Municipalidades del Departamento Central, el Instituto de Previsión Social y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con puntuaciones por debajo de 60 (menos del 60% de su funcionariado califica de buenos y muy buenos los servicios proveídos).

Cuando se contrastan estos resultados con las respuestas dadas por usuarios, sólo el 11% afirma que los servicios municipales son de mala y muy mala calidad. Esta disociación podría estar evidenciando un alto grado de descontento del funcionariado con sus instituciones.

El otro indicador a través del cual se midió la provisión de servicios corresponde al Acceso para los pobres, que cuantifica el acuerdo o desacuerdo con la afirmación *Los servicios de nuestra institución son accesibles para los pobres*. La media es de 66 y quienes mejor puntúan son las entidades financieras oficiales, las gobernaciones y el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Las que peor califican son la Municipalidad de Asunción, el Ministerio de Industria y Comercio y el Banco Central del Paraguay.

■ Gestión Institucional

La calidad del gerenciamiento de los recursos humanos es uno de los factores que inciden en el buen desempeño institucional. La satisfacción del personal en sus tareas, las oportunidades de capacitación, el pago puntual de los salarios son algunos de los indicadores medidos.

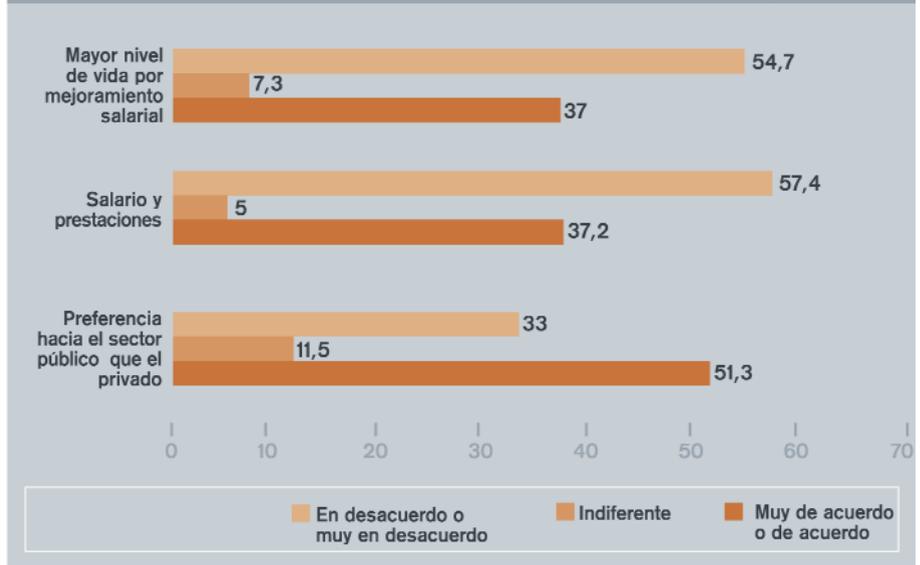
Por otra parte, los mecanismos del acceso a los cargos públicos, de las promociones y del trato con el personal permiten identificar si el gerenciamiento del área está basado en un sistema de méritos y en criterios de igualdad de oportunidades o si persiste un sistema clientelista y prebendario.

La mayor parte de los funcionarios afirma que trabajar en el sector público es mejor que trabajar en el privado (51.32 muy de acuerdo o de acuerdo). Sin embargo, menos del 40% considera que el nivel salarial sea satisfactorio o que el trabajo en el sector público haya mejorado su nivel de vida.

Entre los niveles salariales y la estabilidad laboral, la última es la principal razón por la que se prefiere el trabajo en el sector público.

Gráfico 5**Satisfacción Laboral**

En porcentaje. Total: 986

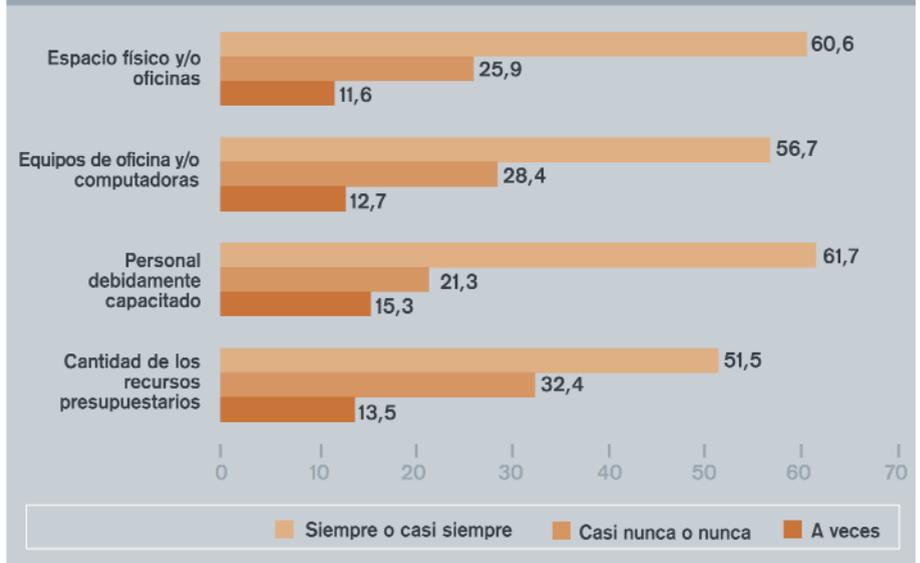


La provisión de espacios, recursos de oficina y presupuestarios adecuados son también elementos que hacen a la satisfacción del personal. En la consulta sobre este aspecto la mayoría ha manifestado satisfacción con los recursos institucionales con que cuentan.

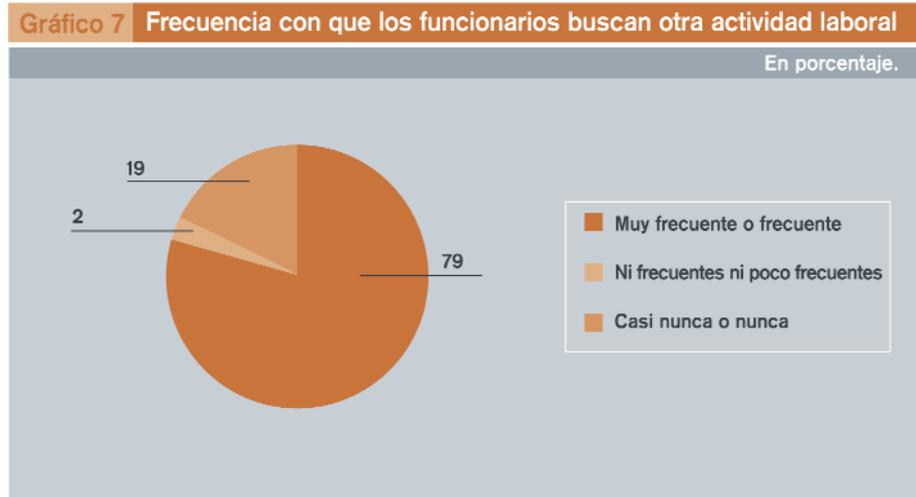
Asimismo, la mayoría de los funcionarios considera que las oportunidades de capacitación son frecuentes y que las mismas son efectivas.

Gráfico 6**Satisfacción con los recursos institucionales**

En porcentaje.

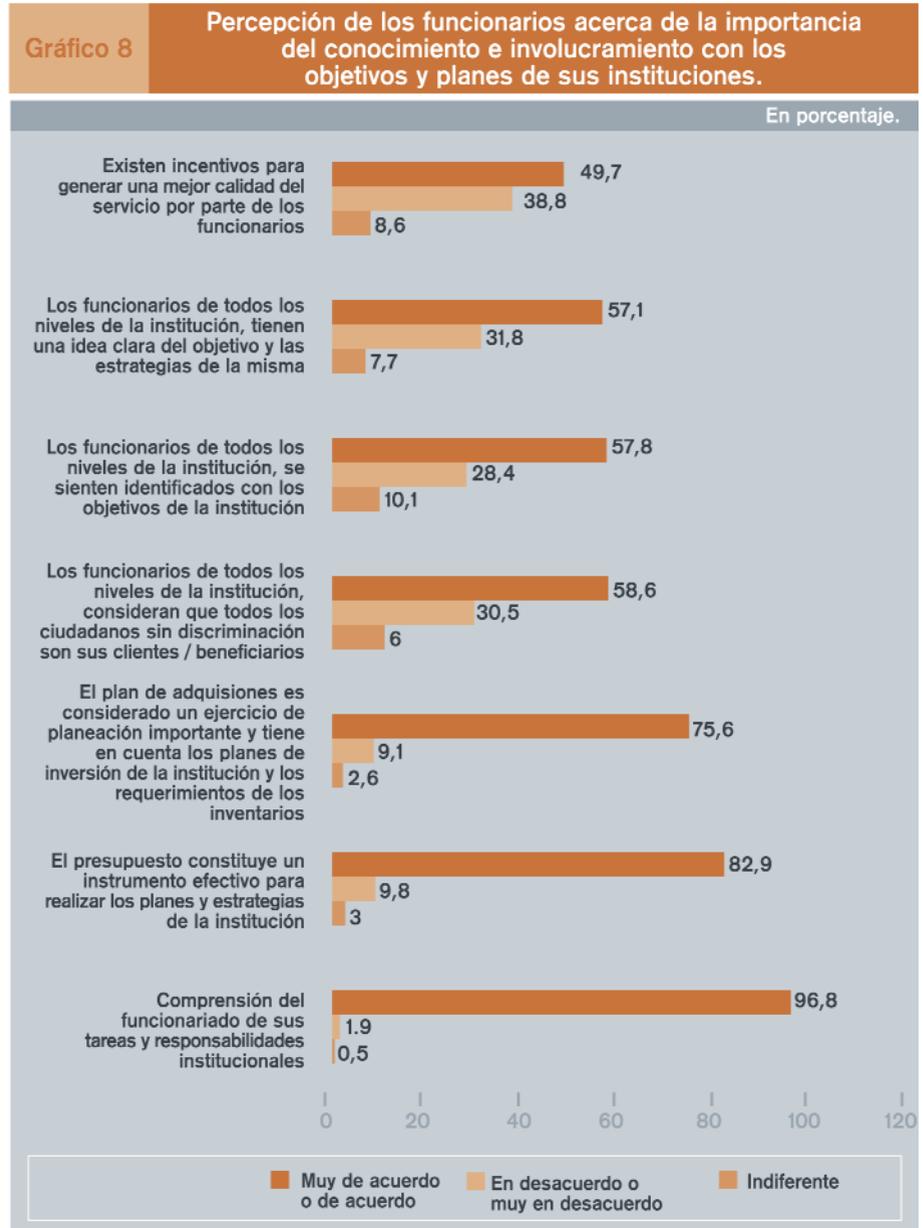


Casi el 80% del funcionariado considera que es frecuente y muy frecuente la necesidad de buscar otro trabajo complementario al cargo público. Esto se corresponde con la insatisfacción salarial de este sector.

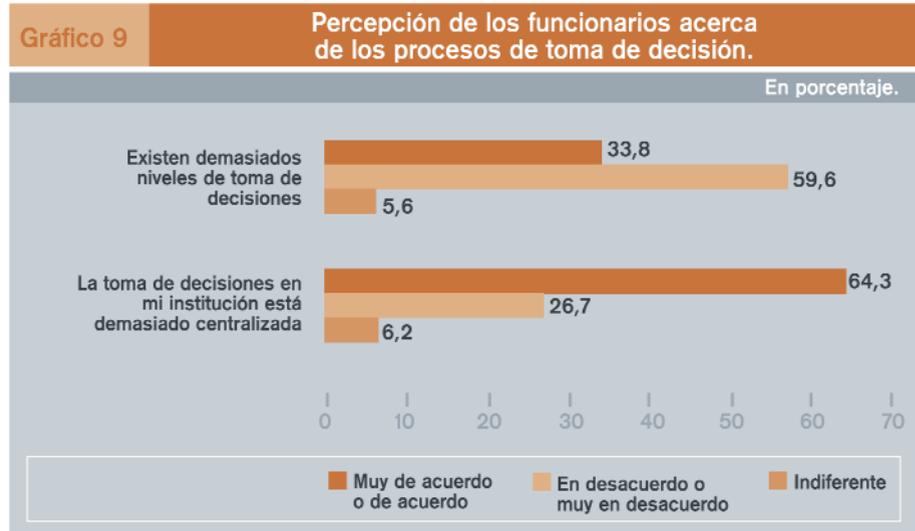


Otro factor importante para la existencia de un funcionariado de calidad es su involucramiento en los planes, programas, visión y misión de las instituciones. Resulta preocupante que si bien casi el 100% del funcionariado percibe que este sector está en conocimiento cabal de sus responsabilidades y funciones, alrededor de un 30% percibe que no se tienen ideas claras sobre los objetivos y las estrategias de la institución en la que se trabaja y tampoco existe una identificación plena del personal público con los objetivos institucionales.

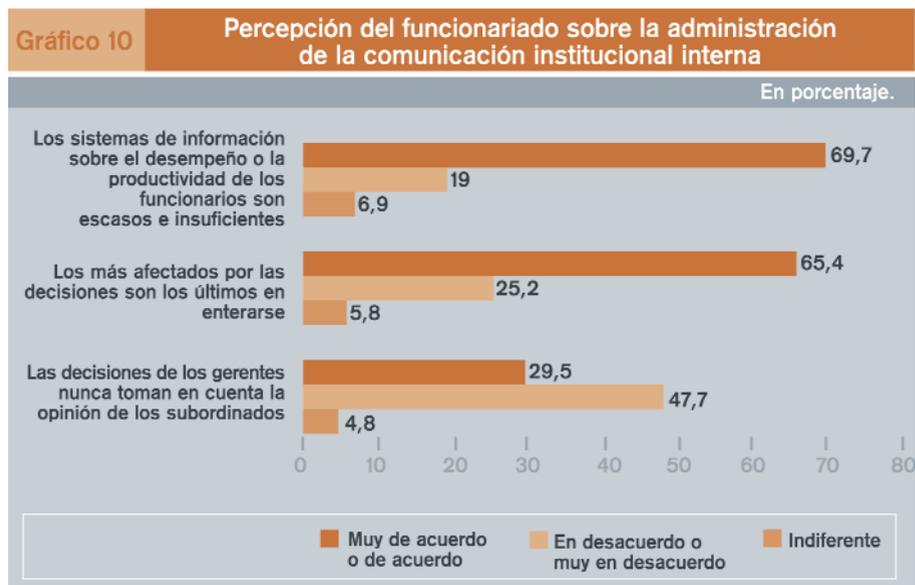
Resulta igualmente importante que un elevado porcentaje considera que no existen incentivos para generar una mejor calidad del servicio.



La centralización de la toma de decisiones es otro de los factores que pueden definir la satisfacción del personal en su trabajo. Cuando los espacios y las oportunidades para la participación creativa están excesivamente limitados, el interés del funcionariado por aportar esfuerzos para un mejor desempeño de sus funciones es menor. En consecuencia, resulta preocupante que más de un 60% del funcionariado considere que la toma de decisiones en sus instituciones está demasiado centralizada.



Los resultados también indican deficiencias en la administración de las comunicaciones internas en las instituciones públicas.



Es opinión mayoritaria (80.3%) que el acceso a los cargos públicos sigue condicionado a las recomendaciones o coimas de manera frecuente y muy frecuente.

Igualmente, entre otros resultados importantes, más de un 40% opina que el gerenciamiento de los recursos humanos no es transparente ni está basado en criterios técnicos sino en influencias políticas y familiares.

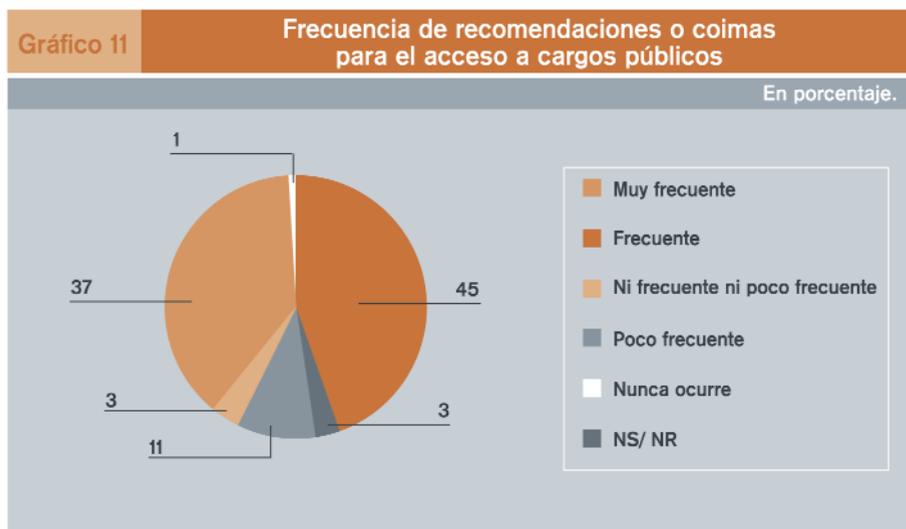
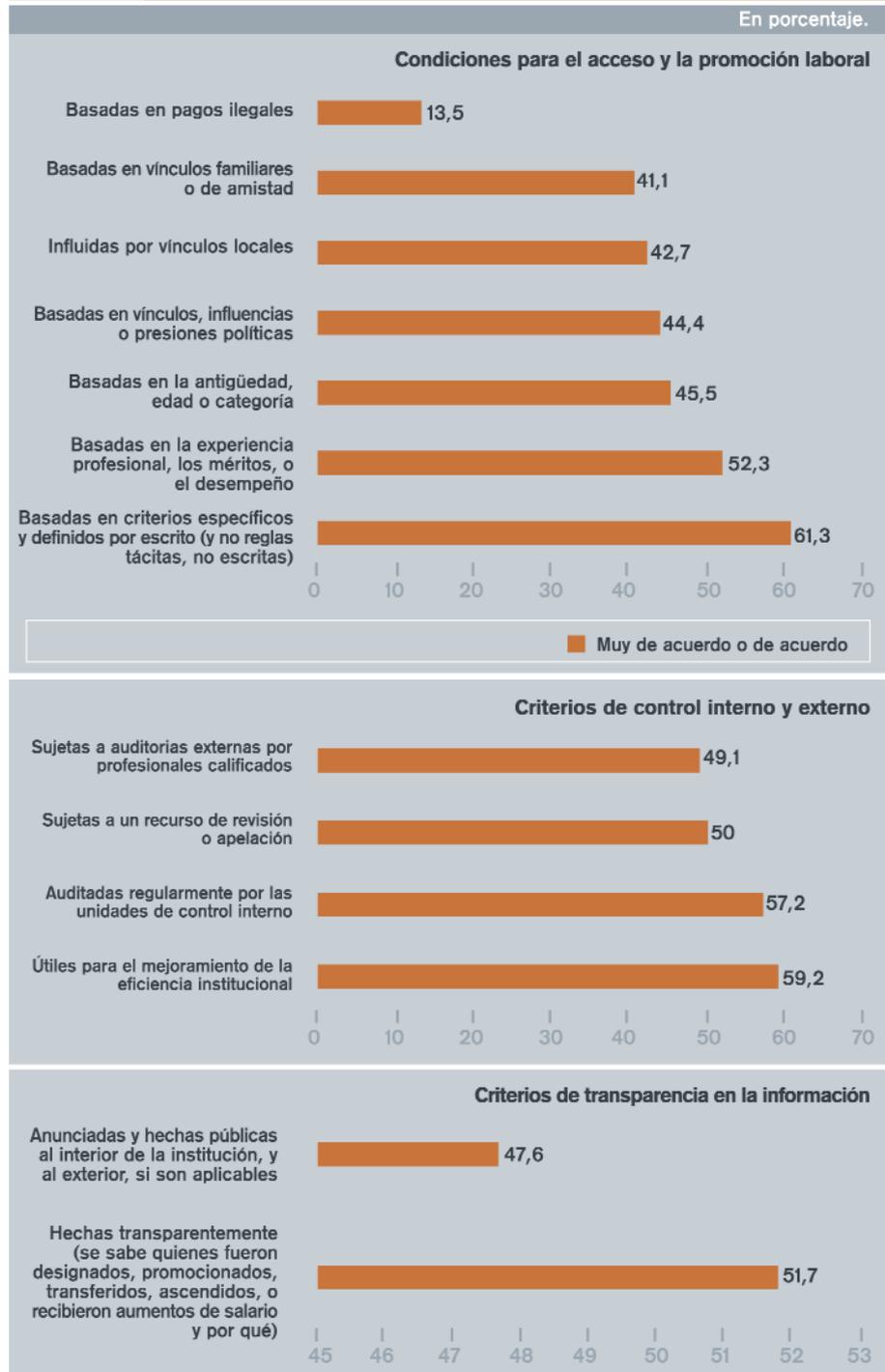


Gráfico 12

Percepción de los funcionarios acerca de la gestión de los recursos humanos en el sector público: condiciones, control, interno y criterios para el acceso o promoción laboral. Año 2004



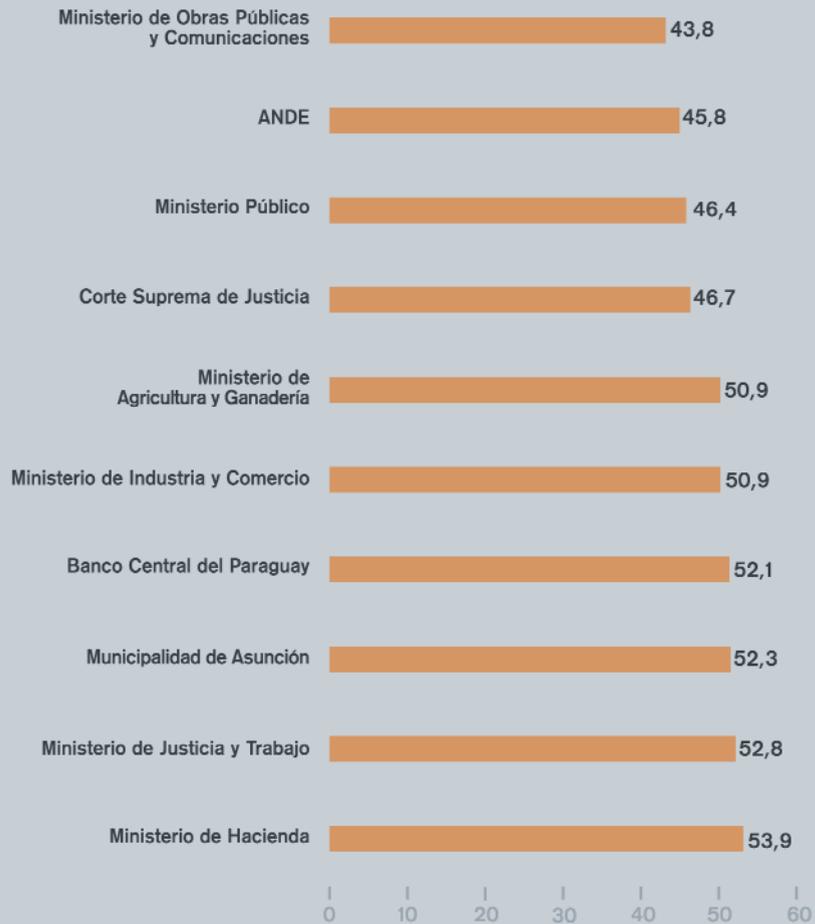
Los gráficos siguientes señalan la percepción de los funcionarios de las instituciones, citadas en los mismos, acerca del grado de vigencia del mérito como criterio para el acceso al cargo público.



Gráfico 14

Instituciones públicas donde los funcionarios entienden que no rige el principio de la meritocracia

En porcentaje.



Porcentaje de funcionarios de cada institución que está de acuerdo en que las decisiones sobre el acceso y promoción laboral están basadas en experiencia, méritos y desempeño profesional.

Relacionado con el indicador de Meritocracia se encuentra el de Politización, construido a partir de las siguientes preguntas:

- Las decisiones en la administración del personal están basadas en conexiones políticas/afiliaciones de partidos/presiones políticas.
- Las decisiones en la administración del presupuesto están basadas en conexiones políticas/ afiliaciones de partidos/ presiones políticas.
- Las decisiones en la administración del presupuesto se basaron en presiones de influencia de grupos de la sociedad.

El Ministerio Público es el que peor puntúa en el Índice de Meritocracia, según el funcionariado de esa institución.



El presupuesto es el instrumento más importante de las administraciones públicas pues debe reflejar la visión, la misión y los objetivos de la institución a través de planes y proyectos concretos con sus correspondientes costos. De igual modo, el presupuesto público establece las metas de recaudación de las instituciones públicas así como toda otra política planteada. Como lo afirma Henry (1999) *“los presupuestos son elecciones, políticas, filosofías y las formas en las cuales los presupuestos se elaboran reflejan las elecciones, las políticas y las filosofías de los gobiernos”* (p. 242).

La elaboración y ejecución del presupuesto son, en consecuencia, etapas fundamentales en las cuales puede identificarse la calidad del desempeño de una institución, así como su orientación a satisfacer las demandas sociales. De acuerdo a la existencia de pautas claras, y de la transparencia y participación suficientes durante la elaboración, así como al cumplimiento de lo establecido durante la ejecución, es posible calificar la calidad del proceso presupuestario público.

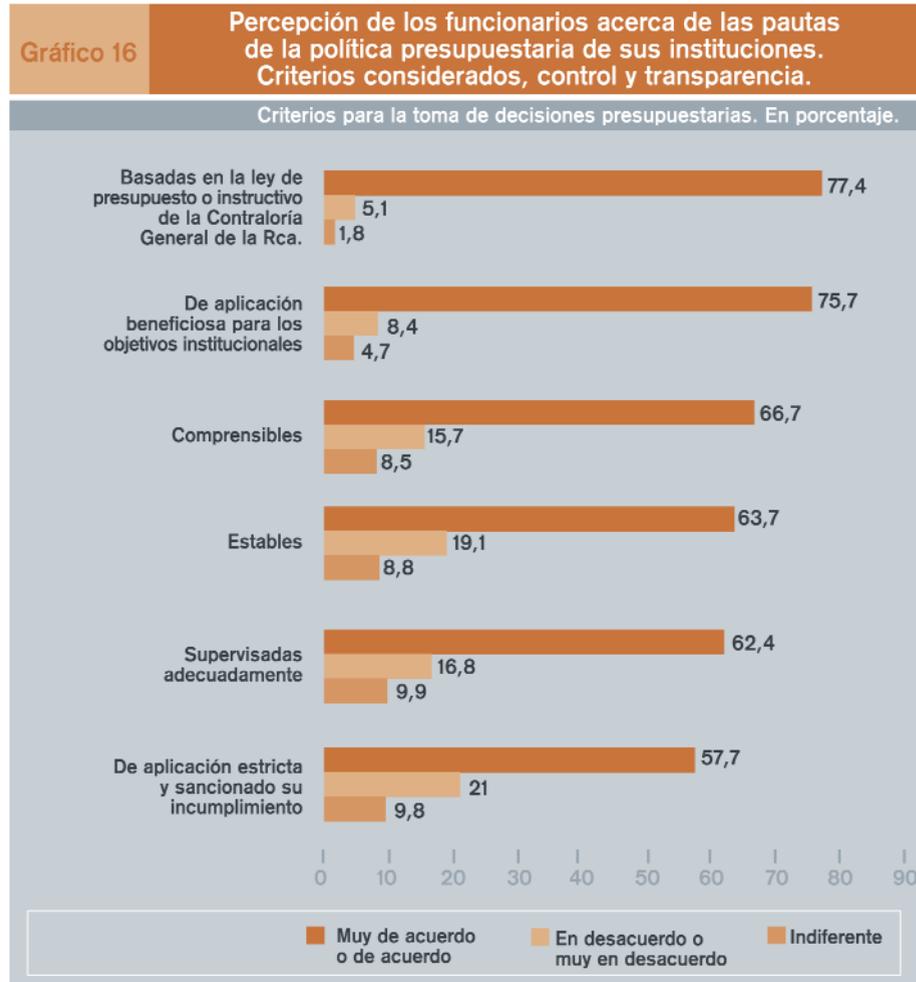


Gráfico 17

Percepción de los funcionarios acerca de las decisiones sobre la política presupuestaria de sus instituciones. Criterios considerados, control y transparencia.

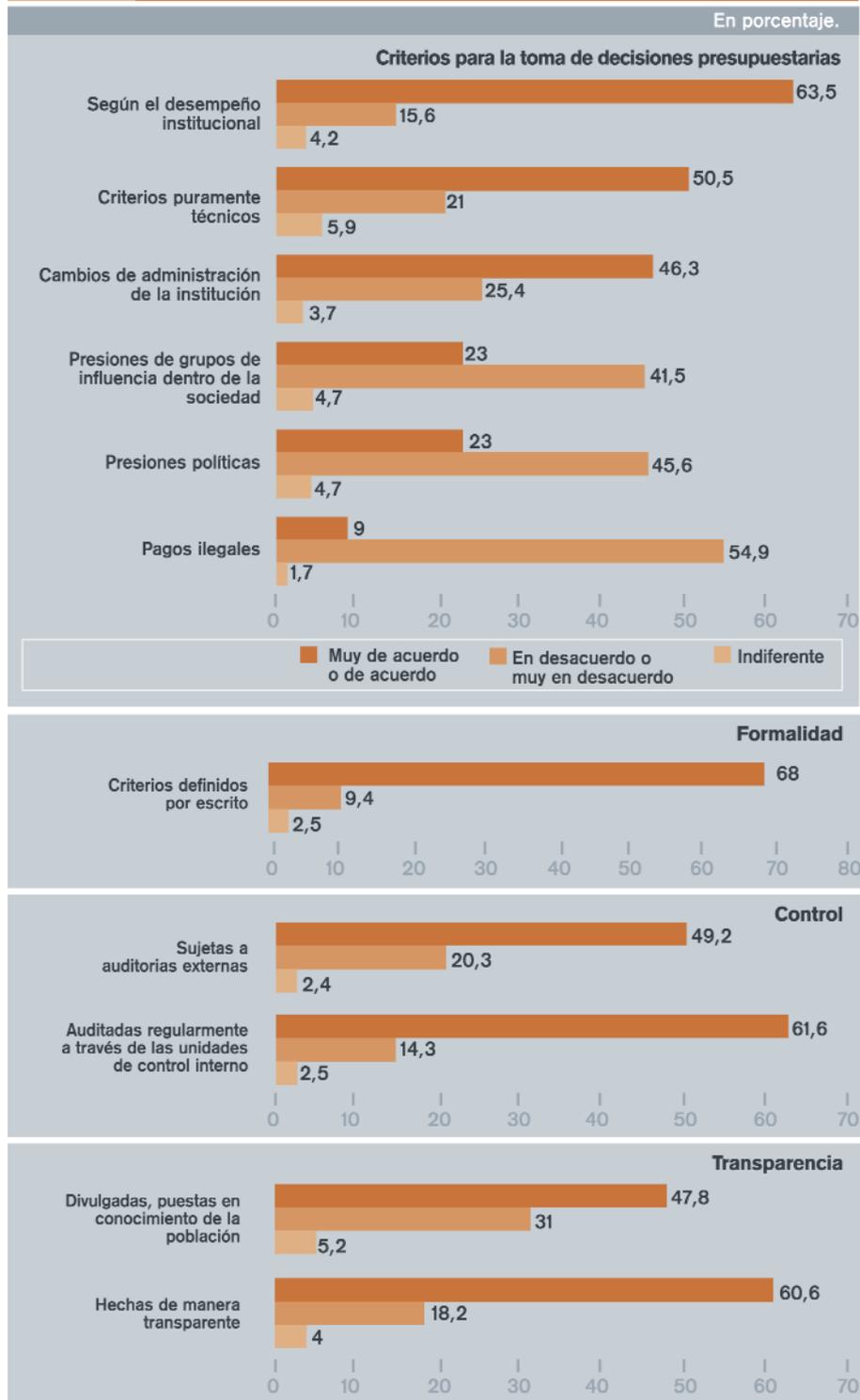
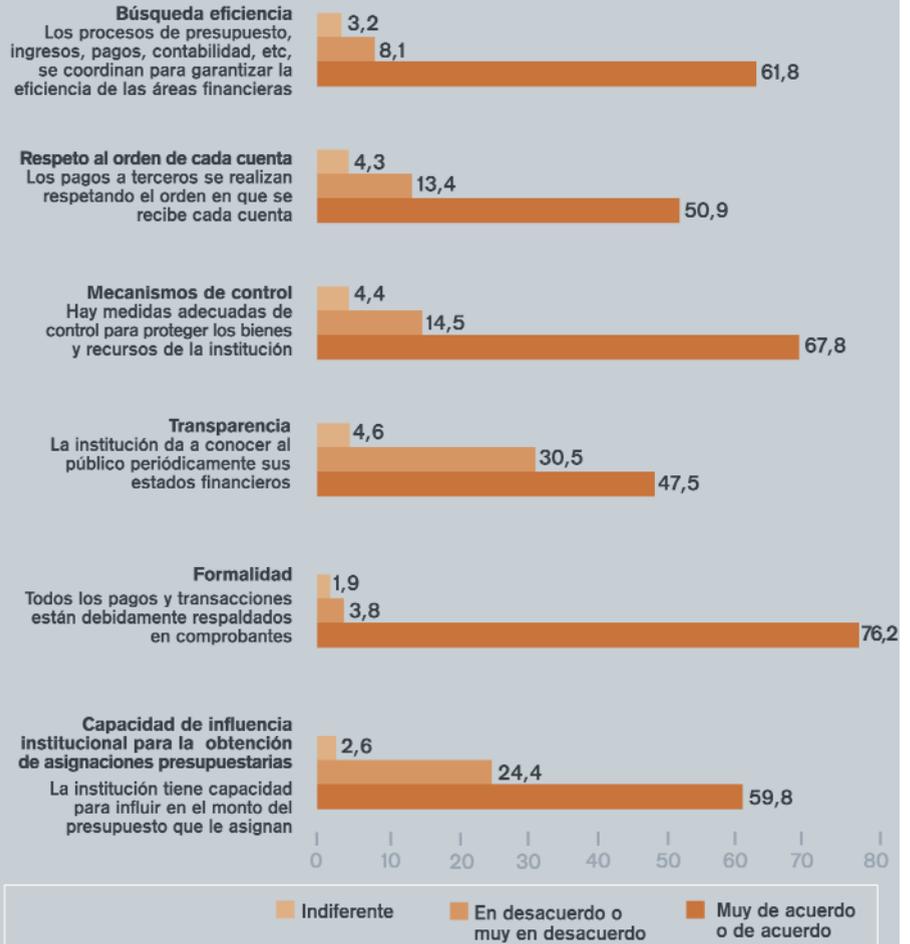


Gráfico 18

Opinión de los funcionarios acerca de la ejecución de la política presupuestaria en sus instituciones. Criterios considerados, control y transparencia.

En porcentaje.



■ Relacionamiento entre los indicadores de desempeño institucional

La correlación entre los indicadores explorados para el análisis del buen desempeño institucional muestra que existe una asociación positiva y significativa entre: el acceso de las personas más pobres a los servicios y la compenetración del funcionario con la misión de las instituciones. Este acceso también se relaciona positivamente, aunque con menos fuerza, con la calidad y cumplimiento de las reglas, la transparencia, la apertura y la participación ciudadana.

Por el contrario, el acceso a los servicios públicos se relaciona negativamente con la corrupción que se percibe en las instituciones así como con la politización.

Cuadro 1 Grado de relacionamiento 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 0.0004	0.55 0.000	0.44 0.0002
Cumplimiento estricto de las reglas	0.35 0.0041	0.45 0.0002	0.45 0.0002
Calidad de las reglas	0.28 0.0218	0.58 0.000	0.46 0.0001
Apertura	0.33 0.0078	0.55 0	0.59 0.000
Recursos adecuados	PS	0.60 0.000	0.33 0.0081
Transparencia	0.37 0.0025	0.53 0.000	0.67 0.000
Voz ciudadana	0.34 0.0053	0.54 0.000	0.38 0.0018
Corrupción percibida	-0.42 0.0005	-0.42 0.0006	-0.46 0.0001
Politización	-0.26 0.0395	-0.32 0.0083	-0.59 0.000

Esto indica que cuando existe mayor identificación del funcionariado público con los objetivos y las estrategias de las instituciones y cuando menor corrupción y politización haya, son mayores las posibilidades de acceso de pobres a los servicios brindados.

Los análisis de correlación también muestran una asociación positiva, muy significativa entre la provisión de servicios de calidad, suficientes y de bajo costo y los indicadores de misión, calidad y cumplimiento de las reglas, apertura, recursos adecuados, transparencia y voz ciudadana.

Contrariamente, la asociación es negativa y muy significativa con los indicadores de politización y percepción de corrupción. Es decir, las instituciones en las que hay mejor desempeño en la administración de los servicios (servicios de alta calidad, a costo relativamente bajo y en donde son más satisfactorios para los usuarios de acuerdo a los funcionarios) son aquellas en las cuales las reglas son de mejor calidad y se cumplen más estrictamente, la apertura y la transparencia son mayores, existen más recursos para el desarrollo de los trabajos, se dan mejores procesos de participación ciudadana, hay mayor compenetración de los funcionarios con la misión, objetivos y estrategias de la institución y existe menor corrupción y politización.

En cuanto a los factores relacionados con la meritocracia se observa el mismo patrón. Esto indica que la correlación entre acceso y promoción laboral basada en el mérito es positiva con compenetración del personal con la misión, mayor apertura, menor politización, más transparencia y menos corrupción.

Reforma del Sector Público

La opinión del funcionariado acerca de los diferentes ámbitos y medidas de reforma del sector público fue explorada con el fin de determinar el grado de apoyo que podrían tener las mismas. La mayoría manifestó estar de acuerdo y muy de acuerdo con casi todas, en particular con los mecanismos de transparencia, de acceso por méritos a la función pública, la evaluación según el desempeño, el cumplimiento de la declaración de bienes periódica.

La única excepción constituyó la propuesta de privatización de los servicios públicos, con la cual menos de la mitad estaría de acuerdo.



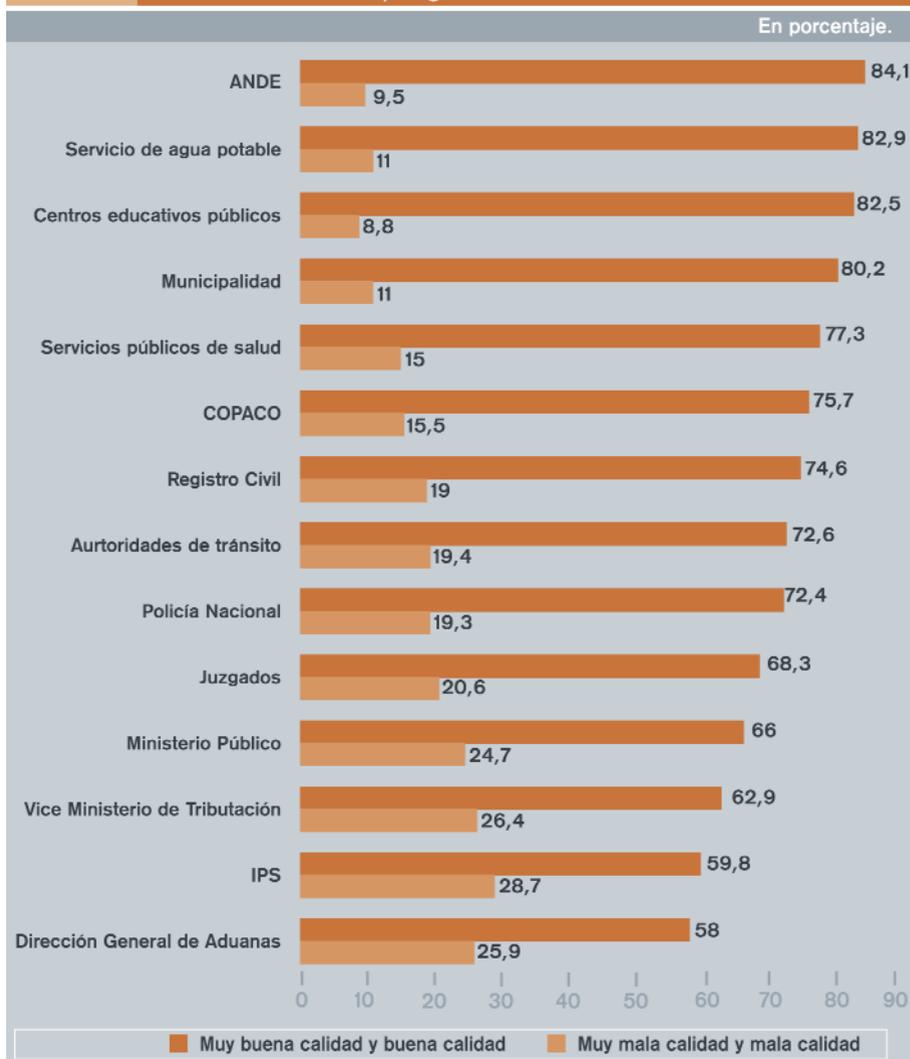
PERSPECTIVA DE LOS USUARIOS

Ranking de instituciones según calidad de servicios

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 Vice Ministerio 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 20 Ranking de instituciones según la calidad del servicio ofrecido, según los usuarios. Año 2004.





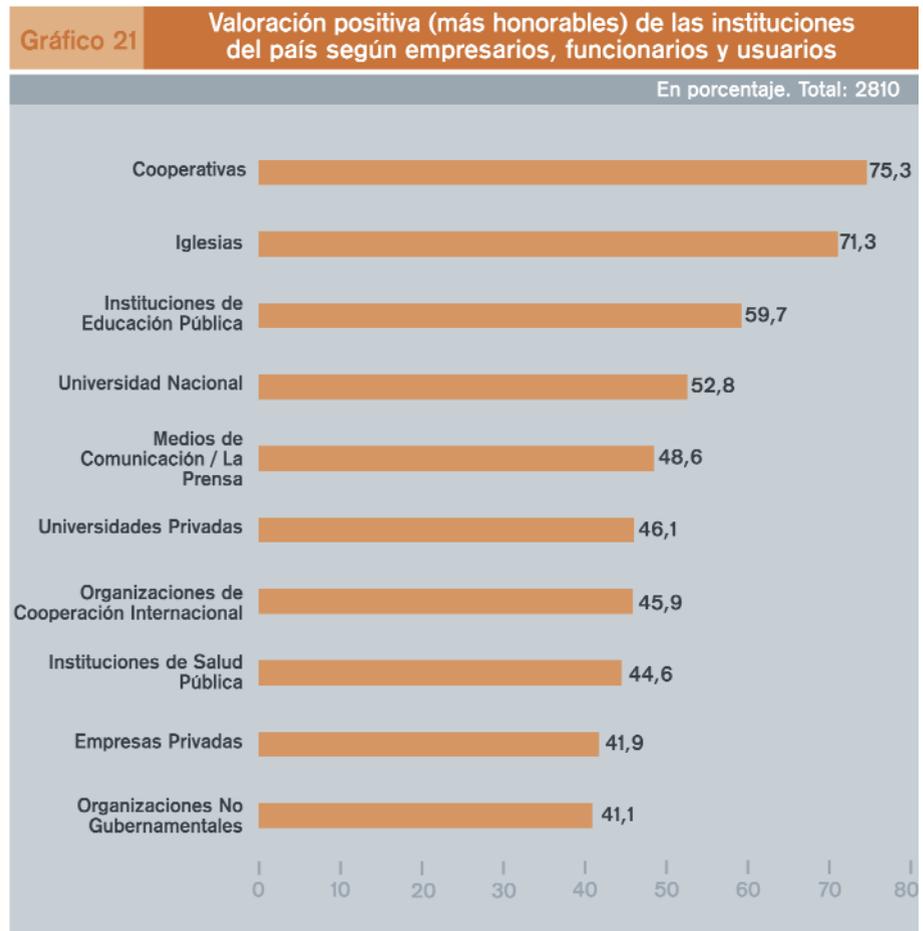
CARACTERIZACIÓN
DE LA CORRUPCIÓN:
PERCEPCIONES
Y EXPERIENCIAS

Las percepciones analizadas sobre corrupción contemplan:

- las valoraciones sobre la corrupción e integridad (honorabilidad) de las instituciones y sectores de la sociedad, tanto públicas como privadas,
- las opiniones sobre los tipos de corrupción, de acuerdo a las especificidades propias de cada uno de los sectores encuestados, y
- la opinión acerca de la evolución y las expectativas sobre el tema.

■ Valoración de las Instituciones Paraguayas

En la percepción de toda la población encuestada, las tres instituciones más honorables son las cooperativas, las iglesias y las instituciones de educación pública.



En el otro extremo, los partidos políticos son considerados como los más corruptos. Esto resulta paradójico cuando se compara esta percepción con el número de afiliados políticos existentes, según las cifras de la Justicia Electoral. Es probable que este hecho refleje la cultura de prebendarismo así como reminiscencias de la obligatoriedad de afiliación para conseguir un cargo en instituciones públicas. Esta podría ser la causa de la clara disociación entre la valoración y las actitudes que se adoptan con respecto a los partidos políticos.

La segunda institución percibida como más corrupta es la Dirección Nacional de Aduanas. Si se analiza a la luz de los esfuerzos realizados en esta institución y los cambios de responsables, es posible inferir que éstos no han sido suficientes, o que el tiempo transcurrido desde el inicio de la adopción de nuevas medidas aún es escaso para la obtención de resultados.

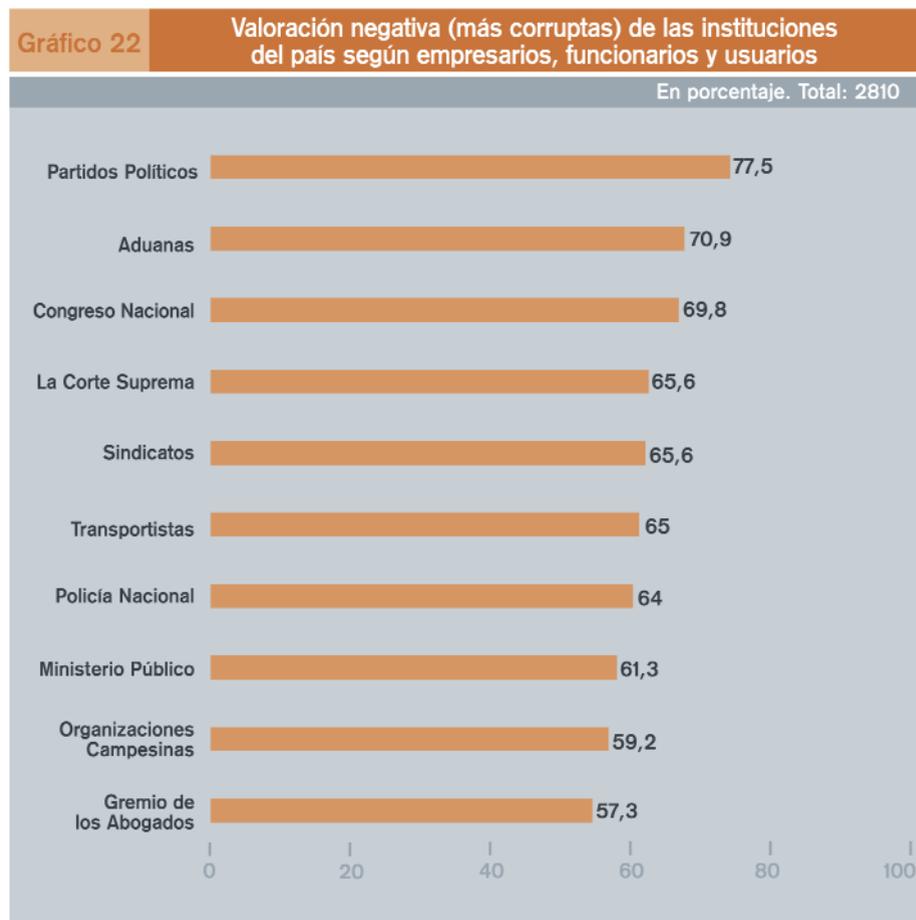
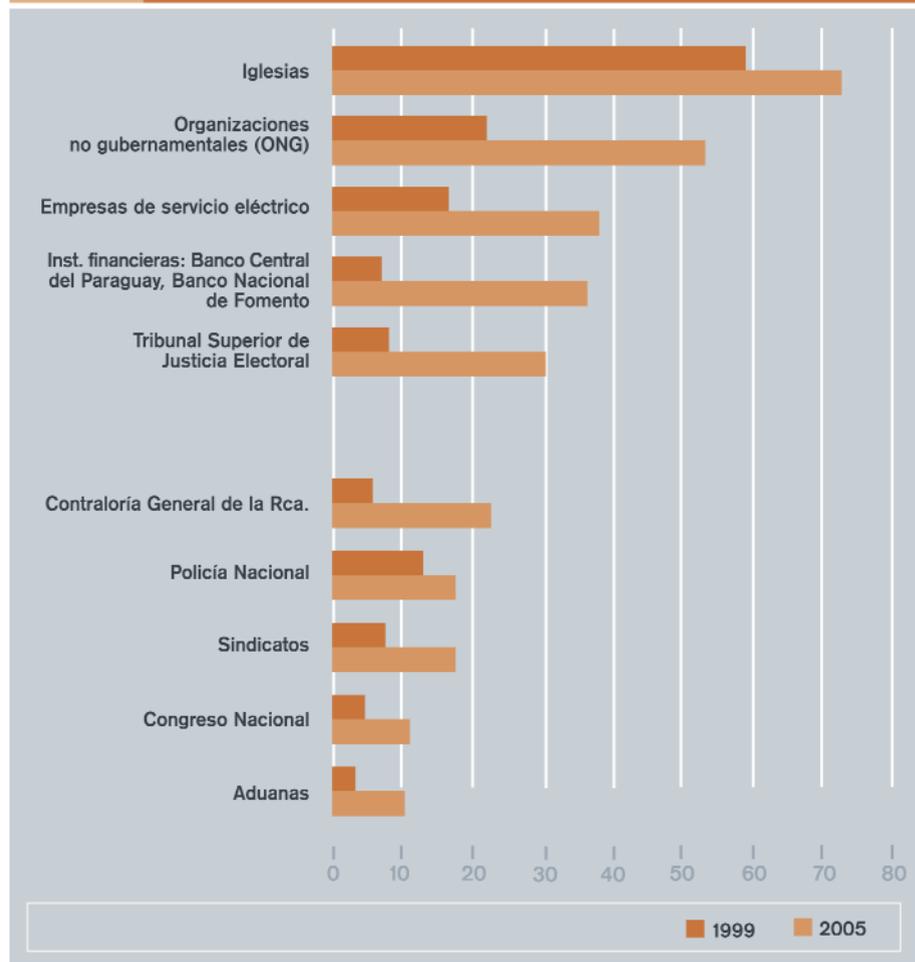


Gráfico 23 Las 10 instituciones más honorables del país



En tercer lugar de la lista de las más corruptas sigue el Congreso Nacional. Este dato resulta preocupante al considerar el necesario balance de poderes para mantener la institucionalidad democrática del país.

La Corte Suprema de Justicia ocupa el cuarto lugar en la lista de las percibidas con mayor corrupción, dato consistente con la valoración negativa del sistema judicial del país (Ver gráficos 31 y 32).

Los sindicatos están incluidos entre los peores calificados. Si agregamos que las organizaciones campesinas también están entre las 10 más corruptas, puede inferirse que tampoco los movimientos sociales tradicionales tienen una opinión favorable en la población encuestada.

Cuando se pide a los encuestados que nombren espontáneamente las 3 instituciones del Estado paraguayo que consideran más corruptas, las nombradas por más del 5%, en primer lugar, son la Dirección Nacional de Aduanas con el 23.6 %; le siguen el Poder Judicial, el Congreso Nacional, la Policía Nacional y la Corte Suprema de Justicia.



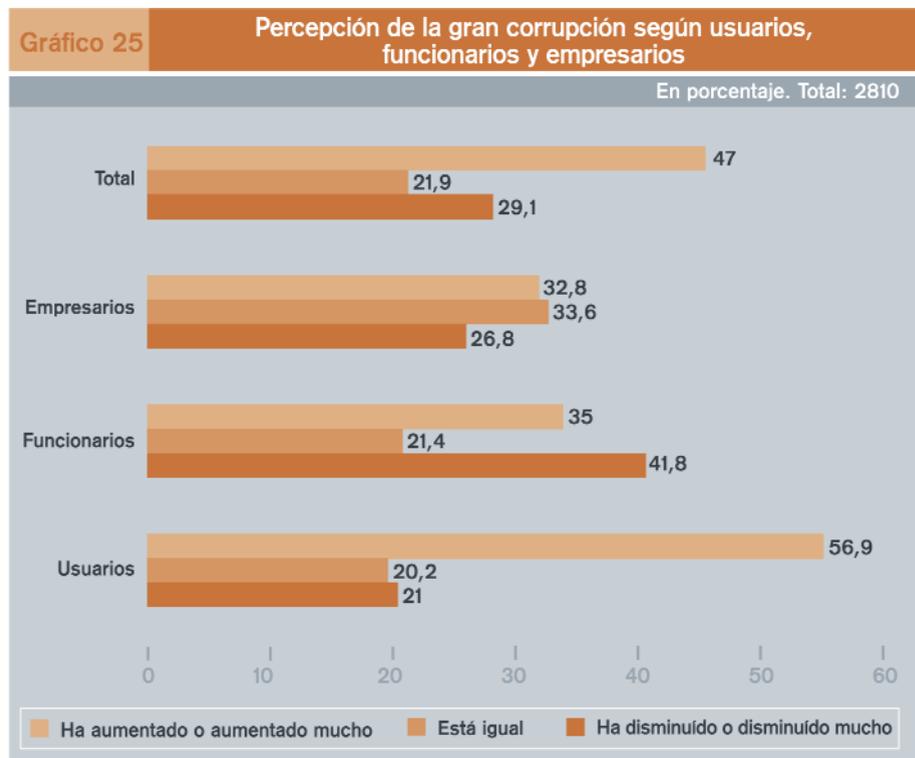
Cuando se agrupan las opiniones sobre las 3 más corruptas, la más nombrada sigue siendo la Dirección Nacional de Aduanas con un 41.7% de encuestados que la mencionan.

■ Situación Comparativa de los Tipos de Corrupción Analizados: pequeña y gran corrupción

Casi el 50% de la población encuestada considera que la corrupción de alto nivel (política y gubernamental, grandes sobornos, etc.) ha aumentado en un año, en tanto que el 20% considera que está igual.

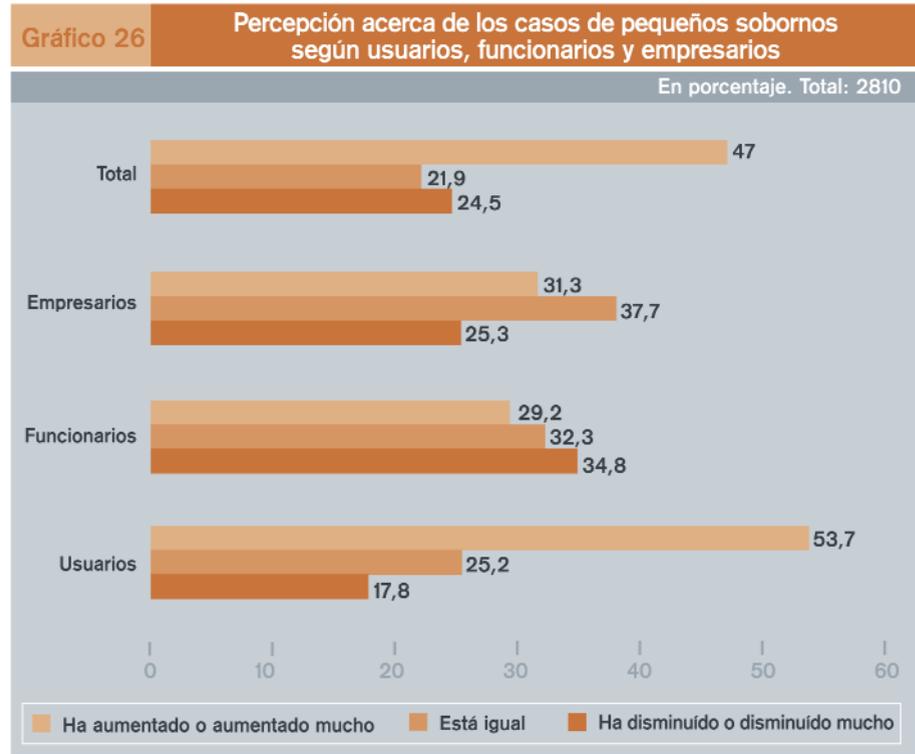
Los más pesimistas son los usuarios. Casi un 60% ve peor la situación. En tanto, el funcionariado percibe en un porcentaje más alto que ha habido una disminución de este tipo de corrupción.

Si bien el empresariado es menos negativo que los usuarios, tampoco afirma que la situación ha mejorado, sino considera que los niveles de corrupción se han mantenido con respecto a doce meses atrás.



La percepción sobre la corrupción de nivel inferior (pequeños sobornos) con respecto a un año atrás es también negativa. Casi el 50% de los encuestados cree que la corrupción a este nivel ha aumentado o aumentado mucho. Por sectores, el patrón es el mismo que el anterior.

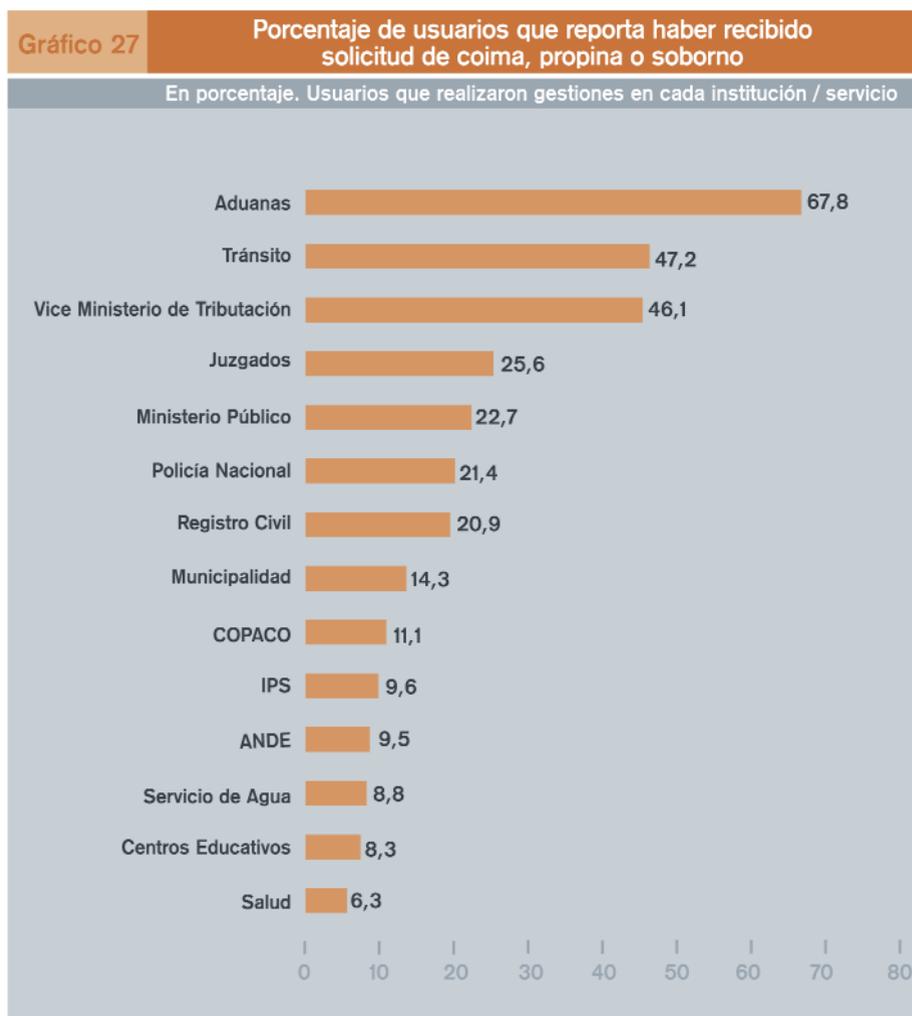
Para el funcionariado se dio una mejoría importante, en tanto que el empresariado en su mayoría opina que situación se ha mantenido.



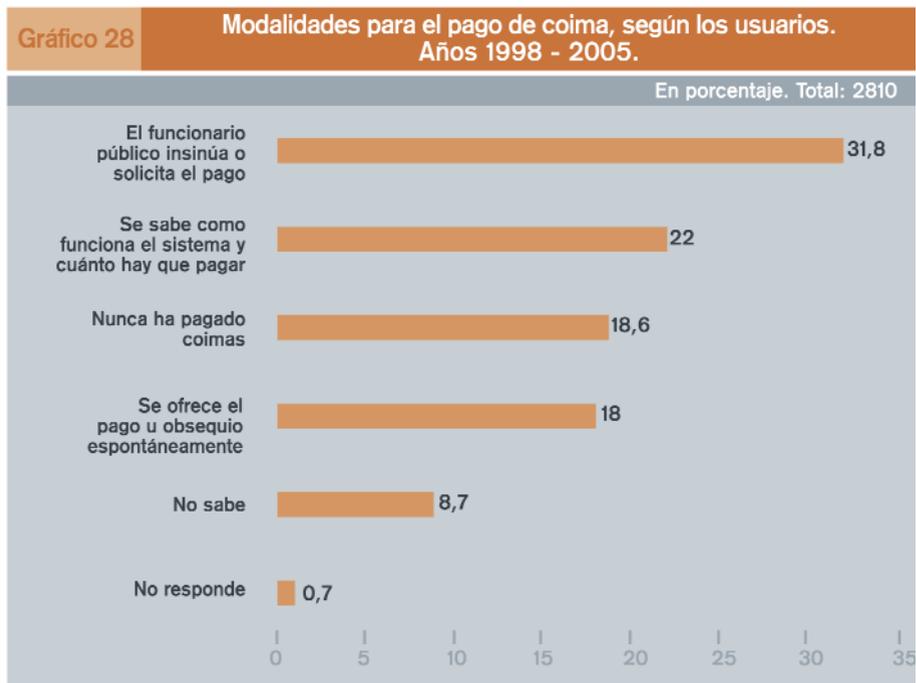
PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN USUARIOS

■ Modalidad y funcionalidad de la coima

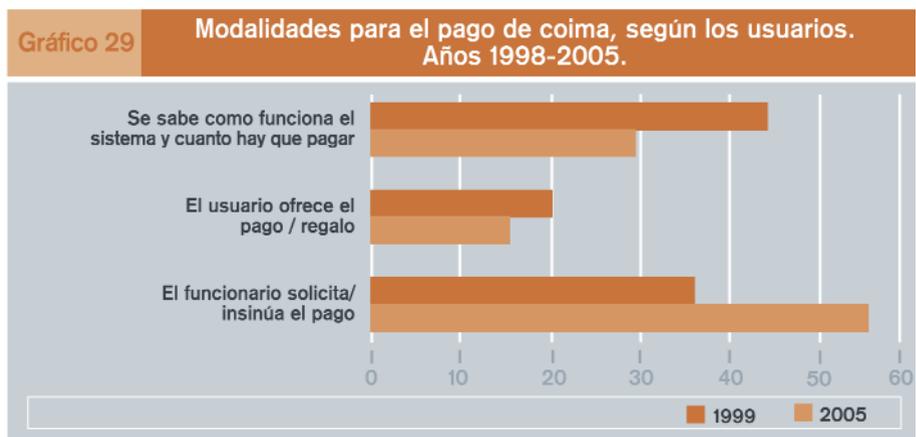
Los datos mencionados anteriormente son consistentes con los reportes de usuarios sobre los trámites e instituciones en las cuales les ha sido solicitado el pago de sobornos, coimas o propinas. En las Aduanas, el 67.8% de quienes han efectuado trámites manifiesta haber sido requerido para realizar pagos ilegales, le siguen las instituciones que manejan el tránsito y el Vice Ministerio de Tributación, con casi el 50%.



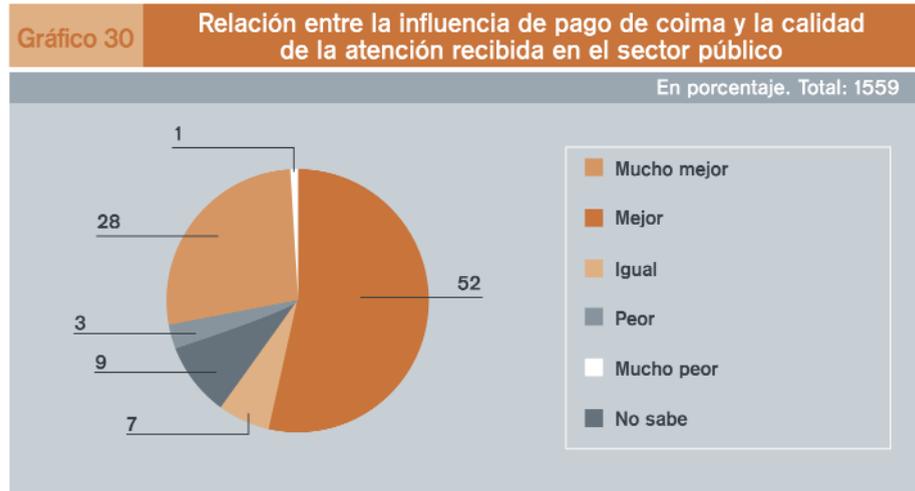
Cuando se trata de identificar los mecanismos a través de los que se produce el pago de coimas, la mayoría de los encuestados distribuye su opinión entre la afirmación de que son los funcionarios quienes la solicitan o que de hecho ya se conoce el sistema y se asume anticipadamente cuánto hay que pagar.



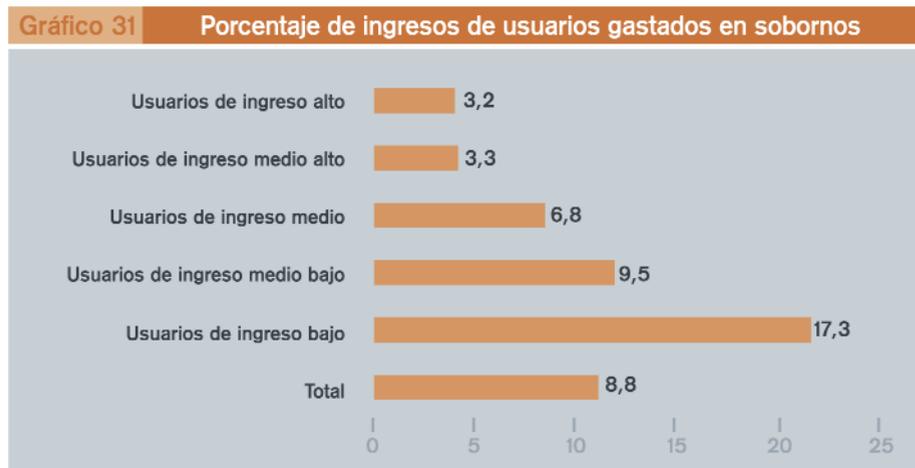
La información recogida muestra que se han dado cambios en el mecanismo con el que se realiza el pago de sobornos: mientras en 1999 el 44% de los usuarios encuestados reportaba que existía un acuerdo tácito sobre cómo funciona el pago y cuánto había que pagar, en el 2005 este porcentaje se redujo 15 puntos porcentuales. Igualmente, el porcentaje de usuarios que reportaban que éstos ofrecen 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%).



Resulta preocupante observar que más del 80% del sector de usuarios considera que el pago de coimas produce mejor atención del sector público. Este dato indica que la corrupción tiene un “valor práctico” del que debe ser despojada para que la intolerancia teórica se convierta en actitud.



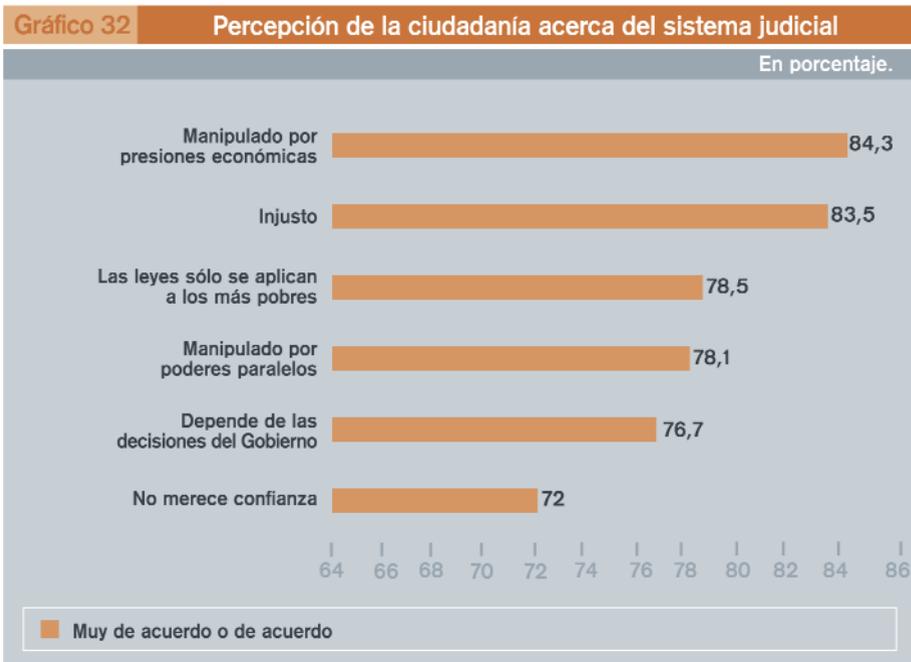
Los usuarios que reportan haber pagado sobornos en las instituciones públicas indican que destinan alrededor de un 8.8% de sus ingresos a ese fin. Cuando se desagrega esta información según el nivel de ingresos de los mismos se constata que los sobornos actúan con el mecanismo de impuestos regresivos ya que quienes tienen menos (los de ingresos más bajos) destinan un porcentaje más alto de sus ingresos a pagos ilegales.



Los usuarios de ingresos bajos que reportan haber pagado sobornos han destinado un 17.3% de sus ingresos a estos pagos ilegales y los de ingresos medios bajos han utilizado un 9.5%. En cambio, los usuarios de ingreso medio alto y alto han destinado el 3.3 y 3.2%, respectivamente a estos fines. Es decir, quienes menos tienen, pagan más en este concepto. (Los porcentajes expresados corresponden a la relación entre el monto total de los pagos ilegales de 12 meses y el ingreso familiar promedio de 1 mes).

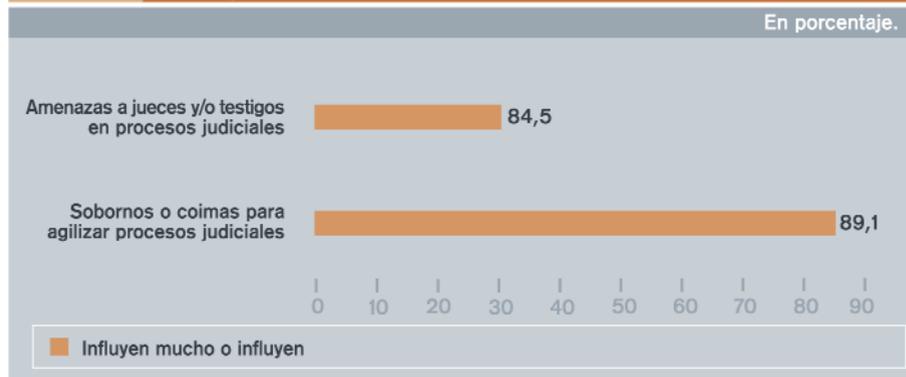
■ Valoración Específica de Algunas Áreas del Sector Público

La percepción de los usuarios es muy negativa con respecto al sistema judicial; más del 70% considera que este ámbito está manejado por intereses económicos y políticos, que es injusto, que no merece confianza y que las leyes sólo se aplican a los más pobres.



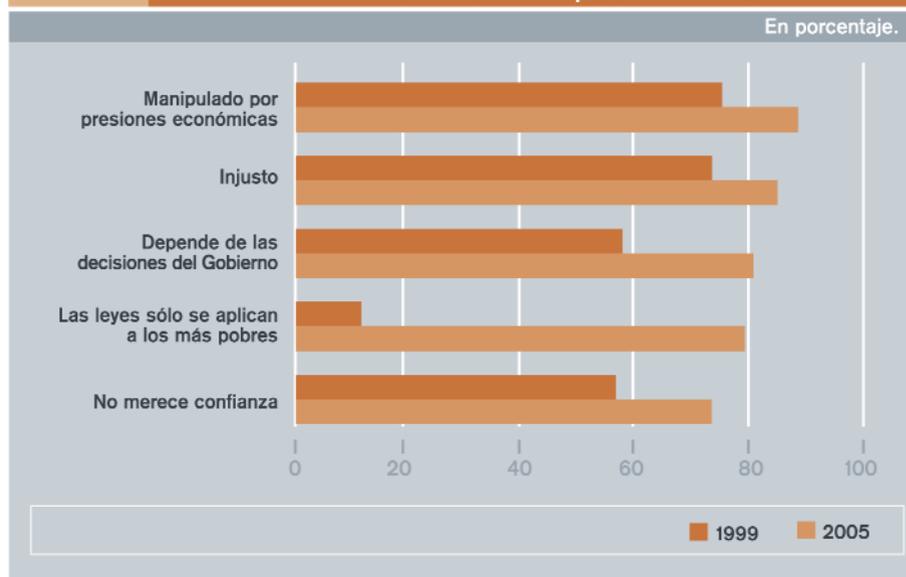
Los sobornos y coimas así como las amenazas a jueces y testigos son percibidos como influyentes y muy influyentes para el resultado de los procesos judiciales (89.1% y 84.5%, respectivamente).

Gráfico 33 Percepción ciudadana acerca de influencias en el Poder Judicial



La evolución de las opiniones que los paraguayos tienen sobre el sistema judicial muestra un deterioro.

Gráfico 34 Percepción ciudadana acerca de influencias sobre el Poder Judicial. Cuadro comparativo 1998-2005.

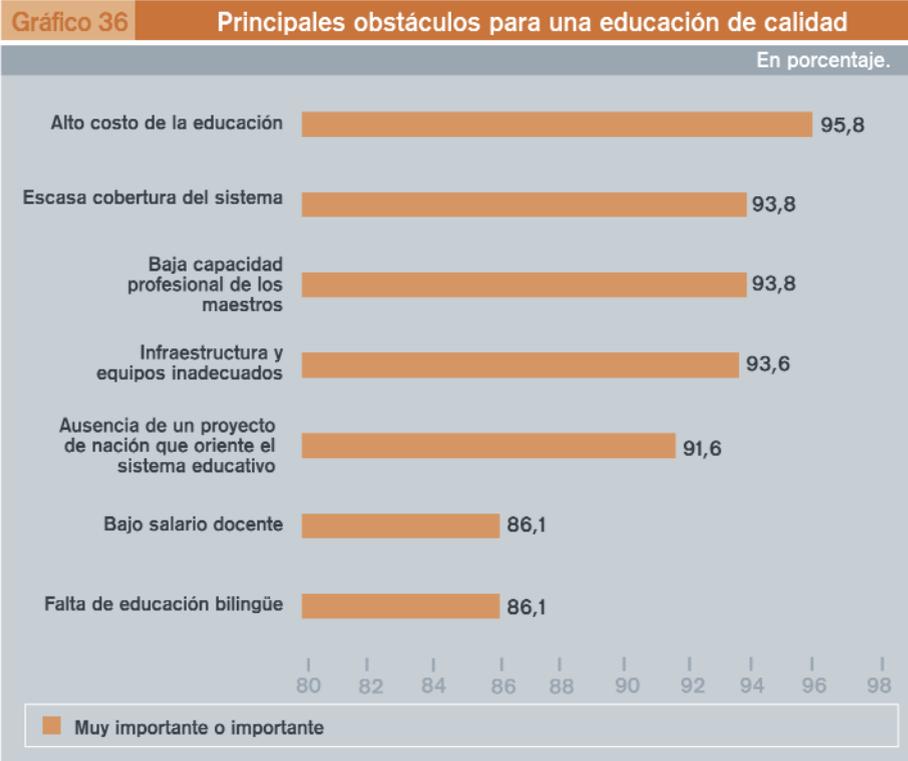


El porcentaje de empresarios que considera que esta rama del poder es manipulada por presiones económicas, que sus decisiones dependen de la rama ejecutiva, es injusta y, sobre todo, no merece confianza es superior en el 2005 que en 1999. El único aspecto en el cual los empresarios consideran que ha existido un avance es con relación a la igualdad ante la ley.

Sin embargo, la opinión de los usuarios difiere al juzgar la situación actual de igualdad ante la ley. El porcentaje que considera que la ley sólo se aplica a los más pobres ha aumentado en casi 70 puntos porcentuales con respecto a 1999. En los demás aspectos las opiniones son coincidentes en cuanto a los niveles de deterioro.



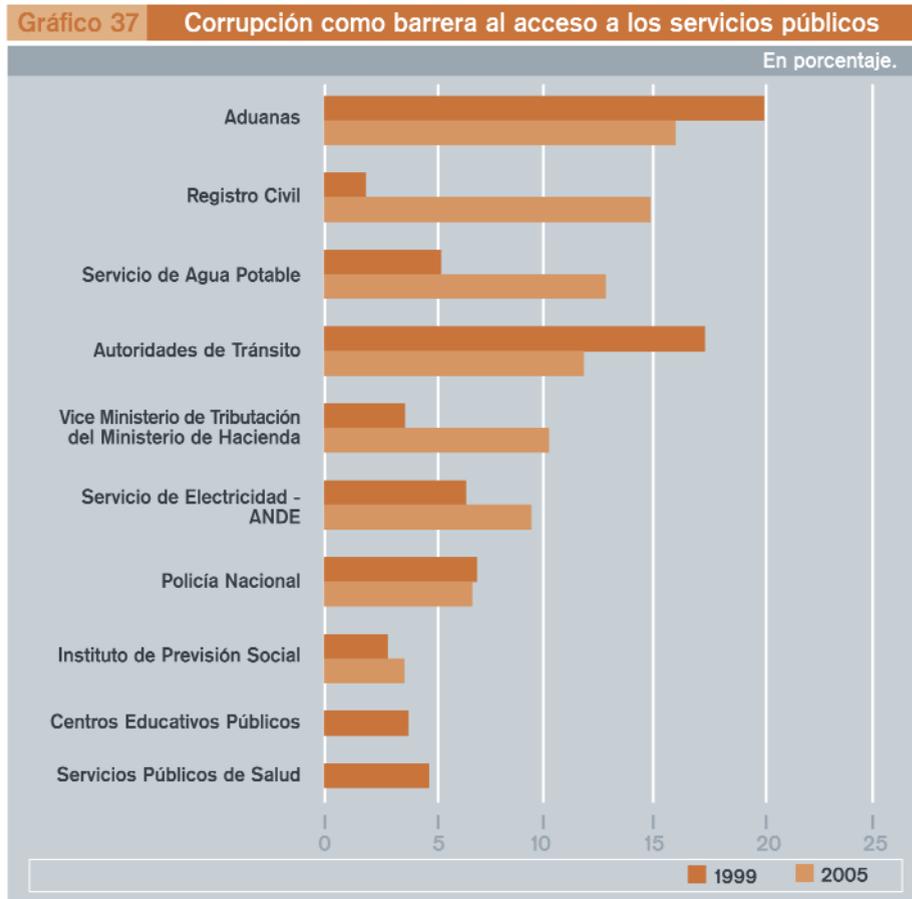
La politicización en la adjudicación de rubros a maestros es percibida como práctica frecuente y muy frecuente por casi el 80% de los usuarios. Asimismo, elevados porcentajes de la ciudadanía percibe varios factores como obstáculos importantes y muy importantes para una educación de calidad.



■ Corrupción como barrera al Acceso a los Servicios Públicos

Los costos que la corrupción impone a la sociedad van más allá de los recursos que se desvían de su asignación eficiente. Opera además como una barrera a los servicios que el Estado provee para la ciudadanía. La evidencia¹⁰ muestra que esta situación afecta principalmente a los ciudadanos de bajos ingresos.

La evolución de esta barrera en Paraguay, entre 1999 y 2005, para servicios proveídos por 10 instituciones seleccionadas muestra un comportamiento dispar. Por una parte, el porcentaje de usuarios que indica 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, parece haberse incrementado desde 1999 en los servicios de agua potable y electricidad, el Vice-Ministerio de Tributación del Ministerio de Hacienda¹¹, y especialmente en el Registro Civil.

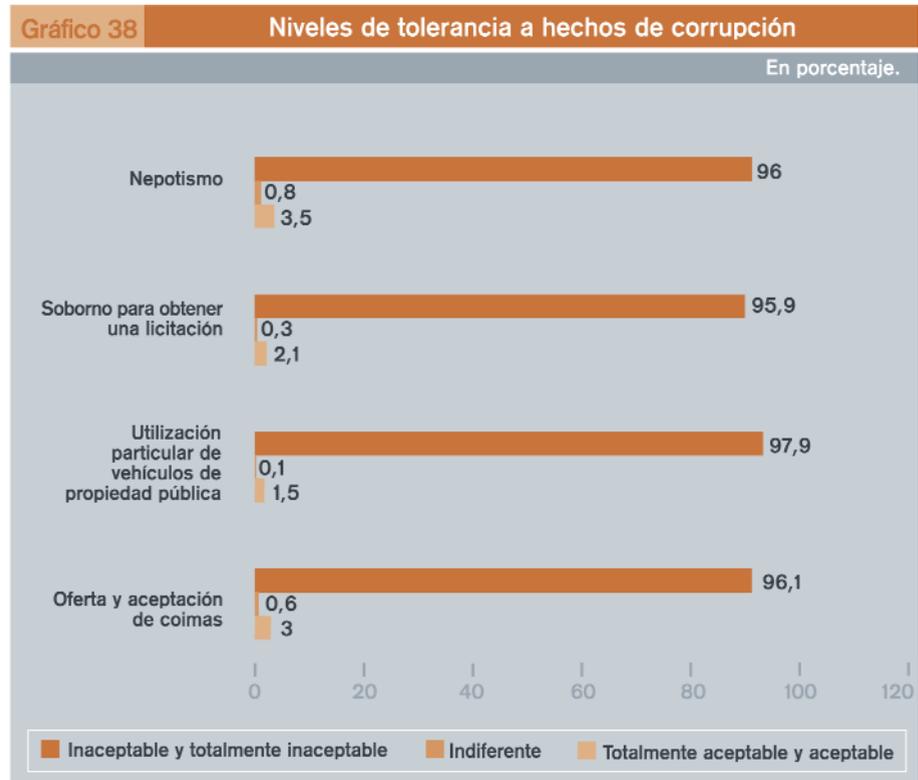


¹⁰ Este tipo de diagnóstico de corrupción y gobernabilidad ha sido aplicado en varios países de Latinoamérica, Europa del Este y África y en todos ellos se ha llegado a la misma conclusión. La lista completa de los países y sus respectivos hallazgos se puede encontrar en la página Web <http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/d-surveys.html>

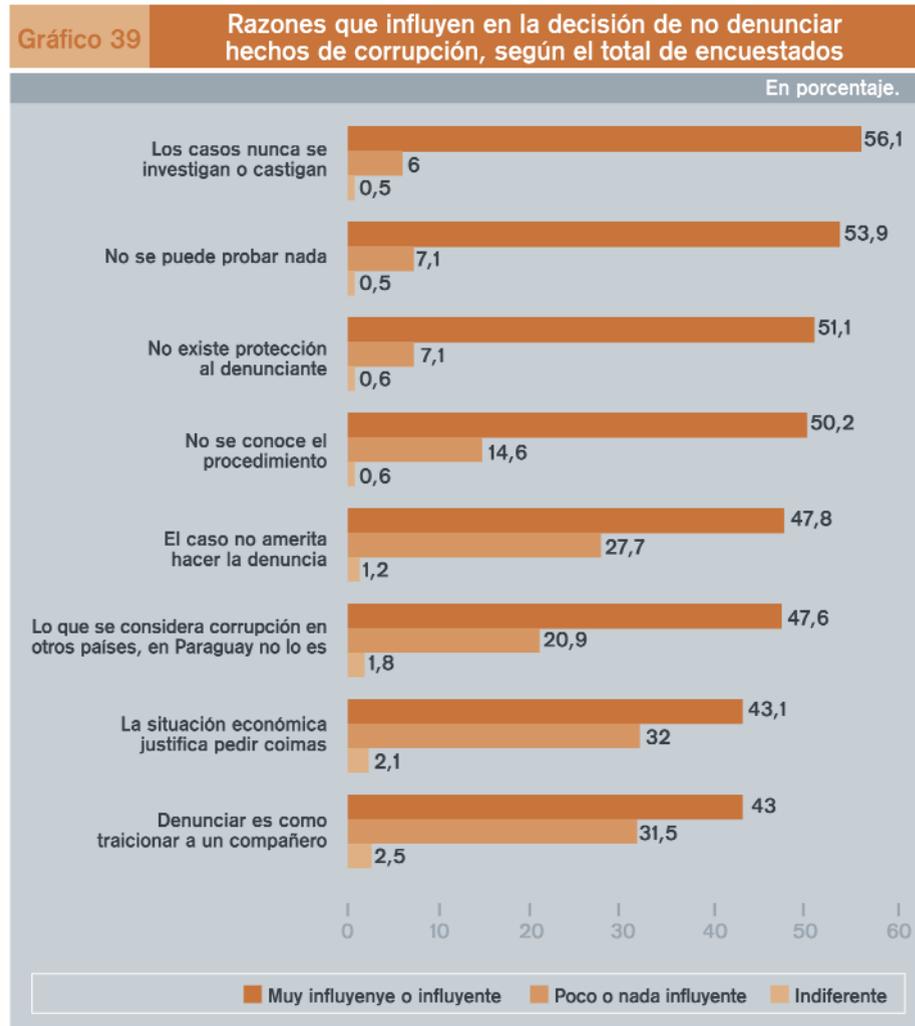
¹¹ En 1999 la pregunta hacía referencia a la Sub-Secretaría de Tributación.

■ Tolerancia y denuncias de hechos de corrupción

La gran mayoría de los usuarios encuestados manifiesta intolerancia hacia todos los hechos de corrupción que les fueron mencionados (con porcentajes mayores al 95%).



Pero esa intolerancia expresada no se manifiesta cuando se trata de denunciar los hechos. Casi un 20% refiere haber sido víctima de casos de corrupción en el último año, pero apenas el 26% de las víctimas los han denunciado.



La impunidad es la razón de mayor influencia en la decisión de no denunciar hechos de corrupción. La idea de que las denuncias no se investigarán o no se castigarán a los implicados se percibe como el mayor 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 para no concretarlas por más de la mitad de los encuestados .

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.



■ Control social de la corrupción y expectativas sobre disminución de la corrupción

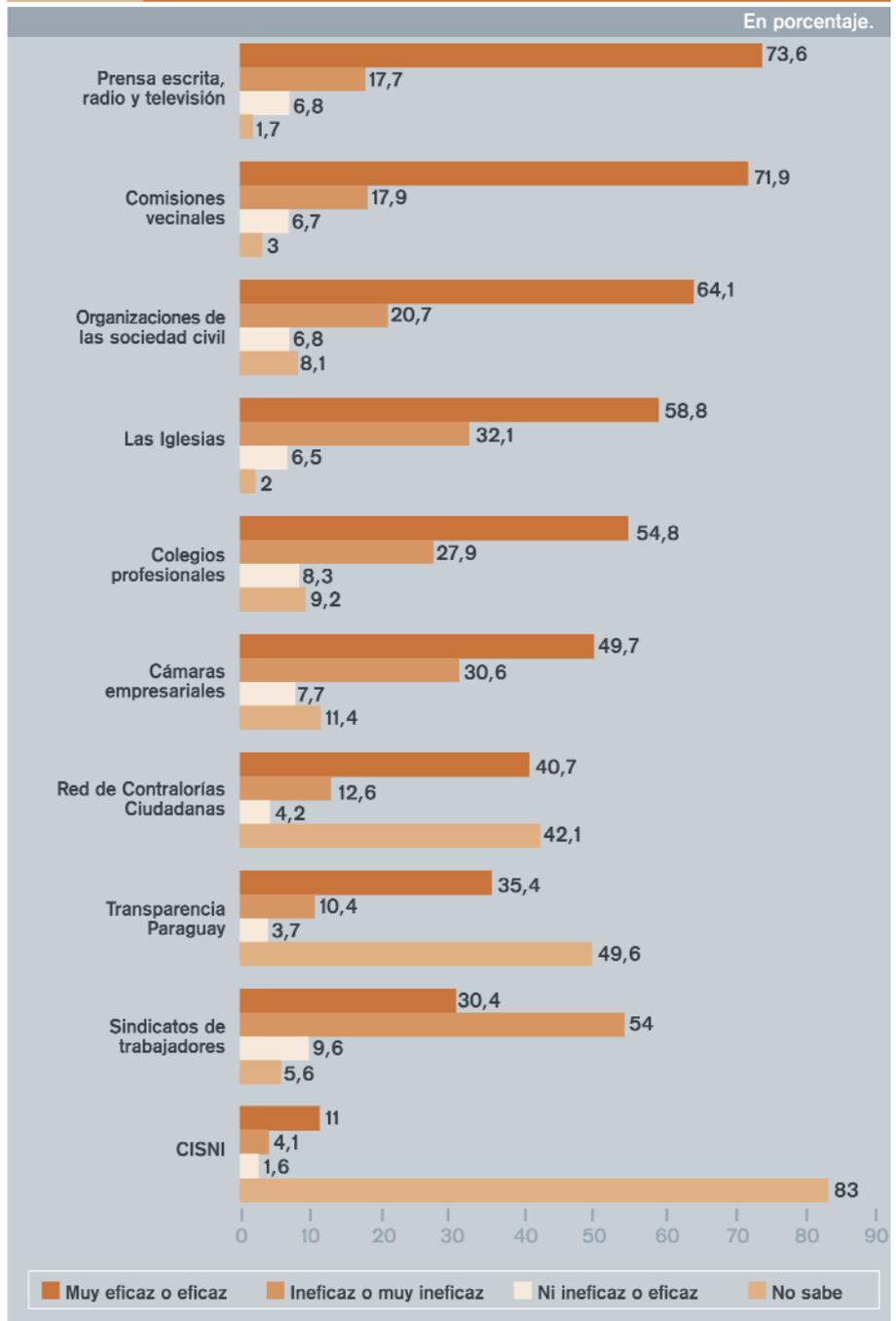
Los medios de comunicación son percibidos como los más eficaces para ejercer control social contra la corrupción en las instituciones pones públicas. El segundo lugar lo ocupan las comisiones vecinales y en tercer lugar las organizaciones de la sociedad civil en general.

Los sindicatos de trabajadores son vistos como los más ineficaces para esta tarea; esta percepción se compadece con el listado de las instituciones percibidas como más corruptas en donde los mismos ocupan el quinto lugar.

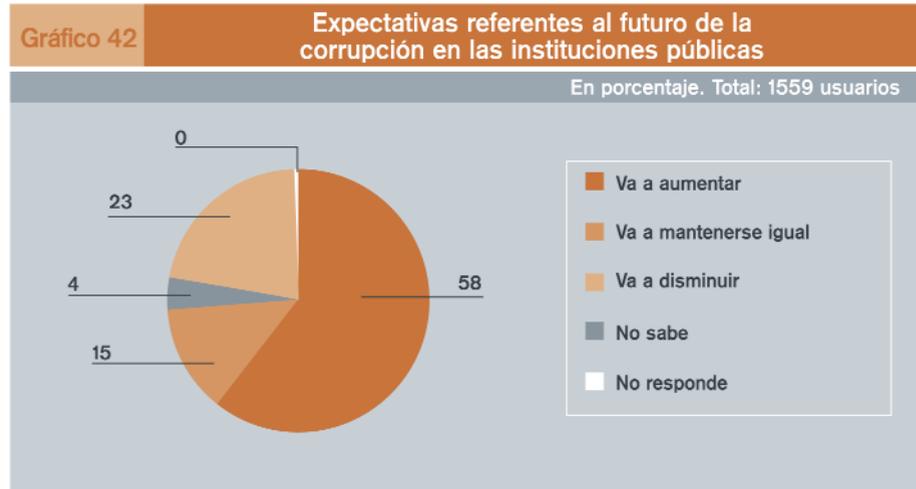
En cuanto a las organizaciones civiles dedicadas al control social anticorrupción, se destaca el desconocimiento de las mismas, entre ellas la Red de Contralorías Ciudadanas (42.1%), Transparencia Paraguay (49.6%) y el CISNI (83%). Tampoco las personas que conocen estas organizaciones le asignan una eficacia muy significativa en esta tarea, 40,7%; 37,4%; 11% respectivamente.

Gráfico 41

Niveles de eficacia de las instituciones para ejercer control social, según el total de los encuestados. Año 2004.



La población encuestada es pesimista sobre las posibilidades de que la corrupción disminuya. Apenas un 23% piensa de esta manera, por el contrario, el 58% 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%.

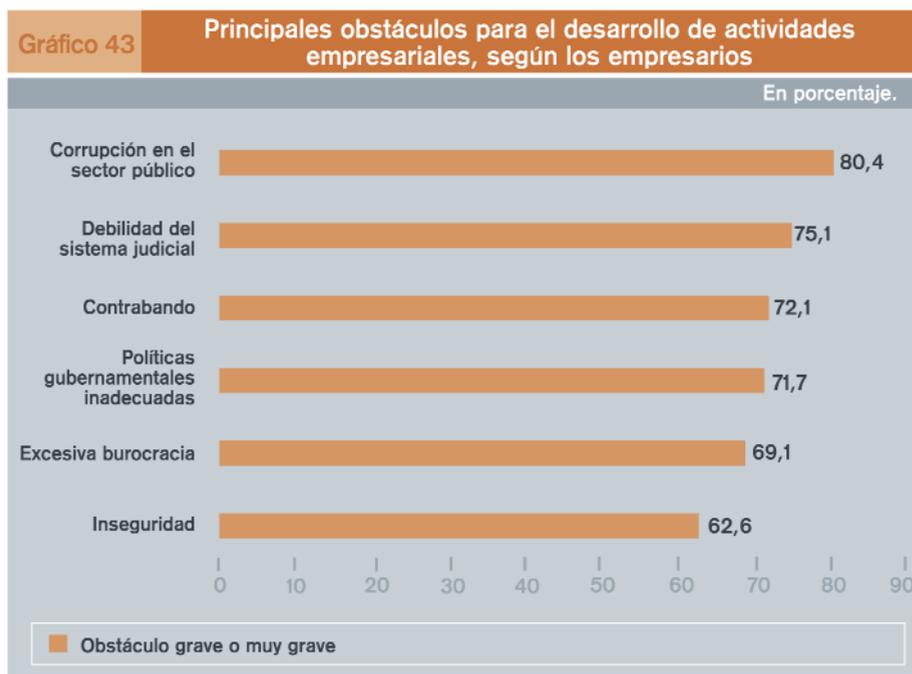


PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN EL EMPRESARIADO

■ Principales obstáculos para el desarrollo empresarial

Más del 80% de los empresarios considera que la corrupción en el sector público es un obstáculo grave y muy grave para el desarrollo de las actividades de sus empresas y se constituye en el mayor obstáculo y el más importante para este sector.

La debilidad del sistema judicial, el contrabando, las políticas gubernamentales inadecuadas, la excesiva burocracia y la inseguridad son las otras razones más mencionadas al respecto.



■ Prácticas y ámbitos de la empresa

La opinión de los empresarios también es coincidente con las opiniones de los usuarios. La realización de trámites aduaneros es mencionada como la gestión en la que con más frecuencia se solicita pagos de coimas o comisiones. Les siguen las gestiones de servicios públicos en general, los trámites de exportación e importación y la obtención de licencias o permisos.

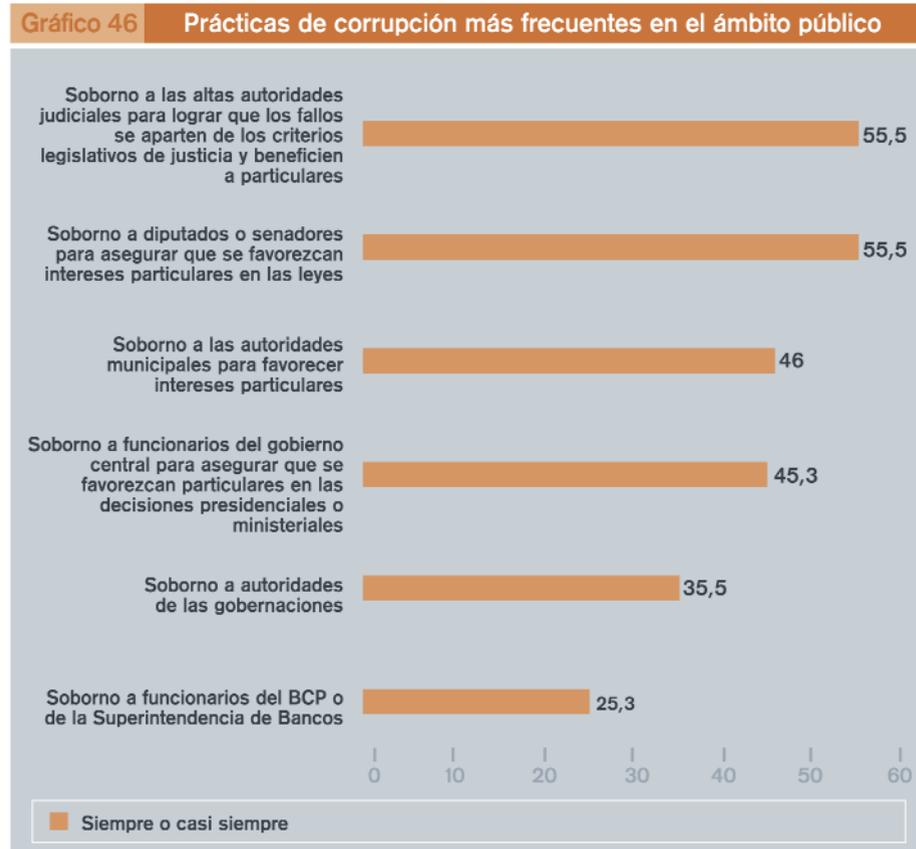
Los datos anteriormente mencionados indican que la Dirección Nacional de Aduanas es la institución en la que más frecuentemente se producen casos de sobornos, coimas o propinas.



Cuando se trata de experiencias directas, las autoridades municipales son aquellas sobre las cuales el empresariado manifiesta tener conocimiento directo de sobornos con mayor frecuencia.



Los sobornos judiciales y a diputados y senadores son los mencionados como más frecuentes, de acuerdo a la percepción de los empresarios.



El tráfico de influencias, manifestado como adecuación de los términos de referencia a los intereses de una empresa, es percibido por un alto porcentaje de empresarias y empresarios -42,7%- como una situación que ocurre siempre y casi siempre en las contrataciones con el Estado.

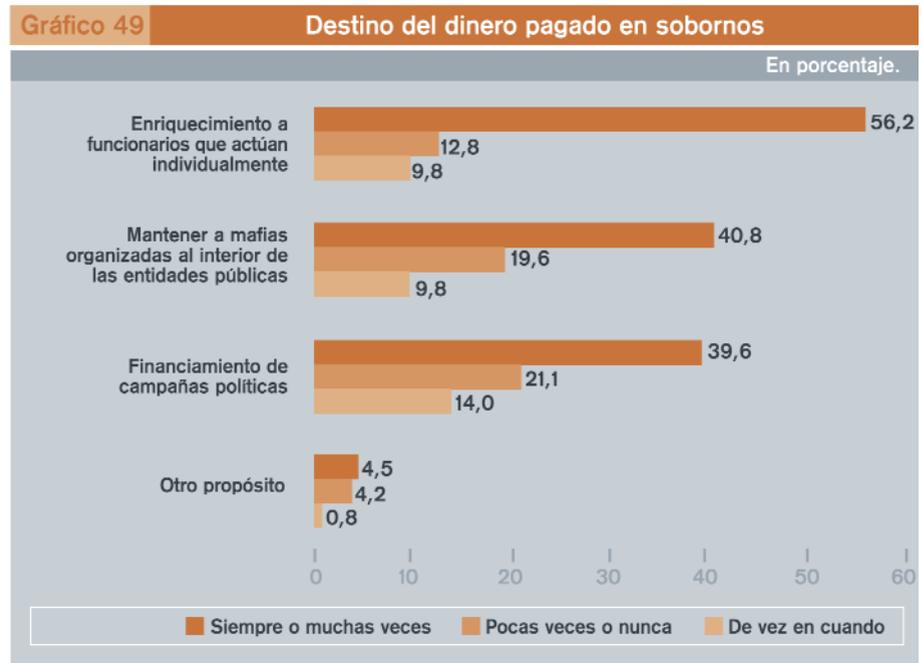
La ausencia de un marco imparcial de competición se menciona como una razón importante y muy importante por el 72,4 % de los empresarios que decidieron no presentarse a una licitación cuando hubieran podido hacerlo.



También con base en la experiencia, casi un 20% de los empresarios encuestados admite la existencia de pagos ilegales para la obtención de contratos, mientras que un poco más del 80% afirma que nunca o casi nunca ha realizado pagos ilegales para obtener contratos.



El dinero pagado en sobornos es destinado, según la mayoría, al enriquecimiento de funcionarios que actúan individualmente.



Consecuente con estas aseveraciones, se registra alrededor de un 20% del empresariado que menciona porcentajes de utilidades anuales destinados a atenciones a funcionarios del sector público.

Un importante porcentaje del 31% del empresariado manifiesta que decidió no realizar alguna inversión que podía haber hecho en el país.

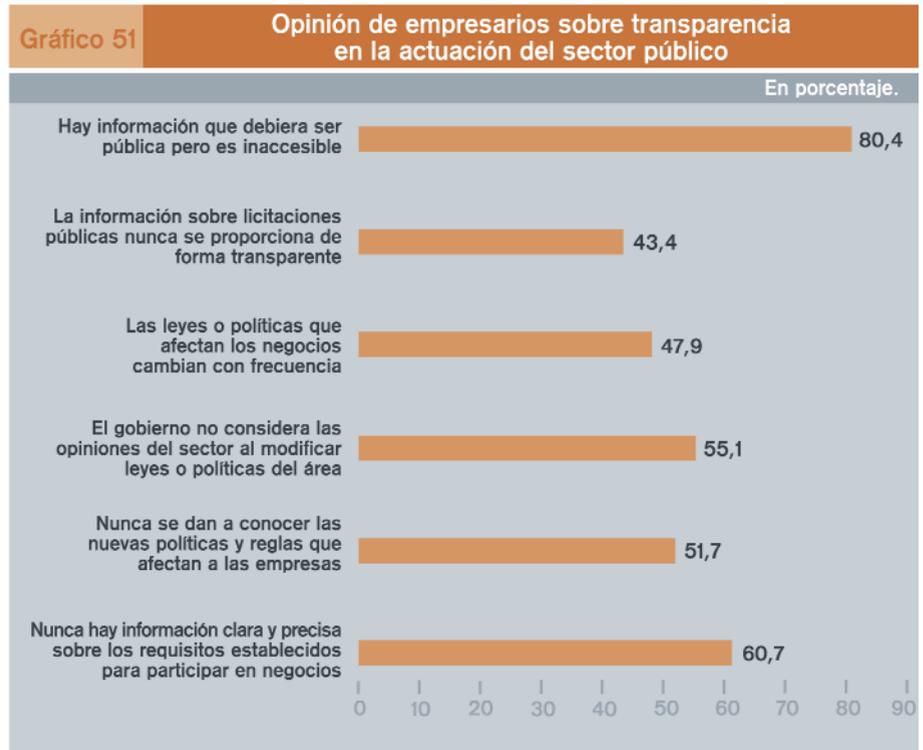
Los grupos económicos poderosos son considerados los que más influencia tienen en las decisiones de las altas autoridades del Estado, seguidos de aquellos vinculados al narcotráfico.



En cuanto a captura del Estado y gobernabilidad, los resultados del estudio permiten identificar focos de riesgo adicionales a los ya descritos. Entre ellos: (i) la percepción del empresariado sobre los grupos de poder que incidirían en las decisiones gubernamentales (Grupos económicos poderosos 85,6%; grupos vinculados al narcotráfico 74,7%; otras estructuras del crimen organizado 65,6%) y (ii) la participación del sector privado en la financiación de partidos políticos (55,8%) sin mayor regulación acerca del manejo de fondos en los partidos políticos.

Opinión acerca de la transparencia en la gestión estatal

La falta de acceso a información pública es uno de los problemas de transparencia más importante de acuerdo a la opinión del 80,4% del empresariado.



Más de la mitad de los empresarios consultados refieren contribuir económicamente a los partidos políticos en el curso de las campañas electorales. Al comparar este dato con lo arrojado por el Gráfico 49, podría inferirse la potencial o real influencia del sector empresarial en las decisiones gubernamentales. Al respecto, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción recomienda que se establezcan pautas para el relacionamiento del sector empresarial con el Estado que minimicen estos riesgos, al mismo tiempo que se establezcan normas de transparencia y rendición pública de cuentas acerca de los fondos que reciben los partidos políticos.



PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN EL FUNCIONARIADO

■ Prácticas y ámbitos de la corrupción

En el análisis de la opinión del funcionariado de cada institución sobre la corrupción en las mismas, se recaban las opiniones más críticas de este sector. La medición del Índice de Corrupción Global, otorga puntajes más elevados (mayor corrupción) a la Corte Suprema de Justicia, la Municipalidad de Asunción y las Municipalidades del Departamento Central. Las que obtienen menores puntajes son la Cámara de Senadores, las Secretarías de la Presidencia de la República y las Gobernaciones.

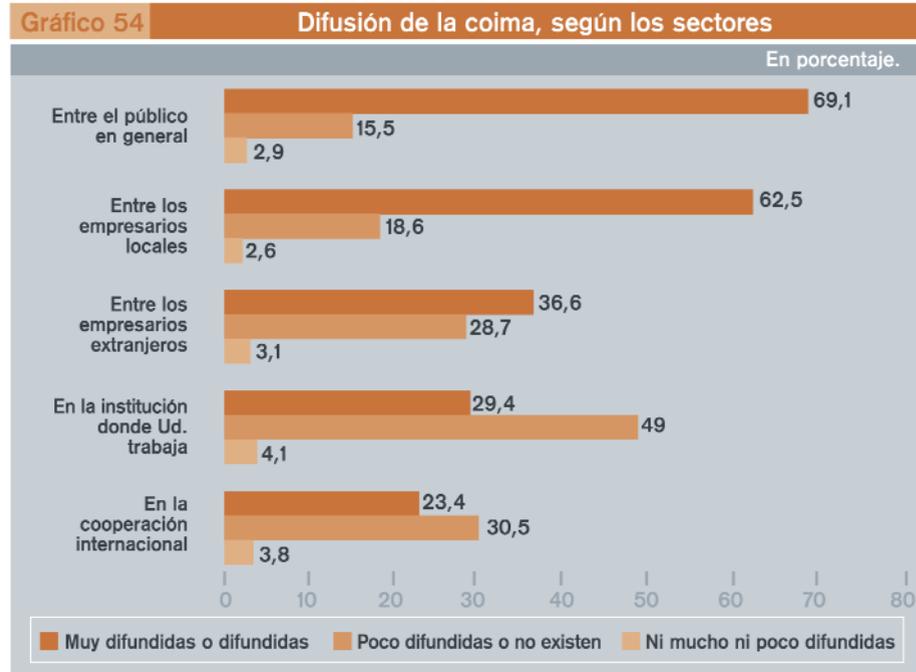
Este Índice representa el promedio de cinco indicadores de corrupción estandarizados: soborno sobre decisiones reguladoras/legales, soborno sobre contratos públicos, soborno para obtener servicios públicos, corrupción en la administración del personal y corrupción en la administración presupuestaria.

Índices de Corrupción	Valor medio
Índice de Corrupción Global	43,58
Corrupción administrativa para obtener servicios públicos	32,65
Corrupción en personal	50,69
Corrupción en presupuesto	28,94
Corrupción en contratos públicos	45,31
Captura del Estado (corrupción en reglamentos y leyes)	49,02
Corrupción percibida	42,4

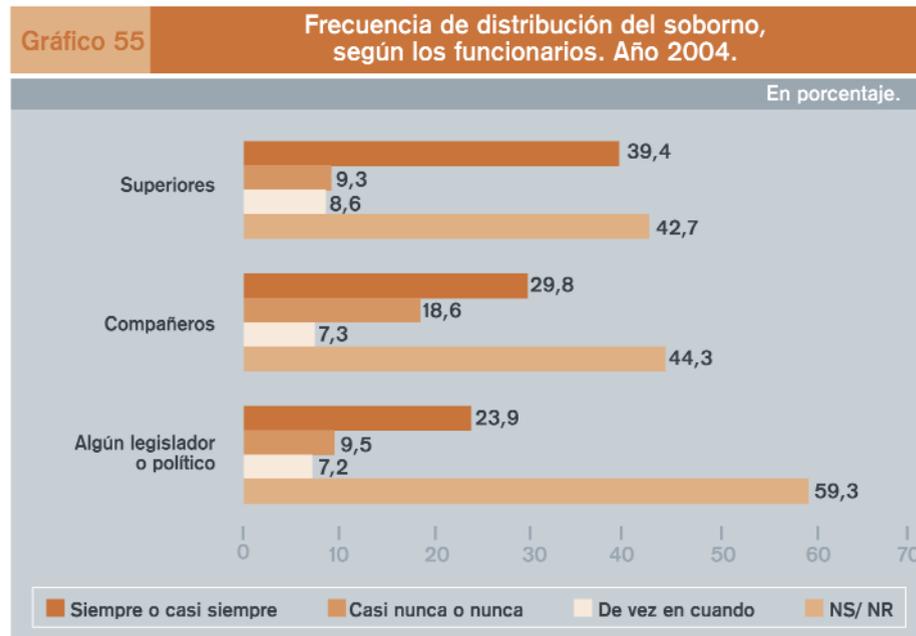
Ante la pregunta que solicita valorar la difusión de prácticas corruptas en sus propias instituciones, un porcentaje importante del funcionariado admite que las mismas están difundidas y muy difundidas. La más reconocida es el nepotismo.



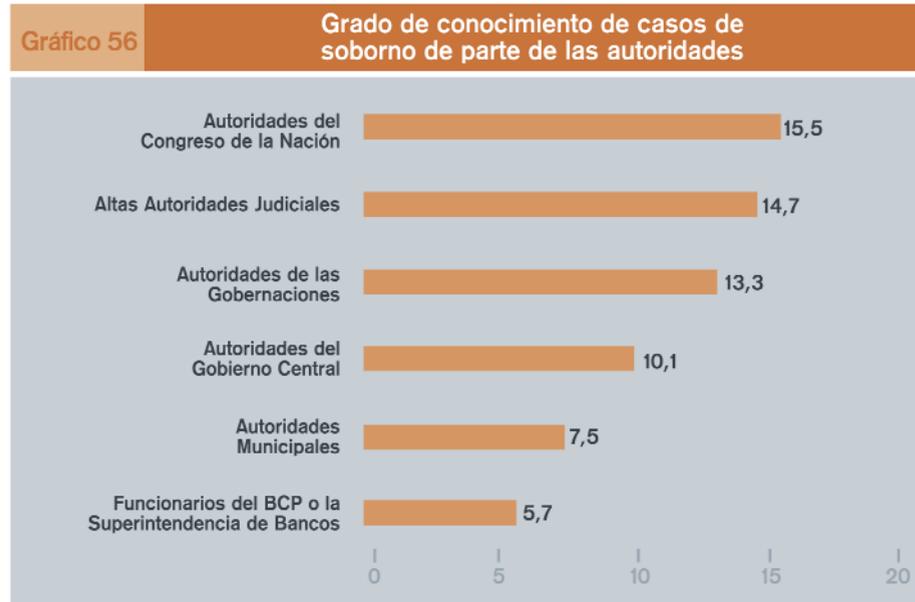
Una gran mayoría considera que la práctica del pago de coimas está difundida y muy difundida entre el público en general y entre el empresariado local.



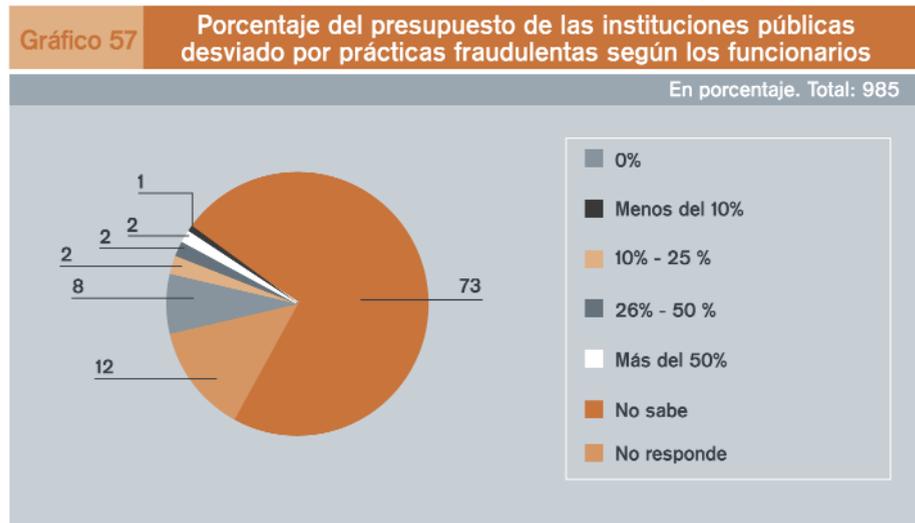
Elevados porcentajes del funcionariado considera que los sobornos recibidos se comparten. Casi el 40% afirma que siempre o casi siempre son compartidos con los superiores, alrededor del 30% menciona a los propios compañeros y cerca del 24% a políticos o parlamentarios.



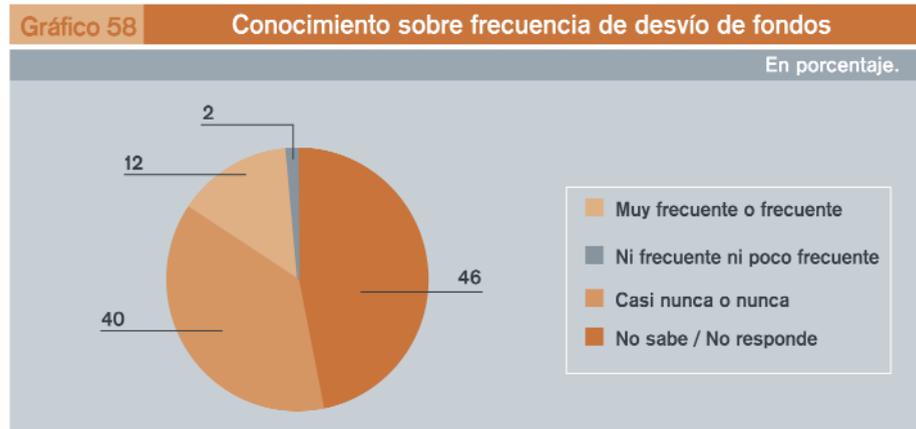
Importantes porcentajes del funcionariado también manifiestan tener conocimiento directo de sobornos a autoridades. Alrededor de un 15% refiere conocer la existencia de este mecanismo entre las autoridades del Congreso y del Poder Judicial.



El 7% del funcionariado menciona porcentajes del presupuesto público que considera son desviados hacia prácticas fraudulentas, en tanto un 8% afirma que no existen desvíos, 12% no responde y 73% dice no saber si existen estas prácticas.



Un 12% del funcionariado manifiesta saber que el desvío de fondos en las instituciones se produce frecuente y muy frecuentemente.

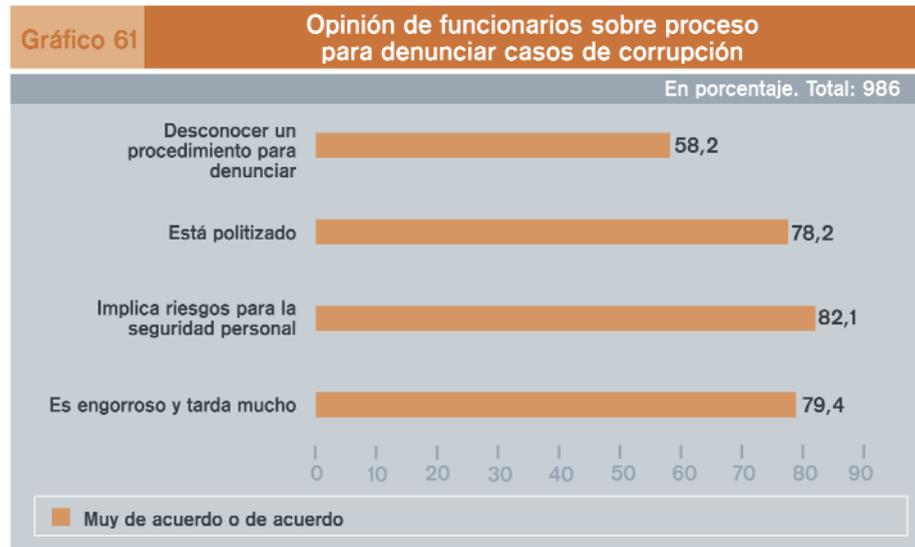


El desvío irregular de fondos presupuestarios en el sector público se ha reducido sustancialmente en estos seis años (1999 - 2005) según los funcionarios entrevistados, sin embargo estos mismos reportan un incremento en el porcentaje de contratos que involucran sobornos para garantizar su adjudicación.



Factores que obstaculizan la denuncia

El 14% del funcionariado manifiesta haber tenido alguna vez la intención de denunciar un hecho de corrupción, pero decidió no hacerlo. Cuando se indaga al respecto, los argumentos que impiden la concreción de las denuncias tienen que ver con el temor a las represalias por la falta de garantías, el descreimiento acerca de la efectividad de la investigación o de la sanción de los denunciados y la dificultad de presentar pruebas.



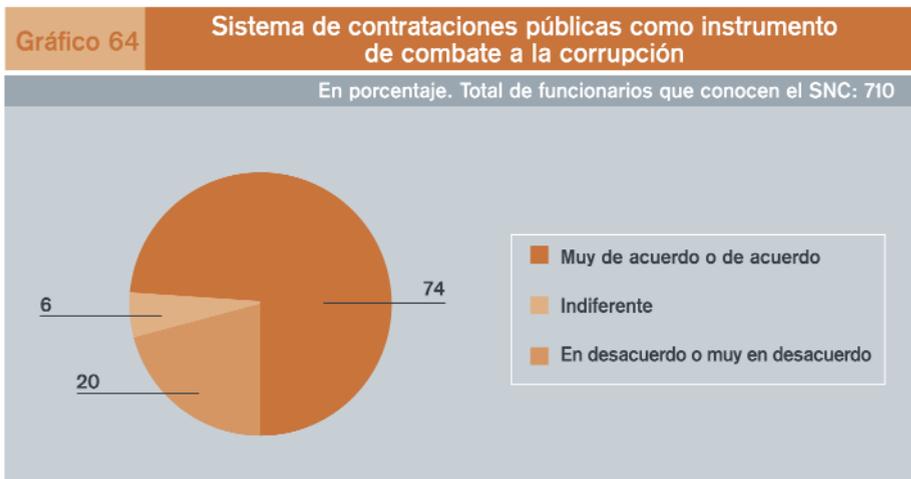
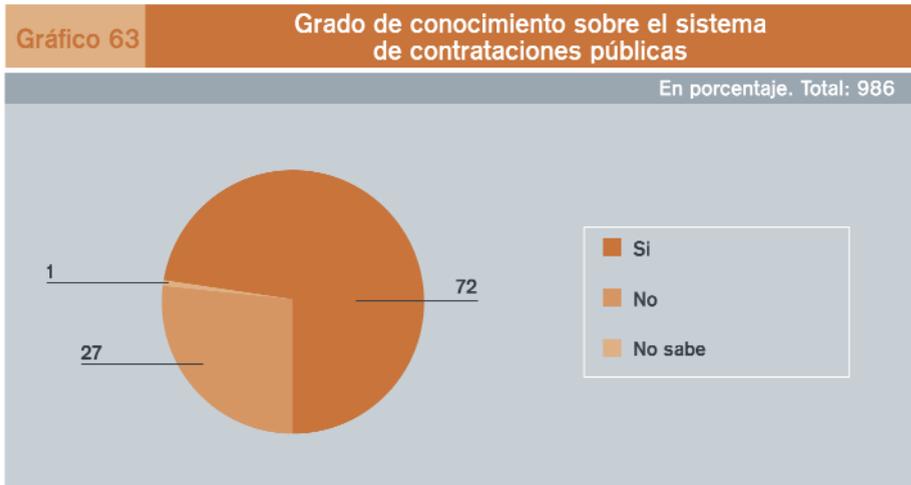
En el relevamiento de la opinión de trabajadores del sector público se evidencia la importancia que éstos otorgan a la participación del empresariado en la corrupción pública. Al mismo tiempo consideran que dicho sector debería ser juzgado tan severamente como el sector público cuando se ven envueltos en casos de corrupción.



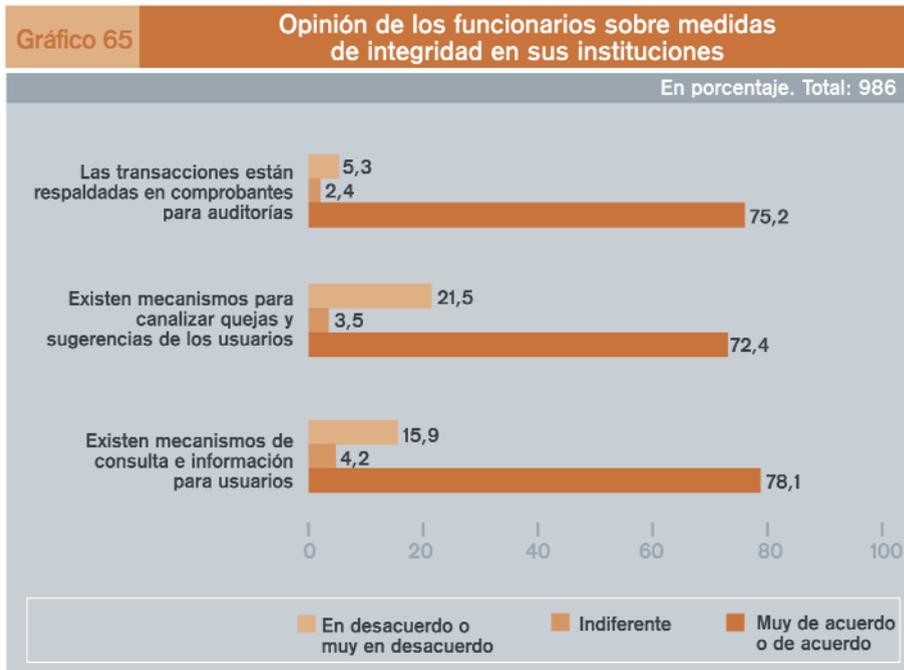
Por otra parte, los resultados indican que medidas de transparencia como el informe de las instituciones públicas sobre la administración de sus fondos se consideran importantes y que más del 90% del funcionariado ve la necesidad de priorizar este tema por parte del gobierno. Cuando se consulta la opinión acerca de si se evalúa oportuna una campaña anticorrupción, el porcentaje de funcionarios que la ve viable política y administrativamente disminuye al 65%. Cuando se indaga sobre su posible eficacia, si bien sigue siendo mayoritario el porcentaje de funcionariado optimista, se incrementa el escepticismo (30%).

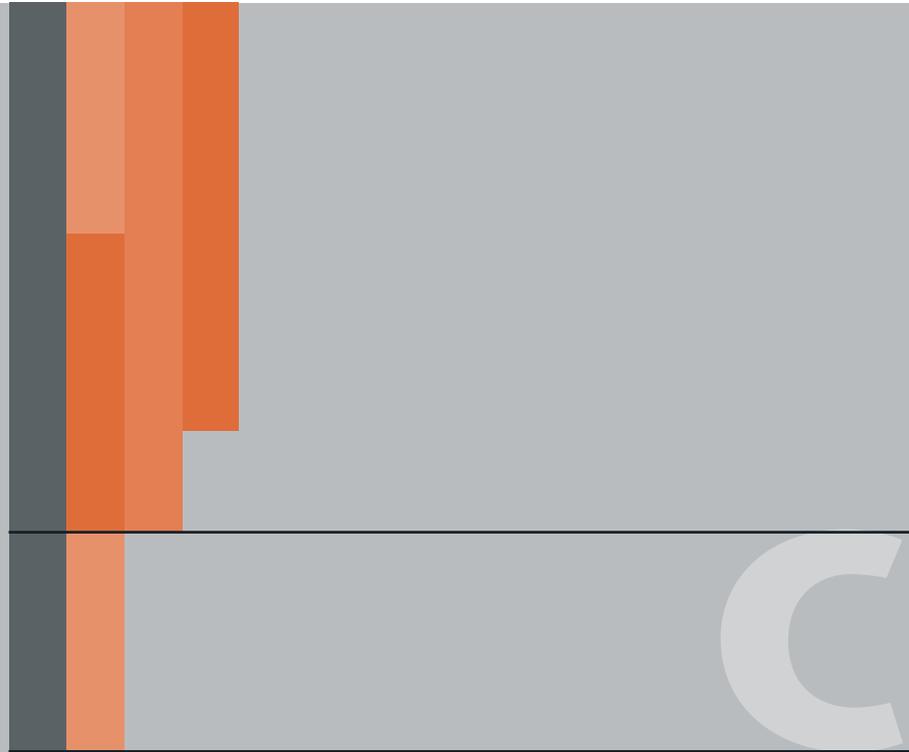
■ Medidas de Integridad en las Instituciones Públicas

Resulta importante observar los resultados de medidas de integridad ya implementadas, como el Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. Más del 70% del funcionariado afirma conocer el sistema, y para el 74% de los que lo conocen, es un instrumento efectivo para combatir la corrupción.



Elevados porcentajes del funcionariado consideran que existen medidas de integridad en sus instituciones. En efecto, casi el 80% piensa que existe documentación respaldatoria adecuada y que existen mecanismos de información y recepción de quejas adecuados para la ciudadanía.

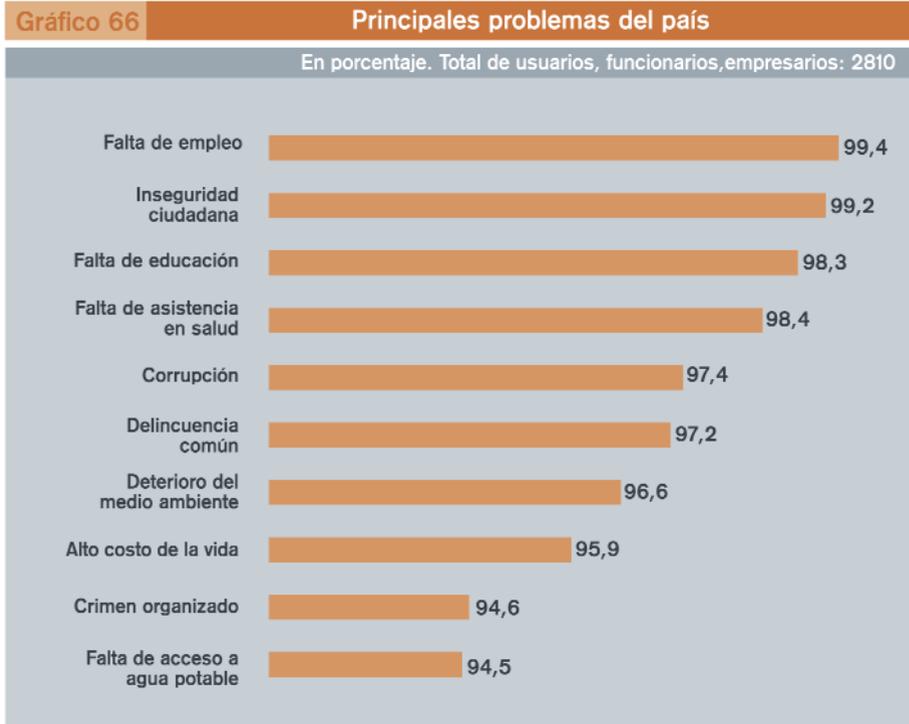




SITUACIÓN
COMPARATIVA DEL PAÍS:
ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

Principales problemas nacionales

La falta de empleo aparece como el principal problema del país. Le siguen la inseguridad ciudadana, la falta de educación, la falta de asistencia en salud y la corrupción. Estos problemas aparecen entre 15 temas (más una opción abierta) en una lista donde la mayoría de los encuestados evalúan el nivel de importancia de los grandes temas nacionales.



Uno de los problemas considerados principales, la falta de educación, encuentra como el mayor obstáculo para solucionarlo, el alto costo que implica una educación de calidad, de acuerdo a la opinión de los usuarios encuestados (Ver Gráficos 35 y 36).

La percepción sobre la situación del país y sus perspectivas fueron consultadas a todos los sectores para conocer su opinión acerca de la evolución de los últimos dos años.



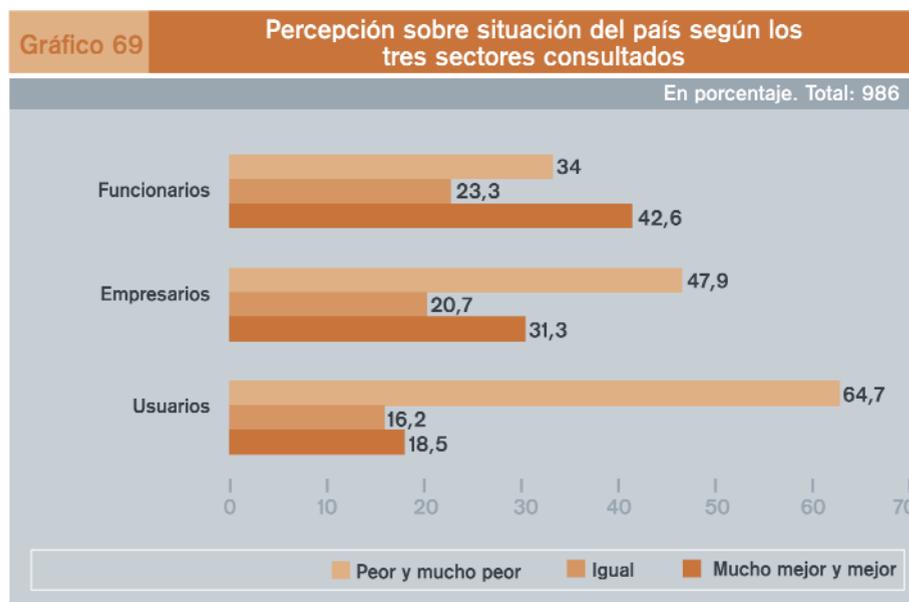
Sobre los problemas percibidos como los más importantes y sus perspectivas hacia el futuro, los resultados indican severidad en el juzgamiento de la situación actual del país, y pesimismo con respecto al futuro. En consonancia con otros estudios, la falta de empleo es considerado el principal problema del país.



El 52,3% considera que el país está peor o mucho peor que hace dos años. Cabe recordar que en diciembre de 2002 se vivía la última etapa del gobierno de Luis Ángel González Macchi. Las opiniones recabadas en esa época daban cuenta de un elevado grado de desencanto ciudadano¹². Resulta preocupante por ello que el 28,2%, considere que se está mejor o mucho mejor que entonces. Esto implica que una mayoría de los encuestados piensa que no sólo no se ha avanzado con respecto a como se encontraba el país a fines del 2002, sino que se ha retrocedido.

Si además se tiene en cuenta que en el 2003, alrededor del 70% de la población manifestaba su esperanza de mejoría¹³, los datos actuales indican que gran parte de esa población no ha visto satisfechas sus expectativas. Esta percepción puede estar reflejando una gran decepción ciudadana y la correspondiente incidencia en los datos que ubican al Paraguay como al país más autoritario de América Latina¹⁴.

Cuando la percepción sobre la situación actual del país se desagrega por sectores se observa que quienes califican de manera más negativa son los ciudadanos comunes en tanto quienes dan mayor calificación a los dos últimos años son los funcionarios del sector público.

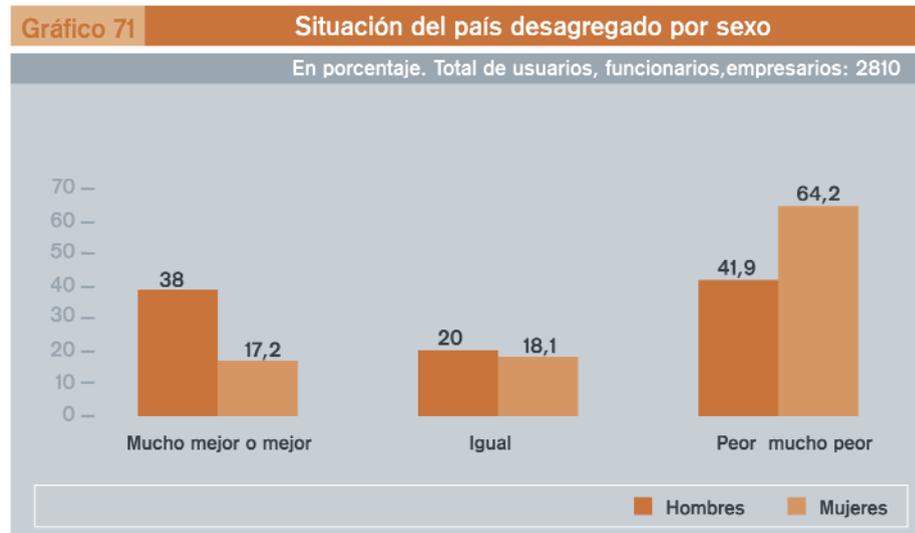
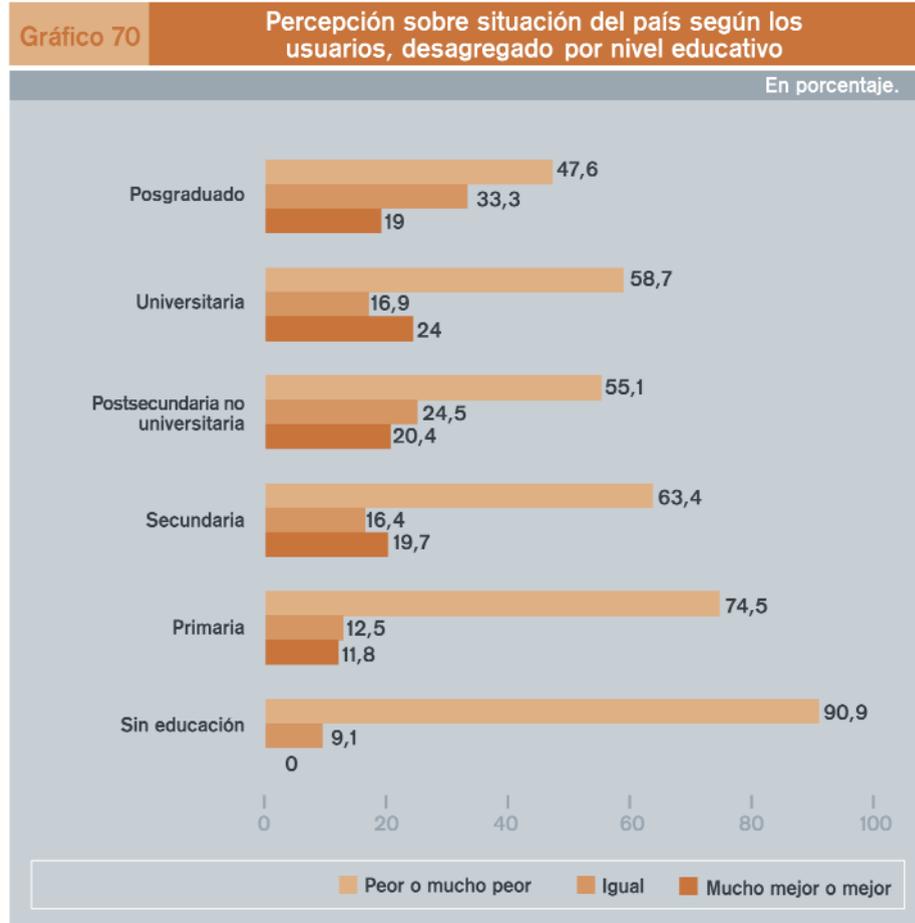


¹² Vial (2004) se refiere al 2002 como al “año donde el desprestigio de González Macchi había llevado al país al límite del desencanto”

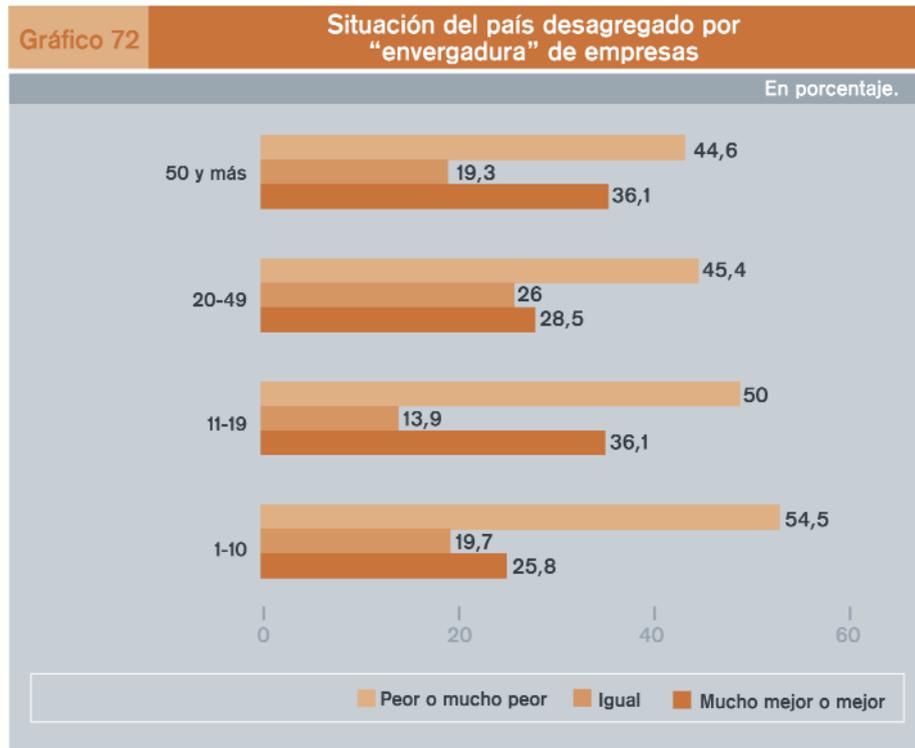
¹³ El estudio de Vial indica que en el 2003, el 73,7% de la población encuestada consideraba que la situación general estaría mejor.

¹⁴ Informe 2004 de Latino barómetro

Atendiendo el nivel educativo de los usuarios se encuentra que quienes juzgan más severamente la situación del país son las personas con menor nivel educativo.



Según el sexo de los encuestados se advierte menor flexibilidad de parte de las mujeres al calificar la situación actual del país. Alrededor de un 22% más de mujeres que hombres piensa que el país está peor o mucho peor que hace 2 años. Si bien el presente estudio carece de una perspectiva de género en su concepción, estos resultados permiten inferir su importancia en el análisis. Esta mayor severidad podría estar reflejando una menor tolerancia de las mujeres, en razón de que las oportunidades de educación y salud y la falta de oportunidades de empleo y su consecuente pobreza las afectan más gravemente.



Considerando la envergadura de las empresas se advierte que los empresarios que evalúan más duramente la situación son los que tienen empresas pequeñas y medianas (hasta 20 trabajadores).

PROBLEMÁTICA DEL PAÍS, DESAGREGADO POR RANGO DE FUNCIONARIOS

Con relación a los trabajadores del sector público, el desagregado por rango muestra que el funcionariado de alto rango y gerencial es el que califica mejor al país. Esta calificación baja también con la función del trabajador, en efecto, el de nivel operativo tiene una mala calificación del país.

Al evaluar que las personas de menor nivel educativo así como las empresas de menor envergadura son las que peor califican la situación actual del país, puede colegirse que los sectores más desprotegidos son los que se ven más afectados por la falta de solución a los problemas.

Del patrón de disociación usuarios - funcionariado podría inferirse que quienes se encuentran al interior de las instituciones visualizan cambios en razón quizás del mayor conocimiento de esfuerzos que pudieran estar llevándose a cabo en las mismas, en tanto que, el público en general no los ve.

Otra posible explicación podría apuntar a la abundancia de información negativa con respecto a la honestidad del sector público, que vuelve más rigurosa a la ciudadanía en general. En sentido contrario, esta disociación podría indicar que hay una cierta "autocomplacencia" del funcionariado al no calificar con mayor rigor la situación. La diferencia también podría explicarse por el temor que pudiera existir a expresar hacia sus jefes por parte de los funcionarios.

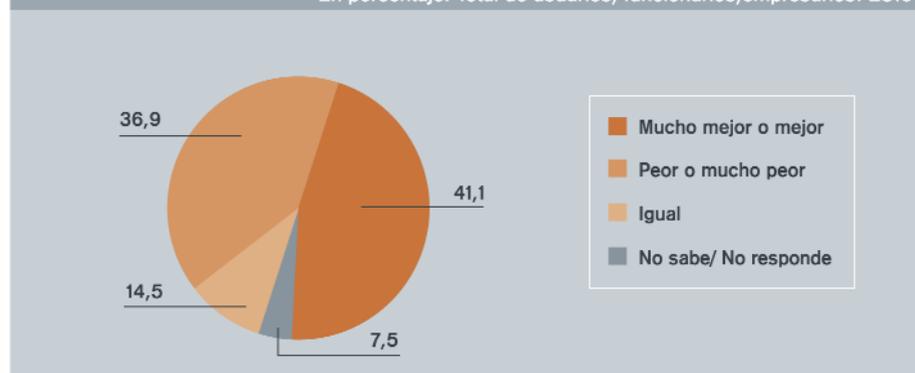
El desagregado por rango del funcionariado, donde se constata que los de alto rango califican mejor la situación actual del país y son más optimistas que los de menor rango, podría estar indicando que a niveles superiores se están ejecutando acciones que se conciben como propiciadoras de avances para el país; pero que no son conocidas y/o internalizadas por los demás estamentos. Otra posible explicación podría apuntar a la mayor cercanía del alto funcionariado al poder político, lo cual le aleja de la percepción del resto de la población.

¿CÓMO ESTARÁ EL PAÍS EN LOS PRÓXIMOS DOS AÑOS?

La perspectiva en la mejoría de la situación del país tampoco es muy elevada, si bien es más optimista que la evaluación sobre los últimos dos años. El 41,1% de la población encuestada considera que la situación estará peor o mucho peor, alrededor de un 30% que la situación puede mejorar, en tanto un poco más del 14% opina que la situación continuará igual. Estos resultados indican un alto nivel de pesimismo en la población con respecto al futuro.

Gráfico 74 Perspectiva general sobre la situación del país

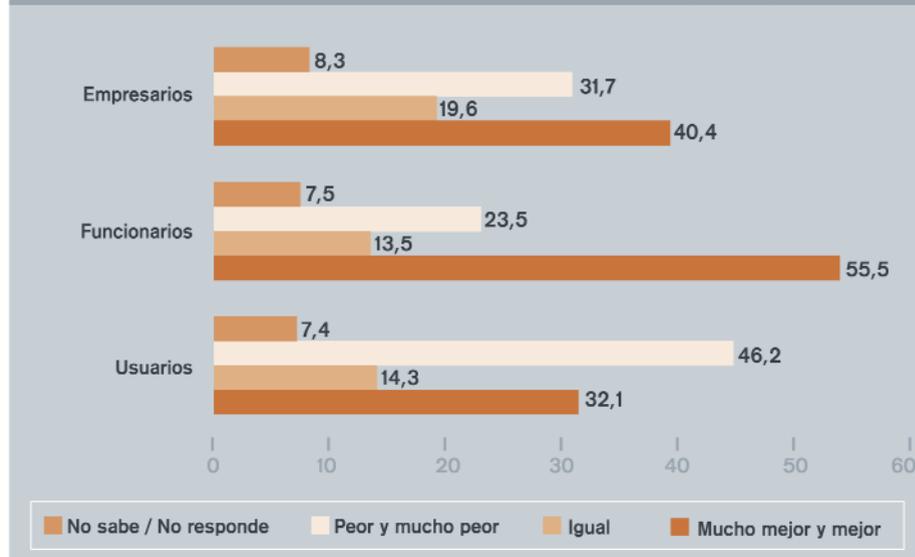
En porcentaje. Total de usuarios, funcionarios, empresarios: 2810



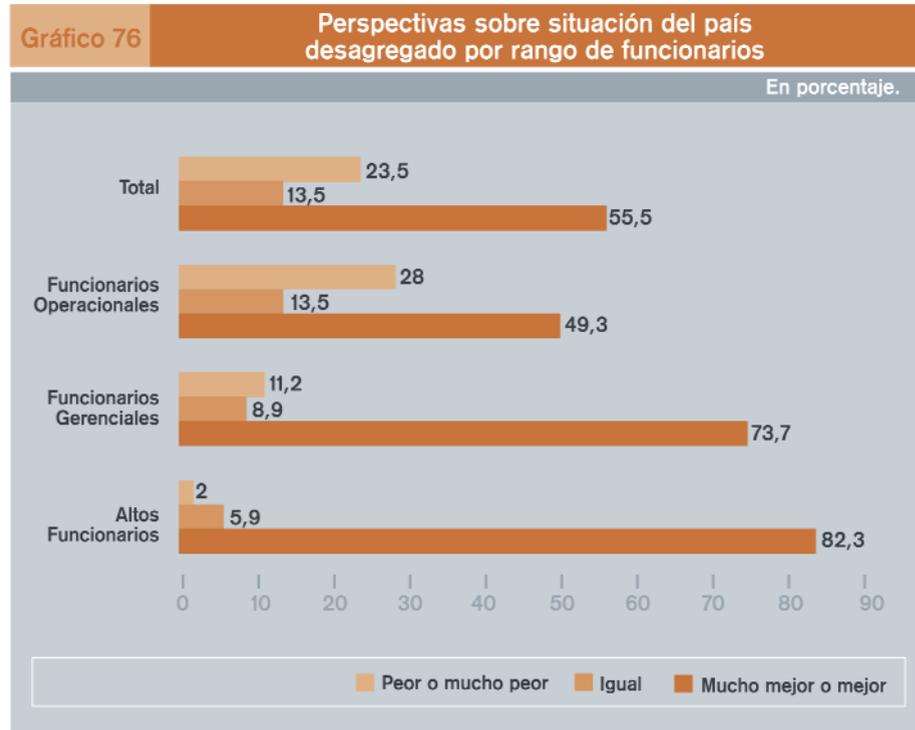
En el análisis por sector, el funcionariado es el más optimista con respecto al futuro del país.

Gráfico 75 Perspectivas sobre situación del país, según los tres sectores

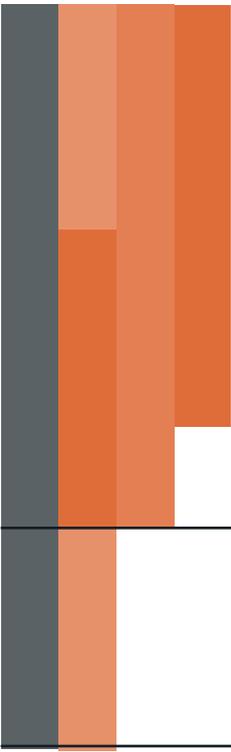
En porcentaje. Total: 2810



Introduciendo el rango, se observa una vez más que funcionarios de alto nivel son más optimistas que los del nivel operacional.



La visión más pesimista de usuarios y funcionarios de bajo rango indicaría el desánimo de la gente común, lo cual debe analizarse específicamente por el impacto negativo de este pesimismo en el apoyo a procesos que modifiquen la situación.



IV

APÉNDICE

1. LISTADO DE GRAFICOS y CUADROS

A CARACTERIZACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: PERCEPCIONES Y EXPERIENCIAS. PERSPECTIVA DEL FUNCIONARIADO	
Nº	TITULO
Gráfico 1	Percepción del funcionariado sobre sus instituciones.
Gráfico 2	Situación de la institución, según rango de funcionarios.
Gráfico 3	Calidad, cantidad y accesibilidad de los servicios.
Gráfico 4	Índice de Desempeño de Servicios.
Gráfico 5	Satisfacción Laboral.
Gráfico 6	Satisfacción con los recursos institucionales.
Gráfico 7	Frecuencia con que los funcionarios buscan otra actividad laboral.
Gráfico 8	Percepción de los funcionarios acerca de la importancia del conocimiento e involucramiento con los objetivos y planes de sus instituciones.
Gráfico 9	Percepción de los funcionarios acerca de los procesos de toma de decisión.
Gráfico 10	Percepción de los funcionarios sobre la administración de la comunicación institucional interna.
Gráfico 11	Frecuencia de recomendaciones o coimas para el acceso a cargos públicos.
Gráfico 12	Percepción de los funcionarios acerca de la gestión de los recursos humanos en el sector público: criterios para el acceso o promoción laboral.
Gráfico 13	Instituciones públicas donde los funcionarios entienden que rige el principio de la meritocracia.
Gráfico 14	Instituciones públicas donde los funcionarios entienden que no rige el principio de la meritocracia.

Gráfico 15	Instituciones públicas más politizadas según los funcionarios.
Gráfico 16	Opinión de los funcionarios acerca de las pautas de la política presupuestaria de sus instituciones. Criterios considerados, control y transparencia.
Gráfico 17	Opinión de los funcionarios acerca de las decisiones sobre la política presupuestaria de sus instituciones. Criterios considerados, control y transparencia.
Gráfico 18	Opinión de los funcionarios acerca de la ejecución de la política presupuestaria en sus instituciones. Criterios considerados, control y transparencia.
Cuadro 1	Grado de relacionamiento entre los indicadores de desempeño institucional.
Gráfico 19	Receptividad del funcionariado acerca de las medidas adoptadas para la reforma del sector público.
PERSPECTIVA DE LOS USUARIOS:	
Gráfico 20	Ranking de instituciones según la calidad del servicio ofrecido.
B CARACTERIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN: PERCEPCIONES Y EXPERIENCIAS. PERSPECTIVA DE LOS TRES SECTORES ENCUESTADOS	
Gráfico 21	Valoración positiva (instituciones más honorables) de las instituciones del país según empresarios, funcionarios, y usuarios.
Gráfico 22	Valoración negativa de las instituciones del país según empresarios, funcionarios, y usuarios.
Gráfico 23	Cuadro comparativo acerca de las instituciones más honorables.
Gráfico 24	Instituciones percibidas como más corruptas por los tres sectores encuestados.
Gráfico 25	Percepción de la gran corrupción según usuarios, funcionarios y empresarios.
Gráfico 26	Percepción acerca de los casos de pequeños sobornos según usuarios, funcionarios y empresarios.

PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN LOS USUARIOS:	
Gráfico 27	Porcentaje de usuarios reportan haber recibido solicitud de coimas, propina o sobornos.
Gráfico 28	Modalidades para el pago de coima, según los usuarios.
Gráfico 29	Modalidades para el pago de coima, según los usuarios. Años 1999-2005.
Gráfico 30	Relación entre la influencia del pago de coima y la calidad de la atención recibida en el sector público.
Gráfico 31	Porcentaje de ingresos de usuarios gastados en sobornos.
Gráfico 32	Percepción ciudadana acerca del sistema judicial.
Gráfico 33	Percepción ciudadana acerca de influencias en el Poder Judicial.
Gráfico 34	Percepción ciudadana acerca de influencias sobre el Poder Judicial. Años 1999 – 2005.
Gráfico 35	Problemas percibidos por la ciudadanía en el sistema de la educación pública.
Gráfico 36	Principales obstáculos para una educación de calidad.
Gráfico 37	Corrupción como barrera al acceso de los servicios públicos.
Gráfico 38	Niveles de tolerancia a hechos de corrupción.
Gráfico 39	Razones que influyen en la decisión de no denunciar hechos de corrupción, según el total de encuestados.
Gráfico 40	Conocimiento de procedimientos para denunciar hechos de corrupción según usuarios. Años 1999 – 2005.
Gráfico 41	Niveles de eficacia de las instituciones para ejercer control social.
Gráfico 42	Expectativas referentes al futuro de la corrupción en las instituciones públicas.
Gráfico 42 -1	Opinión sobre el combate a la corrupción. Años 1999 - 2005

PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN EL EMPRESARIADO:	
Gráfico 43	Principales obstáculos para el desarrollo de actividades empresariales.
Gráfico 44	Frecuencia y ámbitos en los cuales se realizan pagos ilegales de parte de los empresarios.
Gráfico 45	Grado de conocimiento de casos de soborno en instituciones públicas según las empresas.
Gráfico 46	Prácticas de corrupción más frecuentes en el ámbito público.
Gráfico 47	Tipos de corrupción en los procesos de contratación pública.
Gráfico 48	Pagos ilegales para obtención de contratos públicos.
Gráfico 49	Destino del dinero pagado en sobornos.
Gráfico 50	Grupos con poder de influencia en las decisiones de autoridades públicas.
Gráfico 51	Opinión de los empresarios sobre transparencia en el sector estatal.
Gráfico 52	Frecuencia de contribución económica con partidos políticos.
PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN SEGÚN EL FUNCIONARIADO:	
Cuadro 2	índices de Corrupción.
Gráfico 53	Prácticas de corrupción difundidas en las instituciones públicas.
Gráfico 54	Difusión de la coima, según sectores.
Gráfico 55	Distribución del soborno.
Gráfico 56	Conocimiento directo de algún caso de soborno a funcionarios y autoridades del estado.
Gráfico 57	Porcentaje del presupuesto público desviado por prácticas fraudulentas.
Gráfico 58	Conocimiento sobre frecuencia de desvío de fondos.
Gráfico 59	Desvío de fondos presupuestarios. Años 1999 – 2005.

Gráfico 60	Sobornos para adjudicación de contratos. Años 1999 – 2005.
Gráfico 61	Opinión de funcionarios sobre proceso para denunciar casos de corrupción.
Gráfico 62	Opinión sobre temas relacionados a la corrupción.
Gráfico 63	Grado de conocimiento sobre el Sistema de Contrataciones Públicas.
Gráfico 64	Sistema de contrataciones públicas como instrumento de combate a la corrupción.
Gráfico 65	Opinión de los funcionarios sobre medidas de integridad en sus instituciones.
Gráfico 65 -1	Opinión de funcionarios sobre prioridad, eficacia y oportunidad de la lucha anticorrupción y medidas anticorrupción.



**SITUACIÓN COMPARATIVA DEL PAÍS:
ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS**

Gráfico 66	Principales problemas del país.
Gráfico 67	Corrupción como problema nacional, perspectiva de los usuarios de servicios públicos. Años 1999 – 2005.
Gráfico 68	Percepción general sobre la situación del país.
Gráfico 69	Percepción sobre la situación del país, según los tres sectores consultados.
Gráfico 70	Percepción sobre la situación del país, según los usuarios, desagregado por nivel educativo.
Gráfico 71	Situación del país, desagregado por sexo.
Gráfico 72	Situación del país, desagregado por “envergadura” de empresas.
Gráfico 73	Situación del país, desagregado por rango de funcionarios.
Gráfico 74	Perspectiva general sobre situación del país.
Gráfico 75	Perspectivas sobre situación del país, según los tres sectores.
Gráfico 76	Perspectivas sobre situación del país, desagregado por rango de funcionarios.

**2. INDICADORES DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL:
DEFINICIÓN OPERACIONAL**

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 auditorías externas y/o internas. Subdividido en el análisis empírico en auditoría en administración de personal, auditoría 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. ROTACION	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. INSATISFACCIÓN SALARIAL	Porcentaje de empleados que debe buscar otro trabajo para completar ingresos.

3. INDICES DE CORRUPCIÓN: DEFINICION OPERACIONAL

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

4. NOMBRES DE INDICADORES Y VALOR MEDIO DE LOS MISMOS

INDICADORES	VALOR MEDIO
"Accesibilidad para los pobres" (aces)	66,06
"Desempeño de servicio"(service)	61,68
"Mecanismos de auditoría"(audit.)	65,43
"Mecanismos de auditoría en decisiones del personal" (auditper)	60,46
"Mecanismos de auditoría en decisiones presupuestarias" (auditbud)	64,95
"Cumplimiento de reglas" (enforce)	63,04
"Supervisión de reglas"(superv)	65,61
"Meritocracia"(merit)	56,78
"Misión"(misión)	66,86
"Apertura"(opennes)	58,70
"Apertura en decisiones del personal" (openper)	53,25
"Apertura en decisiones presupuestarias" (openbud)	52,62
"Claridad de las decisiones (abiertas y transparentes)"(clear)	59,49
"Politización" (polit)	46,56
"Politización en decisiones del personal"(politper)	54,22
"Politización en decisiones presupuestarias"(politbud)	42,73
"Calidad de las reglas" (rules)	68,51
"Calidad de las reglas del personal" (rulesper)	69,14
"Calidad de las reglas presupuestarias"(rulesbud)	67,25
"Calidad de reglas de administración de servicios" (ruleserv)	70,38
"Recursos" (resource)	63,34
"Transparencia" (transpar)	60,93
"Transparencia en decisiones del personal" (transper)	56,09
"Transparencia en decisiones presupuestarias"(transbud)	65,77
"Voz ciudadana"(voice)	62,56
"Rotación de sectores público/privado" (rotot)	52,12
"Rotación del sector público al privado" (rotout)	53,02
"Rotación del sector privado al público" (rotin)	47,66
"Satisfacción salarial" (wage_sat)	43,89
"Insatisfacción salarial" (wag_insa)	73,47
"Corrupción general"; corinum	43,58

"Corrupción administrativa para obtener servicios públicos"(corinad)	32,65
"Corrupción en personal"(corinper)	50,69
"Corrupción en presupuesto" (corinbud)	28,94
"Corrupción en contratos públicos"(corinto)	45,31
"Captura del Estado (corrupción en reglamentos y leyes)"(corin_sc)	49,02
"Corrupción percibida" (pcor)	42,4

V. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Bareiro, Line (2003) Comp. *Discriminaciones y Medidas Antidiscriminatorias. Debate Teórico Paraguayo y Legislación Comparada*. Asunción: CDE/Cámara de Senadores/UNFPA.

Bareiro, Line, (2004). *Aportes desde la perspectiva de género a la Estrategia de Reducción de la pobreza y la desigualdad en Paraguay. En Políticas de empleo para superar la pobreza*. Paraguay. Santiago: OIT.

Bareiro, Line y Carolina Ravera (2005) Comp. *Discriminaciones y Medidas Antidiscriminatorias. Debate Teórico Paraguayo y Legislación Nacional. Volumen 2*. Asunción. Cámara de Senadores/Cámara de Diputados/CDE/UNFPA.

Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Carrillo Flores, Fernando (2001) Editor. *Democracia en déficit. Gobernabilidad y Democracia en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.

De Sousa Santos, Boaventura (2005). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Bs. As: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Encuesta Nacional sobre Corrupción, 2004 (2005). Asunción: Transparencia Paraguay.

Estrategia de Modernización del Estado (2001) en Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José: BID/ IDEA Internacional/ OEA.

Governance and Anticorruption.

http://infor.worldbank.org/governance/kkz2004/mc_chart.asp Obtenido en fecha 05/27/05.

Henry, Nicholas (1999). *Public Administration and Public Affaire*. NJ: Prentice Hall.

Indice de Transparencia, Integridad y Eficiencia 2004 (2005).

Asunción: Transparencia Paraguay.

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003, Asunción, PNUD Paraguay/DGEEC/Instituto Desarrollo.

Libro Blanco sobre la reforma institucional en Paraguay (2002). Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Moliner, Lila (2004) *De un modelo de desarrollo insostenible a otro sostenible en Derechos Humanos en Paraguay 2004*. Asunción: CODEHUPY

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Bs. As: Alfaguara.

Vial, Alejandro (2004). *Cultura Política y Prácticas de Gobernabilidad Democrática 2004*.

VI. ANEXOS

Acceder a través del enlace disponible en este documento digital.

Este documento de trabajo presenta los principales resultados del estudio “Patrones de comportamiento, desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público en Paraguay” que a través de la discusión con los diferentes sectores e instancias públicas y privadas será enriquecido, iniciándose así la primera etapa de la elaboración de una estrategia anticorrupción incluyente para actualizar el Plan Nacional de Integridad.

Las encuestas fueron administradas en el marco del convenio de cooperación del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI) y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación. Se ha contado con la asistencia técnica del Instituto del Banco Mundial, el apoyo de la agencia local del Banco Mundial y la cooperación financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



Autoridad Central Consultiva de las Convenciones
contra la Corrupción en Paraguay

PLAN NACIONAL DE INTEGRIDAD

Parapití Nº 1690 c/ Avda. Quinta. Telefax: (595 21) 374 717/8
Asunción, Paraguay. Correo Electrónico: cisni@pni.org.py
www.pni.org.py