



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EVALUACIÓN DE LA CORRUPCIÓN – PARAGUAY

30 DE JULIO DE 2008

Se produjo esta publicación para análisis de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Preparado por Benjamin Crosby y Laurence Beck de Management Systems International.

EVALUACIÓN DE LA CORRUPCIÓN – PARAGUAY



Una subsidiaria de Coffey International, Ltd.

Management Systems International

Corporate Offices

600 Water Street, SW

Washington, DC 20024



Contractado bajo DFD-I-01-03-00144, TO # 1

EVALUACIÓN DE LA CORRUPCIÓN – PARAGUAY

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no necesariamente representan los puntos de vista de Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo o del Gobierno de Estados Unidos

SIGLAS

ADEC	Asociación de Empresarios Cristianos
ARP	Asociación Rural de Paraguay
ANR	Asociación Nacional Republicana
APC	Alianza Patriótica para el Cambio
CAP	Cámara de Anunciantes del Paraguay
CAPECO	Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CEPES	Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos
CEJ	Centro de Estudios Judiciales
CGR	Contraloría General de la República
CIP	Centro de Importadores del Paraguay
CIRD	Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
CISNI	Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad
CNT	Central Nacional de Trabajadores
CPT	Confederación Paraguaya de Trabajadores
OSC	Organización de la Sociedad Civil
UE	Unión Europea
FEPRINCO	Federación de la Producción, Industria y Comercio
FEP	Federación de Educadores de Paraguay
FNC	Federación Nacional de Campesinos
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICED	Instituto para la Consolidación del Estado de Derecho
IDEA	Instituto de Derecho y Economía Ambiental
INECIP	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
MCC	Corporación del Desafío del Milenio
MCNOC	Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
ONAC	Organización Nacional de Asociaciones Campesinas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPQ	Partido Patria Querida
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PPS	Partido País Solidario
SITRAMIS	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud
SPD	Semillas Para la Democracia
TC	Tribunal de Cuentas
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral
UIP	Unión Industrial de Paraguay
UMBRAL	Programa Umbral
UNACE	Unión Nacional de Colorados Éticos
UNE	Unión Nacional de Educadores
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo)

CONTENIDO

SIGLAS	I
RESUMEN EJECUTIVO	IV
1. Apoyo y demanda ciudadana por el cambio:	iv
2. Recursos institucionales y capacidad de lucha contra la corrupción:	vi
INTRODUCCIÓN:	1
Metodología:.....	2
Estructura del informe:	2
Reconocimientos:.....	3
I. VISTA GENERAL DE LA CORRUPCIÓN EN PARAGUAY: EL PROBLEMA DE LA DEMANDA	4
Actitudes hacia la corrupción:	4
Dominio del Partido Colorado:.....	5
Clientelismo:.....	6
La prevalencia de procesos informales sobre procesos formales:	6
Impunidad:.....	7
Falta de interés y apropiación de la lucha contra la corrupción:.....	8
El contexto de la lucha contra la corrupción:.....	9
II. PARTES INTERESADAS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN – CAPACIDAD Y COMPROMISO PARA MOVILIZAR LA DEMANDA CIUDADANA Y EL APOYO	14
Mapeo del apoyo para la lucha contra la corrupción:	19
Recomendaciones para aumentar la demanda ciudadana por la lucha contra la corrupción	21
III. CAPACIDAD Y EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL PARA CONFRONTAR LA CORRUPCIÓN PÚBLICA	24
Vista general:.....	24
A. ESTUDIO INSTITUCIONAL – VULNERABILIDADES, OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES	25
1. Poder Judicial.....	25
2. Ministerio Público (Función de Investigación Penal).....	27
3. Entidad Fiscalizadora Superior (Contraloría)	31
4. Dirección Nacional de Aduanas.....	33
B. ANÁLISIS FUNCIONAL	37
1. Administración pública.....	37
2. Control Interno.....	38
3. Investigación e imputación de delitos económicos y casos de corrupción	39
4. Asuntos Internos/Sistemas Disciplinarios.....	39
5. Contrataciones públicas	40
C. OTROS ASUNTOS	41

1. La Triple Frontera.....	41
D. RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN.....	
1. Administración pública.....	43
2. Control Interno.....	45
3. Investigación e Imputación.....	47
4. Asuntos Internos/Sistemas Disciplinarios.....	48
5. Contrataciones públicas.....	49
REFERENCES.....	132
ANEXOS	
ANNEX 1. Summary: Update of Review of Paraguay’s Legal Framework For Anti-Corruption	51
ANNEX 1.a Update of Review of Parguary’s Anti-corruption Legal Framework.....	56
ANNEX 2. The Growth of Public Expenses in Employment and the Reduction of Public Investment.....	112
Annex 3. Analysis of the National Public Debt of Paraguay.....	123
Annex 4. Transfer of Bi-National Royalties (Itaipú and Yacyreta) to the Paraguayan Public Sector	133
Annex 5 Analysis of the Current Economic Situation and Prospects for the Near Term	149
ANEXO 6. LISTA DE ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES.....	161
FIGURAS	
Micro – Mapa - LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	20

RESUMEN EJECUTIVO

En primer lugar el informe presenta una vista general y discusión de los principales factores que facilitan la corrupción, seguido por un análisis de la coyuntura económica, política y financiera/de recursos para combatir la corrupción. Luego la evaluación se enfoca en el tema del grado de “demanda ciudadana” por esfuerzos de lucha contra la corrupción, seguido por un análisis de la “oferta” disponible – los recursos y capacidad de las instituciones de llevar a cabo esas medidas de lucha contra la corrupción. Tal vez se sobreentienda pero, sin una demanda ciudadana y compromiso genuino y sostenido de las partes interesadas claves, los esfuerzos por combatir la corrupción no lograrán los resultados esperados. De la misma manera si las instituciones encargadas de implementar políticas de la lucha contra la corrupción carecen de la capacidad y recursos para llevar a cabo su mandato, los esfuerzos no llegarán a buen puerto. Se sugieren recomendaciones para aumentar la demanda ciudadana y el apoyo y para fortalecer la capacidad institucional y los recursos para implementar la lucha contra la corrupción.

I. Apoyo y demanda ciudadana por el cambio:

La corrupción ha sido y sigue siendo una parte integral del marco político, económico y social del Paraguay. Ha sido caracterizada como una **condición** del entorno paraguayo, tan aceptada que era imposible hacer algo al respecto, pero esa actitud ha comenzado a cambiar y ahora se la empieza a considerar más bien como un **problema**, algo que puede ser encarado e incluso remediado. Ese cambio puede ser constatado en dos eventos simbólicos: 1) la marcha de protesta/manifestación contra el intento de Duarte Frutos de cambiar la Constitución de 2006 que se estimó en unos 40.000 manifestantes, y 2) la elección de Fernando Lugo poniendo fin al dominio del Partido Colorado. Tomando en cuenta lo anterior, la mayoría de los principales factores que han conducido o facilitado la corrupción en el pasado siguen presentes, inclusive la persistencia del dominio de Partido Colorado en las estructuras del gobierno, un sistema de clientelismo, la preponderancia de procesos informales sobre procesos formales, impunidad para los acaudalados y políticamente conectados, y una falta de interés y apropiación de la lucha contra la corrupción.

Si bien existen expectativas positivas y cambios en las actitudes hacia la corrupción, factores contextuales incluyendo la economía, el presupuesto nacional y la disponibilidad de recursos, y la política son los factores principales que pueden facilitar o bloquear cambios en la política o conducta *de facto* que son indispensables para reducir la corrupción. El gobierno de Lugo enfrentará una economía en crecimiento pero que sigue siendo pequeña y poco diversificada (en parte socavada por un muy importante sector informal) caracterizada por una relativa escasez de oportunidades. Tendrá que cargar con un presupuesto que apenas alcanzará para pagar los salarios y que depende de financiación externa para las inversiones. Garantizar y mantener el apoyo político (voluntad política) necesario para combatir la corrupción dependerá en gran medida de la habilidad de Lugo de manejar una coalición política muy diversa caracterizada por una falta de experiencia tanto en gestión política como administrativa.

Sin un aumento en la demanda ciudadana y apoyo por parte de importantes partes interesadas (actores no gubernamentales e instituciones aglutinadoras de la demanda ciudadana, tales como partidos políticos) que genuinamente desean un final o reducción de la corrupción, será extremadamente difícil que el gobierno logre avanzar. Lugo ganó las elecciones, pero con menos de la mayoría del electorado. El nuevo gobierno enfrenta reclamos complejos y apremiantes de diferentes partes interesadas – reclamos que aparentemente tienen precedencia sobre la reducción de la corrupción.

Las partes interesadas pueden ser fuerzas positivas y negativas para las nuevas políticas o acciones, y representan intereses sumamente variados incluyendo los de la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado organizado, grupos de interés como sindicatos, el Congreso y los partidos

políticos. Se suele suponer que las partes interesadas claves exigirán el fin de la corrupción. Sin embargo, lo que suele ocurrir es que estas partes interesadas no están especialmente interesadas o dispuestas o no pueden comprometer tanto a modo de recursos reales para la lucha contra la corrupción. Un ejercicio de mapeo político realizado para examinar el apoyo general de las partes interesadas a la lucha contra la corrupción reafirma este punto de vista. Con la excepción de donantes externos o las IFI, el mapa muestra una falta de demanda ciudadana y apoyo significativos de importantes partes interesadas. Para que el nuevo gobierno cumpla sus promesas electorales y lance un enérgico ataque contra la corrupción, primero deberá aumentar la demanda ciudadana y el apoyo político. Para empezar a consolidar el cambio de actitud hacia la corrupción, la evaluación recomienda lo siguiente:

Recomendaciones a corto plazo:

- El nuevo gobierno debería ser ejemplo de integridad y compromiso, con los Ministros y máximas autoridades firmando un “contrato de integridad” en una ceremonia televisada en cadena nacional. También se debería obligar a los Ministros a presentar declaraciones juradas de bienes.
- El Presidente debería designar a un individuo o formar un pequeño comité (con un alto nivel de integridad y poder de convocatoria para conducir y coordinar la lucha contra la corrupción.
- El Plan o la Estrategia del Presidente debería desarrollarse mediante consultas con la sociedad civil, y del que se apropie la sociedad civil y otras partes interesadas importantes.
- El Gobierno debería iniciar esfuerzos expeditamente para desarrollar una demanda ciudadana más amplia – por ej. a través de campañas publicitarias masivas mostrando los costos de la corrupción en ministerios específicos con impacto directo sobre el bienestar de la sociedad (por ej. Salud, Educación).
- Crear incentivos para una mejor gobernabilidad Reconocimiento público anual de proyectos o actividades destacadas de funcionarios públicos tanto a nivel nacional como local.
- Adoptar esquemas para honrar a funcionarios (del mes, año) en entidades individuales con placa, recompensa monetaria y reconocimiento público.
- Estímulo y apoyo de actividades, tales como obras de teatro, ensayos, campañas por estudiantes de la secundaria (o posiblemente de la primaria) enfocados en la integridad y que generen mayor concienciación de los costos de la corrupción.

Recomendaciones a mediano plazo:

- Trabajar en pro de la aceptación de una auténtica función pública. Comenzar con procesos de diálogo entre el personal burocrático del gobierno sobre los beneficios y desventajas para poner ideas a prueba y fortalecer la demanda y apropiación por el funcionariado.
- La reforma de la función pública y la actualización de los esfuerzos del Estado deberían incluir educación sobre los derechos ciudadanos de acceder a información pública y responsabilidades del sector público.
- Aumentar el rol y la capacidad de la sociedad civil y la prensa para su incidencia en la rendición de cuentas para poner fin o reducir la impunidad.
- Aumentar la transparencia a través de la implementación del gobierno electrónico.
- Proveer apoyo a cuadros de partidos y líderes emergentes que favorecen la profesionalización de la dirigencia partidaria y la actualización de las organizaciones partidarias.
- Debería fomentarse la participación cívica a nivel local en coordinación con autoridades locales y grupos de interés locales para abordar las problemáticas prioritarias y fomentar un gobierno que responda.

2. Recursos institucionales y capacidad de lucha contra la corrupción:

Si no se logra disminuir el impacto del clientelismo y la influencia política sobre las operaciones institucionales, seguirá disminuyendo el impacto de la lucha contra la corrupción de las reformas institucionales— pero la falta de logros en la reducción de la influencia política no significa que no se pueda avanzar en el combate contra la corrupción pública por medio de una reforma institucional. Empero, el éxito en la reducción de la influencia política ciertamente aumentará el impacto de la lucha contra la corrupción de las reformas institucionales implementadas.

- Los obstáculos institucionales a la reforma siguen siendo significativos y profundamente arraigados. Es de suma importancia el hecho que las instituciones públicas paraguayas padecen de una práctica de la administración pública más bien disfuncional y un marco presupuestario anticuado que es transversal a todas las instituciones.
- Los fundamentos de la administración pública siguen siendo más bien una promesa incumplida en la mayoría de las instituciones públicas. La práctica de una administración pública sana es clave para la capacidad de cualquier institución de abordar la corrupción interna.
- Emergen problemas funcionales comunes al analizar la información obtenida de la evaluación de las vulnerabilidades, obstáculos y oportunidades institucionales arriba mencionadas. Todas o algunas de las instituciones estudiadas ofrecen esclarecimiento de cómo las falencias funcionales comunes inciden directamente sobre la capacidad institucional global de abordar la corrupción pública.
- Con un nuevo gobierno en el Paraguay, cabe destacar que los problemas funcionales son de amplio alcance y que las soluciones a nivel institucional requerirán significativa replicación a fin de alcanzar los objetivos de un buen gobierno. A fin de infundir vigor a este proceso, el Presidente entrante tendrá que liderar el camino. Pero si ha de liderar el camino, es necesario que comprenda la magnitud de los problemas, y prometa y promocióne un esfuerzo consecuente para remediarlos. Desafortunadamente, una reforma institucional significativa es un proceso sin atajos.

Recomendaciones para apoyo continuo y a corto plazo

- Reconocer que se han logrado avances y fortalecerlos – por ej. Código Ético, Sistema Disciplinario, Monitoreo Judicial en el Poder Judicial, Unidad de Apoyo en la Contraloría (utilizar como modelo), Unidad de Delitos Económicos en el Ministerio Público.
- Una sólida función de control interno es la piedra angular de cualquier programa significativo para impedir la corrupción interna y reducir el impacto de la corrupción externa. Una oportunidad principal para la programación de la lucha contra la corrupción es implementar y consolidar todos los elementos del actual Componente 3 del Programa Umbral. El desarrollo tanto de los elementos de control externo, así como de control interno, del Componente 3 harán más por combatir la corrupción pública que ningún otro conjunto de medidas que pueda implementar el GdP
- Agilizar al máximo la implementación de asistencia técnica concentrada en el Ministerio de Salud o el Ministerio de Educación.
- Consolidar e institucionalizar las diferentes unidades de investigación apoyadas en los últimos dos años, y elaborar los protocolos y procedimientos estándar necesarios para facilitar la comunicación y cooperación operativa entre las unidades.

Recomendaciones para apoyo a corto y mediano plazo – iniciativas nuevas

- Es prioridad esencial desarrollar y desplegar un cuerpo de investigadores profesionales. Sin esto, todas las demás mejoras en la investigación e imputación de los casos de corrupción pública y otros casos complejos serán sólo marginales.

- Desarrollar un cuerpo de administradores públicos profesionales – es esencial para mejorar la administración pública en el Poder Judicial y en el Poder Ejecutivo del GdP. Es la falta de administradores públicos profesionales, al igual que otros factores, lo que retarda la implementación acordada de una infraestructura administrativa institucional.
- Poder Judicial y Ministerio Público – el informe incluye una discusión detallada del estatus de la programación para el desarrollo en curso y recomendaciones para el apoyo continuado y las nuevas iniciativas. Todo en pro de mejorar la capacidad de estas instituciones de cumplir con sus objetivos institucionales de manera más efectiva y eficiente en comparación con la práctica actual. Sin una reforma profunda, probablemente no se logrará un mejoramiento significativo en el desempeño de estas instituciones en materia de la reducción del impacto de la corrupción interna y el cumplimiento de sus responsabilidades de luchar contra la corrupción externa de manera justa y consecuente.
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) – proveer apoyo concentrado a las funciones de vigilancia y verificación. Esto podría comenzar con un estudio profundo de la práctica y los procedimientos actuales, y un proyecto sólidamente planificado que fortalezca la pericia técnica local para formar una institución en pleno funcionamiento con los manuales, normas y criterios necesarios para cumplir con las normas internacionales.
- La Policía Nacional puede ser un objetivo constructivo de la asistencia para el desarrollo si dicha asistencia se enfoca en una Academia de Policía actualizada y en la plena implementación del programa 911. Éste último puede actuar como iniciativa para mejorar las relaciones policía/comunidad y la percepción que tiene el público de la policía.
- La integración de aplicaciones de tecnología informática en las iniciativas de desarrollo es crítica para la plena implementación y sostenibilidad de las reformas recomendadas.

INTRODUCCIÓN:

El derrocamiento de Alfredo Stroessner en 1989 puso fin a uno de los periodos más largos de régimen autoritario en la historia de Latinoamérica. Bajo el gobierno de Stroessner, la corrupción estaba fuertemente arraigada y se utilizó el acceso a las oportunidades para el clientelismo y la corrupción como mecanismos para controlar al Partido Colorado y a las elites económicas que apoyaban y sustentaban a la dictadura. Según muchos observadores, cuando Stroessner fue derrocado, ese control tocó su fin y la corrupción aumentó, se difundió y se volvió más “democratizada”. Durante la última década, Paraguay ha languidecido en los lugares inferiores de varios índices de corrupción en Latinoamérica.¹

La corrupción en Paraguay es endémica y sistémica y está presente en todos los poderes y niveles del gobierno, desde las empresas nacionales hasta las empresas locales y estatales, y binacionales (Itaipú y Yacyretá), tal como en la utilización descontrolada de los denominados fondos sociales de Itaipú. Afecta múltiples aspectos de la vida de los ciudadanos paraguayos y a todos los niveles de la sociedad. La corrupción varía desde delitos menores, como una multa de tránsito o el pago de una módica suma para agilizar la tramitación de un documento a través de una complicada burocracia, hasta la gran corrupción que puede involucrar de miles de dólares para llegar a un acuerdo con un juez o asegurar que un contrato sea adjudicado a una empresa en particular. En Paraguay es posible encontrar la mayoría de las formas de corrupción, incluyendo soborno, tráfico de influencias, estafa, extorsión, clientelismo, nepotismo. Si bien el clientelismo y el tráfico de influencias están presentes y son frecuentemente visibles en la vida cotidiana, es la corrupción asociada con la actividad delictiva a gran escala, tal como contrabando, lavado de dinero y tráfico de estupefacientes, la que más incide en la política y economía del Paraguay, aunque sea mucho menos visible.

Nicanor Duarte Frutos, el Presidente saliente, asumió el poder en 2003 con una fuerte plataforma de lucha contra la corrupción. Durante los dos primeros años en el poder logró implementar un número limitado de reformas que resultaron en cierta reducción de la corrupción - particularmente en el área de recaudación de impuestos y auditorías. Sin embargo, su manipulación en la designación de jueces Colorados a la Corte Suprema de Justicia, una ambición desatada de ser reelecto y la utilización de influencia política en la Corte Suprema de Justicia para obtener dictámenes que le permitieran liderar el Partido Colorado mientras ejercía la función de Presidente de la República, debilitó su apoyo y credibilidad. La lucha contra la corrupción comenzó a tambalear, algunas autoridades muy reconocidas y creíbles dejaron el gobierno, en 2006 se realizó una masiva manifestación en contra de la intención de Duarte Frutos de cambiar la Constitución para permitir su reelección, y los resultados tan esperados de la lucha contra la corrupción del gobierno de Duarte Frutos se desvanecen a medida que su gobierno llega a su fin.

Para muchos observadores la elección del ex-obispo Fernando Lugo en abril de 2008, poniendo fin a más de 60 años de gobierno del Partido Colorado, representa un cambio significativo en el equilibrio político en Paraguay y una oportunidad singular de iniciar procesos de reforma fundamental pospuestos desde el derrocamiento de Stroessner. La plataforma de Lugo principalmente enfatizó la honestidad y la lucha contra la corrupción – de hecho, la consigna más creíble y exitosa de su campaña fue “no vamos a robar”. En parte, probablemente para distinguirse de la política del pasado² se candidató sin afiliarse a ningún partido, sino más bien con el apoyo de una amplia alianza de partidos políticos minoritarios y grupos de la sociedad civil. Su Alianza Patriótica para el Cambio (APC) obtuvo dos bancas en la Cámara de

¹ Por ejemplo en el índice de 2007 de Transparencia Internacional, Paraguay ocupó el lugar 28 en una lista de 32 países en las Américas. Si bien en el periodo 2003-2006 Paraguay logró subir a 2,6 en el índice IPC, en 2007 volvió a 2,4.

² Lugo surgió como parte de un movimiento popular. Sin conexión ni antecedentes dentro de los principales partidos políticos, fue electo sin pasar por las internas partidarias para la Presidencia por haber recibido un mandato popular sin precedente.

Diputados de 80 miembros y dos en el Senado. Cabe destacar que la APC obtuvo el apoyo del PLRA que cedió a Lugo el puesto de Presidente en la boleta.

Aparte del desafío de reducir la corrupción, el gobierno entrante enfrentará muchas prioridades difíciles y probablemente más apremiantes, tales como demandas ciudadanas de grandes grupos de campesinos sin tierra, mejoras en la seguridad ciudadana y reducción de la criminalidad/delincuencia, reparación de un sistema de salud que muchos caracterizan como quebrado, presión de la población urbana pobre (conocidos como los Sin Techos), la solución del enorme déficit de viviendas económicas, la alta tasa de desempleo y la negociación de mejores términos para la venta de electricidad al Brasil. La esperanza y las expectativas son grandes– y en gran medida el éxito del gobierno entrante dependerá de la calidad del liderazgo ejercido por Lugo y su gobierno en los próximos meses – no sólo en el combate a la corrupción sino también en dar respuestas a las problemáticas arriba mencionadas.

Metodología:

El Equipo de Evaluación de la Corrupción de MSI realizó trabajo en el terreno en Paraguay entre el 10 y el 29 de junio de 2008. Los integrantes del equipo eran Benjamin Crosby (jefe del equipo de MSI), Laurence Beck (especialista en Estado de Derecho de MSI), Christina del Castillo (Asesora en la Lucha contra la Corrupción de USAID), Steven Garrad (FBI), y Javier Contreras (abogado y asociado de ICED). Juan Cresta, un economista local, fue contratado para conducir breves estudios de oficina sobre temas económicos relacionados a la corrupción.

El equipo se reunió con más de 115 personas, representando los tres poderes de gobierno, la Contraloría General del Estado, la Fiscalía, miembros de la Policía Nacional, el gobierno entrante y su equipo de transición, intendentes municipales, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, organizaciones empresariales privadas, la prensa, miembros de organismos del Gobierno de EE.UU. en Paraguay, contratistas encargados de llevar a cabo la lucha contra la corrupción financiada por el Gobierno de EE.UU., y miembros de la comunidad de donantes internacionales. El equipo sostuvo entrevistas individuales y condujo seis grupos focales. Todas las entrevistas y grupos focales se realizaron en Paraguay.

Respecto de la etapa del trabajo en el terreno, el equipo sólo contaba con dos semanas para realizar las entrevistas y grupos focales, preparar presentaciones y presentar dos informes de su misión. Tal como se puede apreciar en la lista de entrevistados, el equipo buscó cubrir tantos sectores de interés potencial como fuera posible. A pesar de que el equipo se esforzó sobremanera en completar la Misión y cubrir los sectores que parecían de mayor interés y potencial, fue imposible cubrir ciertas áreas o sectores. A fin de implementar un programa de entrevistas manejable, el equipo optó por enfocarse en 1) actores de la demanda ciudadana, tales como la sociedad civil, grupos de presión, partidos políticos y el Congreso, donantes internacionales y los medios de comunicación; y 2) actores críticos del gobierno responsables de implementar la lucha contra la corrupción, incluyendo el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General del Estado, la Policía y la Dirección Nacional de Aduanas. Ciertas áreas no fueron seleccionadas debido a problemas logísticos. Por falta de tiempo no se pudo viajar al interior y a municipalidades fuera de Asunción para analizar la gobernabilidad y corrupción a nivel local. No se examinaron otras áreas, tales como salud y educación, puesto que no fue posible entrevistar a los actores claves del gobierno actual ni del entrante.

Estructura del informe:

Enfocamos esta evaluación expresamente en la dimensión de la “demanda ciudadana” por la lucha contra la corrupción y un análisis de la “oferta” disponible, es decir los recursos y la capacidad de las

instituciones de implantar la lucha contra la corrupción. En última instancia, sin demanda ciudadana genuina y sostenida y el compromiso de las partes interesadas claves, la lucha contra la corrupción no logrará los resultados esperados. De la misma manera, si las instituciones encargadas de la implementación de las políticas de la lucha contra la corrupción carecen de la capacidad y los recursos para llevar a cabo su mandato, inevitablemente los esfuerzos no llegarán a buen puerto.

El informe contiene tres secciones principales. En primer lugar se presenta una vista general y discusión de los factores principales que facilitan la corrupción en el sector público de Paraguay, seguido por un análisis del contexto económico, político y financiero/de recursos para la lucha contra la corrupción. La segunda sección del informe **evalúa la “demanda ciudadana” por la lucha contra la corrupción**, es decir quién realmente desea reducir la corrupción, quiénes son las partes interesadas claves y cuál es el interés de cada uno en reducir la corrupción. Esta sección ofrece un mapa micro-político que ilustra el apoyo y la voluntad política actuales para implementar la lucha contra la corrupción. Las recomendaciones incluyen estrategias para aumentar la demanda ciudadana y fortalecer la capacidad de las partes interesadas para movilizar esa demanda ciudadana de manera más efectiva. Luego el informe ofrece un minucioso **análisis de la capacidad de “oferta”** específicamente abordando las instituciones. Las recomendaciones incluyen intervenciones específicas y áreas para inversiones con el propósito de fortalecer la capacidad institucional de las instituciones encargadas de combatir la corrupción. Esta sección aborda los recursos, así como las oportunidades y vulnerabilidades, y ofrece recomendaciones específicas para reforzar y mejorar la administración pública en áreas identificadas y fortalecer la capacidad de instituciones específicas para el cumplimiento de su mandato.

Reconocimientos:

El equipo de evaluación desea expresar su sincero agradecimiento a la generosa e invaluable asistencia proporcionada por John Beed, el Director de la Misión USAID, y su personal, incluyendo a Steve Marma, Eduardo Bogado y Alfonso Velázquez. El equipo se sintió muy complacido por el interés mostrado por el personal de la Misión en la evaluación y su predisposición a hacer todo lo posible por brindar al equipo los recursos necesarios para efectuar la evaluación. Deseamos manifestar nuestro reconocimiento especial a Alfonso Velázquez por su tan generosa y amable atención a lo largo de toda la evaluación. Queda claro que el equipo no hubiese podido lograr lo que logró en el escaso tiempo que estuvimos en el terreno si no fuera por sus largas horas, cortesía e interés incansable en la evaluación. También deseamos expresar nuestro agradecimiento al Embajador James Cason por su tiempo y valiosas percepciones, tanto al principio como al final del trabajo en el terreno.

Un apoyo logístico sólido es absolutamente esencial para el éxito de un trabajo de corto plazo en el terreno. El Instituto para la Consolidación del Estado de Derecho (ICED), encabezado por Roberto Ubeda, proporcionó al equipo “un hogar lejos del hogar”, un magnífico apoyo y asistencia durante toda la Misión. Nos gustaría concluir con un reconocimiento especial y *mil gracias* a la Sra. Gisselle Lambert, quien no sólo coordinó la mayoría de las entrevistas del equipo y organizó los grupos focales, sino que también nos mantuvo informados de nuestras actividades diarias y supo manejar los cambios repentinos de último momento con desenvoltura y gracia. Es un tributo a sus destrezas organizacionales que el equipo haya logrado lo que logró en el poco tiempo disponible.

I. VISTA GENERAL DE LA CORRUPCIÓN EN PARAGUAY: EL PROBLEMA DE LA DEMANDA

Actitudes hacia la corrupción:

Tal como mencionamos, la corrupción ha sido y sigue siendo una parte integral del marco político, económico y social del Paraguay. Los costos de la corrupción son bien conocidos (aunque no necesariamente de forma precisa) habiendo generado un amplio sector público inefectivo y basado en el clientelismo con escasa capacidad de cumplir con su trabajo, impunidad para quienes violan las leyes pero cuentan con recursos, contactos o protección del partido, una reputación lamentable en el exterior como lugar donde hacer negocios o invertir, aumento de la delincuencia organizada, una economía informal que, según se dice, tiene casi el mismo tamaño que la economía formal la cual a su vez contribuye poco al bien público, y la incapacidad del Estado de satisfacer demandas ciudadanas apremiantes en materia de salud, educación, empleo u otras necesidades sociales.

La corrupción impera a casi en casi todos los sectores de la sociedad. Se encuentra en el sistema escolar donde se pagan coimas al maestro/maestra o se recurre a la influencia política de uno de los padres para obtener una buena calificación. Se encuentra en el sistema de salud donde se recurre a la seccional Colorada para conseguir medicamentos que deberían estar disponibles en el centro de salud local del Ministerio de Salud. De manera más sutil se encuentra en la falta de radar en todos los aeropuertos de Paraguay – situación que facilita el tráfico aéreo ilegal involucrado en tráfico de drogas; se encuentra en el contrato adjudicado a la constructora que pertenece a la familia del Intendente municipal (aunque la adjudicación sea un evidente conflicto de intereses, en Paraguay es práctica común); también en la coima pagada a un juez para que desestime un caso, acto que no difiere cualitativamente de la coima pagada a una autoridad aduanera para que haga la vista gorda mientras ingresan 50 contenedores con carga no declarada al país. En la medida en que dicho comportamiento sea aceptado (e incluso estimulado debido a la falta de medidas), se refuerza la denominada cultura de la corrupción.

La Evaluación de la Corrupción de 2004 estableció que “Paraguay tiene una cultura en la que generalmente se cree haber aceptado y hecho las paces con la corrupción. Esto ha desensibilizado a la población respecto al perjuicio que causa la corrupción y si bien se reconoce que no es un comportamiento aceptable, la corrupción no conlleva un embarazoso estigma social.” Sin embargo, esto está experimentando un cambio pequeño, pero significativo.

Si bien la corrupción está profundamente arraigada, el equipo de evaluación se reunió con una serie de observadores quienes sentían que hay un cambio positivo en la manera en que es percibida por la sociedad paraguaya. Hasta recientemente se sentía generalmente, sino universalmente, que la corrupción era una **condición** del entorno paraguayo, una conducta tan generalizada y aceptada que nada podía hacerse al respecto. Sin embargo, se la está empezando a considerar como un **problema**, algo que puede ser encarado e incluso rectificado. Este cambio, se arguye, puede constatarse en dos eventos simbólicos: 1) la marcha de protesta/manifestación contra el intento de Duarte Frutos de cambiar la Constitución de 2006 que se estimó en unos 40.000 manifestantes, y 2) la elección de Fernando Lugo que puso fin al dominio del Partido Colorado, dominio que en general ha sido equiparado con clientelismo y corrupción. Dicho esto, la mayoría de los factores principales que han conducido a, o facilitado, la corrupción en el pasado siguen presentes.

Dominio del Partido Colorado:

El Partido Colorado perdió la mayoría en el Congreso en 2003 y la Presidencia en las elecciones de abril de 2008, pero sigue siendo -por lejos- la fuerza política dominante a nivel nacional y local y mantiene una ligera mayoría en la distribución de bancas en ambas Cámaras del Congreso.³ Se suele argüir que el Partido Colorado ha “capturado” y utilizado las estructuras del gobierno para sus propios intereses o fines.⁴ Se estima que la gran mayoría de los 180.000 puestos permanentes y 40.000 empleados contratados de la administración del gobierno central y empresas estatales son miembros del Partido Colorado o deben sus empleos a este Partido. Por lo tanto, la descripción de funciones oficiales es poco clara en el sector público (en general no existen descripciones de las funciones). La descripción de las funciones oficiales es definida por, y atiende a, los intereses del partido.

Mientras que el poder de los Colorados sobre los gobiernos electos ha disminuido, la competencia proveniente de otros partidos políticos, si bien en aumento, sigue siendo débil. El Partido Liberal Radical Auténtico es el segundo partido en tamaño y poder organizacional, y después del Partido Colorado tiene el mayor número de bancas en ambas Cámaras del Congreso. Los Liberales no han ejercido el poder por más de 60 años, pero durante el régimen de Stroessner los Liberales aceptaron y mantuvieron un rol minoritario en el Congreso. Incluso con esta limitada participación, el PLRA prácticamente carece de experiencia en materia de gobernabilidad a nivel nacional. Empero, la experiencia en materia de gobernabilidad a nivel municipal y departamental se ha fortalecido durante los últimos 20 años, con los Liberales ganando unas 70 Intendencias en las últimas elecciones.

El tercer partido, la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos, UNACE, está conformado por una facción disidente del Partido Colorado que se formó en 1996⁵ y es liderada por Lino Oviedo. A partir de las últimas elecciones UNACE logró fortalecerse pero mayormente a expensas del debilitamiento del Partido Colorado. El aumento de la representación del PLRA en el Congreso ocurrió en parte a costa de un cuarto partido, el Partido Patria Querida. Si bien los partidos de oposición se han fortalecido, cabe destacar que los tres partidos principales – los Colorados, los Liberales y UNACE, no representan una ruptura firme con el pasado y sus prácticas políticas.

A fin de evitar el uso incorrecto del poder presidencial después del derrocamiento de Stroessner, la Constitución de 1992 de Paraguay amplió significativamente el poder del Congreso. Con la pérdida de su mayoría en el Congreso en 2003 y el creciente faccionalismo interno que empezó a carcomer su estructura, el dominio monopólico del Partido Colorado sobre los principales instrumentos de poder comenzó a debilitarse y, por causa de ese debilitamiento, el Partido Colorado se vio forzado a negociar con otros partidos y a conceder mayor acceso a los recursos del Estado. Al Partido Colorado se le volvió más difícil controlar su gran red organizacional y la conducta corrupta de sus autoridades – conduciendo a lo que popularmente se conoce como “la democratización de la corrupción”.

³ En la Cámara de Diputados, la ANR tiene 30 bancas, el PLRA 27, y el partido UNACE 15. Las 8 bancas restantes están divididas entre otros 5 partidos. En el Senado, la ANR tiene 15 bancas, el PLRA 14 y UNACE 9, con las 7 bancas restantes divididas entre 4 partidos minoritarios. Ver Resultados Finales Elecciones 2008, Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), www.tsje.gov.py

⁴ Tanto Diego Abente como Fernando Masi arguyen que “Paraguay es un ‘estado depredador’, ... (cuyo propósito es) proveer el mínimo de servicios públicos, a la par que se vale de los controles exclusivos del gobierno para extraer ingresos de los demás sectores de la sociedad para beneficiar a unos pocos favorecidos.” Crosby, *et. al.*, “Paraguay Democracy and Governance Assessment” (Paraguay Evaluación de la Democracia y Gobernabilidad), Junio, 2004. USAID/DG y USAID/Paraguay. Fn. p. 29 y *passim*. Independientemente de si capturados o depredadores, el resultado es el mismo – el beneficiario principal ha sido el Partido Colorado.

⁵ UNACE se registró como partido el 15 de mayo de 1996. Ver “Historia de UNACE” en el sitio web de UNACE www.unace.org.py

Clientelismo⁶:

El clientelismo es omnipresente y está arraigado a todos los niveles del gobierno. El Partido Colorado en el poder utilizó el clientelismo extensivamente para atraer socios y mantener la lealtad hacia el partido. Puesto que el gobierno es el empleador más importante de Paraguay y puesto que hay pocas oportunidades de empleo en el sector informal, el clientelismo ha sido, y sigue siendo, un poderoso recurso político. Debido al clientelismo, los sistemas de rendición de cuentas, así como normalmente entendidos, se han pervertido. Es una realidad profunda que la mayoría de las autoridades tienen que rendir cuentas al Partido Colorado, y no al público o a reglamentos y procedimientos institucionales. Incluso si las autoridades son puestas bajo la lupa por actos de corrupción que van desde conflicto de intereses hasta favoritismo en la adjudicación de contratos, es poco probable que sean imputados. Si son delitos menores o simplemente el resultado de la incompetencia, entonces los empleados de menor rango pueden “ser puestos en el freezer” (o sea permiso con sueldo de duración indefinida). Cuando se imputa a autoridades de más alto rango, el partido provee protección por medio de su control sobre los jueces u otras entidades administrativas de control – resultando en un sistema de impunidad institucionalizado para los correligionarios.

Derribar el sistema de clientelismo representa un enorme desafío. En primer lugar, los partidos como el Partido Liberal están ansiosos por recompensar a sus fieles seguidores con puestos en el gobierno. Tal como lo describió un funcionario del PLRA, “será difícil pasar por alto 60 años de expectativa de recompensa acumulada durante 60 años”. En segundo lugar, la Ley 1626/2000 de la Función Pública, promulgada por el Congreso para desarrollar un servicio profesional que pudiera poner un fin efectivo al clientelismo, ha sido escasamente implementada debido a aproximadamente 2000 recursos de inconstitucionalidad. El gobierno no ha logrado producir un sustituto efectivo en los últimos 8 años. Tampoco queda claro si eventualmente el Congreso abandonará sus prerrogativas de controlar el tamaño de la administración del gobierno central. En la actualidad, sólo el Congreso tiene el poder de crear y autorizar el presupuesto para nuevos cargos en la administración central. El poder de crear nuevos cargos es el que permite a los diputados el denominado “cupó político” – un cupo de cargos en el gobierno a ser distribuidos como recompensa a los correligionarios. Puesto que recién ahora los partidos de oposición están logrando mayor acceso a los mecanismos de creación y distribución de estos cargos, parecería haber poco incentivo por cambiar el sistema de forma inmediata.

La prevalencia de procesos informales sobre procesos formales:

La Evaluación de la Gobernabilidad Democrática de 2004 para Paraguay arguyó que si bien existe consenso en toda la sociedad sobre las reglas formales “...es más teórico que real en un país donde la informalidad es la norma”.⁷ Si bien existen reglas para la inscripción de empresas, tratamiento de los trabajadores y el pago de impuestos, “donde al menos dos tercios de la actividad económica se lleva a cabo en el sector informal, es difícil hablar de una ‘sociedad basada en reglas’ con una cara seria”.⁸

Un estudio aparte sobre el marco legal para la lucha contra la corrupción en Paraguay revela que “después de analizar las respuestas a las preguntas hechas y verificar las normas legales vigentes en este sentido, podemos señalar que en Paraguay realmente existe una base legal que sirve de marco (*sic*) para luchar contra la corrupción.”⁹ El informe continúa diciendo que el problema yace en la falta de aplicación o

⁶ En inglés ‘*clientelism*’ tiene un significado más amplio.

⁷ Crosby, *et al.*, Paraguay Democracy Governance Assessment, *op. cit.*, p. 4.

⁸ *Ibid.*

⁹ Ver Anexo 1, Análisis del Marco Legal de la Lucha contra la Corrupción en Paraguay. USAID/MSI, Asunción, Paraguay, Julio, 2008.

implementación de las leyes, y deficiencias en los “mecanismos de reglamentación interna”.¹⁰ Si bien estas conclusiones son válidas, también dan la impresión de que sólo se requieren unas cuantas reglamentaciones más o algunas mejoras para solucionar las deficiencias descritas en los mecanismos de reglamentación interna y, por supuesto, la aplicación *de facto* de las leyes ya vigentes – una receta aparentemente sencilla y directa.

Desafortunadamente las normas legales y reglamentaciones formales para la lucha contra la corrupción chocan contra reglas y procesos informales arraigados, bien conocidos y de larga data – reglas y procesos que dan más importancia a la prosperidad, bienestar y protección de la familia (extendida) y, por lo menos en el caso de Paraguay, a los miembros influyentes y leales al partido, que al cumplimiento de las reglas, procesos y procedimientos formales. Son estas normas y reglas que rigen gran parte de la conducta cotidiana y obstaculizan la aplicación de reglas y procesos formales. Los procesos informales prevalecen cuando una empresa cuenta con dos libros contables – uno para las autoridades fiscales y otro que refleja la “verdadera” situación financiera de la empresa. Las normas informales consideran que el conflicto de intereses es una práctica aceptable y permiten la adjudicación de contratos sobre la base del parentesco, amiguismo o una módica suma antes que sobre la base de las reglas formales del proceso de contrataciones públicas. Los procesos informales también prevalecen donde se utiliza la influencia política para contratar a un maestro que no reúne los requisitos. Los procesos informales también prevalecen cuando se paga una suma a un juez para obtener un fallo favorable en una disputa por un título de propiedad. Si no se modifican estas normas, la plena aplicación o implementación del marco legal para la lucha contra la corrupción seguirá siendo un desafío difícil.

Impunidad:

En las entrevistas sostenidas por el equipo en Paraguay, el término que escuchamos muy frecuentemente fue “impunidad”. Tal como señaló la Evaluación de la Corrupción de 2004, “han faltado incentivos negativos para la corrupción o consecuencias para los corruptos. Junto con otros factores, esta impunidad realza el atractivo de muchas oportunidades para corrupción que pueden tentar a paraguayos de todos los niveles económicos. Un sistema de control débil de la lucha contra la corrupción aumenta el margen de discreción y reduce los riesgos para la conducta corrupta”.¹¹

Si bien existe cierta discusión sobre la idoneidad del marco legal o la solidez y/o falta de prácticas y procedimientos institucionales, casi no hay desacuerdo sobre el hecho de que sólo se aplican sanciones en contadas ocasiones. Incluso en estos casos, es poco probable que los culpables terminen en la cárcel. Recientemente Última Hora, un periódico local, reportó que 26 jueces y fiscales han sido acusados de corrupción desde 1996. Si bien fueron despedidos, sólo un juez fue condenado de un hecho punible (en 2001) y condenado a 9 años de prisión. Posteriormente se redujo la condena a 7 años, pero el juez sigue encarcelado.¹²

En los últimos años hubo cierta mejora en la gestión y efectividad de ciertas instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción, tales como Contraloría y la Fiscalía, si bien muchas de estas actuaciones se deben a la iniciativa y financiación de donantes e IFI, como USAID y el BID. De todas maneras, por más positivas que sean o hayan sido estas mejoras, fácilmente son aplastadas por un sistema judicial fuertemente politizado que se interesa más en proteger a los correligionarios o a los que detentan poder económico, que en administrar justicia.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ver David Cohen, et al, “ An Assessment of Corruption in Paraguay”. USAID/Paraguay, Octubre, 2004. P. 3.

¹² Asunción, Paraguay, *Ultima Hora*, 22 de junio de 2008, p. 26.

Falta de interés y apropiación de la lucha contra la corrupción:

Si bien los donantes bilaterales y las IFI realizaron una serie de esfuerzos significativos para fortalecer las instituciones responsables de combatir la corrupción, parecería que el Gobierno del Paraguay se ha interesado considerablemente menos en esta lucha. Al mismo tiempo, los principales actores políticos y la sociedad en general no han expresado abierta y sostenidamente una exigencia por la lucha contra la corrupción.

El Gobierno de EE.UU., el Banco Mundial y el BID han provisto recursos considerables para apoyar y fortalecer instituciones, tales como el Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Aduanas, la Contraloría General del Estado, el Poder Judicial, la Fiscalía, así como organizaciones de la sociedad civil, tales como Transparencia Paraguay y el Consejo Impulsor para el Sistema Nacional de Integridad (CISNI). Todos estos esfuerzos han sido financiados casi o en su totalidad por donantes o prestamistas externos. El Estado sólo suele aportar funcionarios que actúan de contraparte a los esfuerzos internacionales, sólo en contadas ocasiones cubre los costos operativos y no le da presencia a las unidades creadas en el Presupuesto General de Gastos. Por ende, casi todos estos esfuerzos por instalar sistemas para lograr más transparencia en las entidades gubernamentales o por actualizar las destrezas requeridas para fundamentar las imputaciones de corrupción o violación de las reglamentaciones de contabilidad o contrataciones públicas sobreviven sólo mientras reciben apoyo financiero externo.

Se suele suponer que la sociedad civil desempeñará un rol importante en estimular y aglutinar la demanda ciudadana por la lucha contra la corrupción. En Paraguay, con la excepción de Transparencia Paraguay, un grupo financiado con fondos externos, no existen otros grupos de la sociedad civil cuya prioridad principal sea la lucha contra la corrupción. Una serie de grupos, como Decidamos, Semillas para la Democracia, INECIP y CIRD han llevado a cabo actividades en este sentido, pero sus prioridades principales son otras. De la misma manera, si bien ciertos grupos de la sociedad civil pueden brindar un excelente análisis del problema, su capacidad de movilizar la demanda ciudadana es sumamente limitada. Los grupos de interés y organizaciones más amplias, como sindicatos, gremios de docentes, funcionarios públicos, organizaciones empresariales o campesinas, cuentan con considerable capacidad de movilización – pero sus prioridades tienden a concentrarse en sus propios intereses y sólo tangencialmente, o nada, en el problema de la corrupción. Si bien estos grupos se unen a las manifestaciones en contra de la corrupción como expresión de solidaridad, es poco probable que se ocupen de organizar el evento. Reservan los recursos necesarios para movilizar la demanda ciudadana a favor de sus propios intereses.

El interés en combatir la corrupción es un elemento relativamente nuevo en Paraguay, y por ende hasta ahora no se ha adoptado ninguna estrategia nacional de lucha contra la corrupción,¹³ y con la excepción del actualmente (aparentemente) desprestigiado CISNI, no se ha establecido ninguna entidad específica para encabezar la lucha contra la corrupción. Los gobiernos que precedieron al gobierno de Duarte Frutos se caracterizaron por debilidad, falta de credibilidad e inestabilidad política – ciertamente no se trata de un entorno propicio para emprender acciones serias. Si bien la mayoría de los entrevistados por el equipo consideran que el interés en reducir la corrupción ha aumentado en los últimos cuatro años, muchos opinaron que la corrupción en sí se ha agravado.

¹³ Si bien no es precisamente una “estrategia” nacional, en 1990 el Congreso intentó establecer una Comisión Nacional de Investigación de la Corrupción en el Sector Público. Si bien se promulgó la ley, fue vetada por el Presidente. Jose Molinas, *et al*, “Political Institutions, Policy-Making Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, No. 2, 2004, p. 77. CISNI diseñó dos “Planes de Integridad Nacional” para los periodos 2000-2006 y 2006-2012 pero no queda claro si fueron formalmente adoptados por el GdP. Según la información disponible en el sitio web del CISNI, el segundo plan sigue en discusión. Ver www.pni.org.py También habría que agregar que temas de financiación han empañado las perspectivas futuras del CISNI.

El compromiso sostenido del Gobierno del Paraguay de reducir la corrupción ha comprobado ser sumamente problemático. En 2003, el gobierno de Duarte Frutos ganó con una plataforma de lucha contra la corrupción y más transparencia en el gobierno. Con el apoyo del Banco Mundial, la lucha contra la corrupción se enfocó en la creación de “islas de integridad” en el Ministerio de Hacienda por medio del desarrollo de unidades especializadas calificadas para la recaudación de impuestos y la gestión financiera. Las recaudaciones aumentaron vertiginosamente con lo que el Ministro Borda denominó el “dividendo de la transparencia”. Sin embargo, estas ganancias en credibilidad comenzaron a ser socavadas por las acciones fuertemente politizadas de Duarte Frutos por reconfigurar la Corte Suprema de Justicia en marzo y abril de 2004, menos de un año después de asumir el poder. Cuando Dionisio Borda renunció, apenas dos años después del inicio del proceso de reforma (supuestamente por presión de las fuerzas conservadoras del Partido Colorado¹⁴) las islas de integridad comenzaron a desintegrarse. Si bien las mejoras han logrado combatir la corrupción, no se ha logrado tanto en términos de ganancias adicionales.

En los últimos dos años algunos de los resultados de los esfuerzos por implementar el Plan País del Programa Umbral de la Corporación del Desafío el Milenio¹⁵ han conducido a cuestionamientos sobre cuánto el GdP “se ha apropiado” del programa y las metas que está tratando de alcanzar. Hay muchas anécdotas del éxito obtenido con el apoyo continuado de varias unidades especializadas en la investigación de prácticas corruptas y la mayor capacidad operativa de las unidades de aplicación de las leyes aduaneras.¹⁶ Sin embargo, cuando se le preguntó a los miembros de un grupo focal si estas unidades seguirían en pie una vez finalizada la financiación del Plan Umbral– las respuestas fluctuaron entre poco claras a categóricamente negativas. Si se tomara una asignación en el presupuesto nacional o la provisión de recursos nacionales continuos para la lucha contra la corrupción como señal de apropiación genuina de esta lucha – el gobierno se ha quedado bastante corto.

El contexto de la lucha contra la corrupción:

Aún en el mejor de los casos no es fácil combatir la corrupción. Factores contextuales, incluyendo la economía, el presupuesto nacional y la disponibilidad de recursos, así como la política, son los principales factores que pueden facilitar o bloquear cambios en las políticas o conducta que son indispensables para reducir la corrupción. Una economía robusta en crecimiento abre oportunidades y reduce la necesidad de recurrir a medios ilícitos para adquirir una ventaja competitiva necesaria; un presupuesto nacional amplio y flexible provee los medios para crear las instituciones necesarias en el marco del gobierno para llevar a cabo la lucha contra la corrupción; y un clima político estable y manejable provee el apoyo de las partes interesadas y de los actores políticos claves (la tan crucial “voluntad política”) para tomar e implementar decisiones espinosas en materia de políticas.

La economía:

La economía de Paraguay es la más débil del Mercosur y ocupa los últimos lugares entre los países latinoamericanos. Si bien el crecimiento económico ha sido relativamente sólido a lo largo del gobierno de Duarte Frutos, la economía sigue siendo pequeña y ofrece pocas oportunidades aparte de la agricultura, el comercio y el gobierno. El PIB es de aproximadamente \$12,8 mil millones con una tasa de crecimiento de 6,4% en 2007 y un ingreso per cápita de \$1.928. Sin embargo, la distribución del ingreso es

¹⁴ Freedom House, *Countries at the Crossroads Report, Paraguay*, p. 2. <http://www.freedomhouse.org>

¹⁵ Financiado por la Corporación del Desafío del Milenio del Gobierno de EE.UU. y en parte diseñado para mejorar el desempeño del GdP en la lucha contra la corrupción.

¹⁶ Estas unidades se pusieron en marcha en 2004 con el apoyo directo Depto. del Tesoro de EE.UU. aproximadamente dos años antes de la implementación del Programa Umbral financiado por la MCC.

sumamente desigual – con un coeficiente GINI de 57,8,¹⁷ uno de los peores de Latinoamérica. Se estima que 38% de los paraguayos vive por debajo de la línea de pobreza (2005) y 15% en situación de pobreza extrema.¹⁸

Se estima que el desempleo está por encima del 11% pero, al combinarlo con el sub-empleo, afecta a más de 37% de la población económicamente activa. Cabe destacar que debido a la gran extensión del sector informal, estas cifras no son necesariamente precisas. Las escasas oportunidades de empleo en el sector formal y el amplio sector “informal” del Paraguay son una causa principal de las recientes oleadas de emigrantes¹⁹. Los cálculos aproximados del tamaño del sector informal van desde \$6 mil millones a más de \$12 mil millones – aproximadamente el mismo tamaño que el PIB oficial. Otros cálculos aproximados arguyen que 70% de la economía es “informal”.²⁰ Si bien es cierto que una proporción significativa de la economía informal está compuesta por empleos de tiempo parcial temporales, micro y pequeñas empresas, y actividades micro-comerciales de venta callejera, la proporción más significativa está involucrada en contrabando, lavado de dinero, productos falsificados (DPI), productos pirateados y tráfico de drogas – actividades que ejercen influencias corruptas en el gobierno. También cabe señalar que la formalización del sector informal es muy poco probable puesto que se trata principalmente de actividades ilegales. Además, si bien el sector informal no contribuye al ingreso fiscal o a los recursos del gobierno, sí ejerce un impacto negativo sobre el presupuesto nacional por causa de los costos incurridos para controlar el contrabando, el tráfico de drogas y las otras actividades económicas ilícitas.

El presupuesto nacional:

El Presupuesto General de Gastos sigue siendo pequeño²¹ y con escasa probabilidad de crecimiento sin la aplicación del impuesto a la renta personal o un improbable crecimiento acelerado del sector formal. Las finanzas públicas de Paraguay cuentan con relativamente pocos recursos significativos en materia de ingresos – los derechos aduaneros y otros impuestos al comercio y los ingresos provenientes de la venta de electricidad al Brasil son las fuentes principales. Si bien existe el impuesto a la renta personal, su aplicación ha sido pospuesta dos veces. Los impuestos a la renta empresarial son bajos (una tasa fija de aproximadamente 10%.) La presión tributaria es baja en Paraguay, si bien ha aumentado en los últimos cinco años de 9,6% a un porcentaje aproximado de 11,7% en 2007.²² Aumentar las recaudaciones a través del sistema tributario no es tarea sencilla. La estrategia del Presidente Lugo o su deseo de negociar el precio de la electricidad vendida al Brasil (si se logra) permitirá al nuevo gobierno contar con un flujo de ingresos mucho más significativo, sin la tremendamente complicada implementación asociada con un aumento significativo de los impuestos.

¹⁷ *Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas de 2006* (New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2006), <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators>

¹⁸ *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares: Empleo y Pobreza*: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos [DGEEC], Asunción, 2006), 13, <http://www.dgeec.gov.py>

¹⁹ No hay cifras precisas, pero algunos cálculos informales indican más de 500.000 emigrantes en los últimos cinco años.

²⁰ Nótese que se trata de cálculos aproximados, o más bien cálculos adivinados. Pero incluso aceptando la cifra más baja, el impacto sobre la economía es muy fuerte.

²¹ El presupuesto es pequeño con relación a los costos en los que debe incurrir. Incluso si los salarios se consideran bajos, los salarios y otros costos del funcionariado absorben aproximadamente 85% del presupuesto. El presupuesto tiene poco margen para los costos operativos y no hay margen para gastos de capital que, cuando se realizan, son financiados casi exclusivamente con fondos externos. Ver Anexo 2, Impacto del Empleo del Sector Público sobre el Presupuesto de Gastos de la Nación.

²² Se calcula la presión tributaria dividiendo el total de impuestos recaudados por el PIB. Según las cifras de la Asociación Mundial de Contribuyentes en 2004, la presión tributaria en EE.UU. fue 25,7% y en Suecia 50,7%. La presión tributaria para los países de la OCDE en 2004 en promedio es 36,3%, y en México 18,8%. (Asociación Mundial de Contribuyentes, http://www.worldtaxpayers.org/stat_pressures.html). La presión tributaria baja no es necesariamente negativa cuando se dispone de otras fuentes de ingresos importantes. Por ejemplo, la presión tributaria en los países exportadores de petróleo tiende a ser baja (si bien Canadá y Noruega tienen presión tributaria relativamente alta).

El presupuesto nacional es pequeño, pero poco flexible y casi sin margen para financiar las tan apremiantes inversiones de capital necesarias en salud, educación e infraestructura. Actualmente casi el 85% del presupuesto nacional se va en salarios, prestaciones y pensiones²³ para el personal compuesto unos 220.000 funcionarios públicos. Si consideramos otros gastos obligatorios, como los intereses sobre la deuda y las transferencias obligatorias, sobra muy poco para cubrir los gastos necesarios de mantenimiento y funcionamiento (gasolina, viáticos, papel, lápices, focos, etc.), que permiten a los funcionarios hacer su trabajo, y mucho menos para inversiones de capital. Debido a que la mayor parte del presupuesto está destinado a costos fijos, existe poca flexibilidad para mover fondos de un rubro a otro.

Gran parte de la rigidez del presupuesto nacional se debe a causas políticas-estructurales. Como parte del esfuerzo por disminuir el poder del Presidente en la Constitución de 1992, se le concedió considerable poder al Congreso sobre el proceso presupuestario. El Congreso puede aumentar los gastos tal como considere necesario, y controla el número de puestos disponible en el Sector Público, poder que ha utilizado extensamente para incidir en las agendas políticas (a través del aumento de financiación para ciertas áreas), así como para recompensar a sus correligionarios y mantener la rendición de cuentas del funcionariado en manos de los partidos políticos. Al menos para mitigar en parte algunos de los efectos de la influencia del Congreso (particularmente cuando se trata de sobre-asignación en ciertos rubros del presupuesto), el Ministerio de Hacienda recurre a un instrumento “paralelo” – el Plan de Gestión Financiera – para controlar los gastos públicos y ajustarlos lo más posible al ingreso disponible.

Si bien el gobierno actual ha avanzado en materia de limitar el impacto negativo de las prerrogativas del Congreso en el proceso presupuestario, hasta que el Ejecutivo no detente mayor control sobre áreas cruciales, tales como personal, el presupuesto seguirá siendo más bien un instrumento para recompensar a los correligionarios antes que una herramienta para la implementación de la política gubernamental y la entrega de servicios y prestaciones para el bien público.

El contexto político:

Tal vez con la excepción de los primeros dos años del gobierno de Duarte Frutos, el contexto político en Paraguay no ha sido propicio para la implementación de iniciativas importantes para combatir la corrupción. Las iniciativas importantes requieren apoyo político, que es el recurso principal detrás de la denominada “voluntad política”. Severas dificultades internas de los Colorados en el poder dejaron a los gobiernos entre 1992 y 2003 básicamente sin la capacidad de concretar proyectos de políticas coherentes. El sistema de recompensas, cuidadosamente manejado por los correligionarios del partido bajo la dictadura estronista, se ha debilitado debido al intenso faccionalismo. La necesidad de las diferentes facciones de reclutar seguidores ha desempeñado un papel clave en la propagación del sistema clientelista²⁴ y ha contribuido a la creación de oportunidades para la corrupción. Aunque los Colorados ganaron las elecciones presidenciales de 2003, ganaron con menos del 40% de los votos. En parte debido a los conflictos entre las diferentes facciones dentro del partido (la facción disidente de los seguidores de Oviedo para formar el Partido UNACE) y el fortalecimiento de otros partidos (en especial el Partido Patria Querida), el Partido Colorado perdió la mayoría en el Congreso y por primera vez en 60 años se vio obligado a negociar con otros grupos a fin de impulsar sus políticas. Al mismo tiempo, Paraguay alcanzó

²³ Ver Anexo2, Impacto del Empleo del Sector Público sobre el Presupuesto Nacional.

²⁴ Según un estudio reciente, la “ histórica tradición de clientelismo ha estimulado a los líderes de las diferentes facciones a armar su propia clientela para competir por el control de sus partidos. Las internas partidarias obligatorias por ley han agravado el problema, disparando un impulso competitivo por afiliarse a nuevos miembros bajo la bandera de cada facción... (afiliando) en respuesta a incentivos selectivos ofrecidos por los caudillos del partido”. Jose Molinas, et al., “Political Institutions, Policy-Making Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, No. 2, 2004, p. 80.

el punto más bajo en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ubicándose en los últimos lugares.

Con una victoria estrecha y la pérdida de la mayoría en el Congreso de la ANR, el comienzo del gobierno de Duarte Frutos careció de una base sólida. Las reformas emprendidas por el Ministerio de Hacienda produjeron cierto capital político, en particular con el anuncio del “Dividendo de la Transparencia”, pero las negociaciones y maquinaciones de Duarte Frutos con el Congreso para lograr una mayoría Colorada en la Corte Suprema de Justicia rápidamente debilitaron dicho capital. Cuando Duarte Frutos anunció su deseo de ser re-electo y comenzó a negociar para lograr la mayoría en el Congreso para que su iniciativa prosperara, se topó con grandes barreras, no sólo de la oposición sino también de las facciones dentro de la ANR. Cuando se hizo evidente que él mismo no ganaría las elecciones, buscó convertirse en presidente del Partido Colorado, lo cual requiere un dictamen favorable de la Corte Suprema de Justicia. El visto bueno de la Corte Suprema de Justicia generó un conflicto frontal con la facción liderada por el Vicepresidente Castiglioni. En junio de 2008, una encuesta reveló que su popularidad había caído a 5% -- la más baja que jamás haya obtenido algún Presidente en las Américas.²⁵

La coyuntura política actual para el gobierno de Lugo:

Si bien el Presidente Electo Fernando Lugo ganó las elecciones de 2008 con un porcentaje ligeramente mayor (42.3%) al que obtuvo Duarte Frutos en 2003 (38,3%), no logró la simple mayoría. En comparación con el Partido Liberal, los Colorados tienen 3 bancas más en la Cámara de Diputados y un escaso margen en el Senado de 1 banca más. La Alianza Patriótica para el Cambio (APC), que se formó para respaldar a Lugo en las elecciones generales, obtuvo sólo 2 bancas en la Cámara de Diputados y una en el Senado. Puesto que Lugo no pertenece a un partido político, tendrá que depender de la formación de alianzas coyunturales para que sus políticas sean aprobadas en el Congreso. Sin un partido político de donde obtener recursos humanos para ocupar cargos públicos, habrá que ver con cuánto talento cuenta para llenar los puestos claves en el gobierno central y otras entidades estatales, tales como las empresas binacionales de Itaipú y Yacyretá, y cuánto tendrá que depender de los miembros de la coalición para proveer el personal clave en los Ministerios y las otras entidades estatales importantes.

El Gabinete que fue anunciado el viernes 13 de junio de 2008 parece haber sido el resultado de complicadas negociaciones – resultado que no satisfizo del todo a todos los partidos. Última Hora ha calificado al Gabinete como uno de “moderada confianza”.²⁶ Por lo menos es sumamente pluralista. El Gabinete está conformado por el ex-Ministro de Hacienda de Duarte Frutos, cuatro miembros del Partido Liberal, un ex-miembro del partido minoritario País Solidario (PPS), el vicepresidente del PPS, un ex-sacerdote, un miembro del Partido Colorado y ex-Ministro de Educación, un empresario de envergadura, un especialista en desarrollo organizacional y dinámica grupal. Exceptuando al Ministro de Educación y al Ministro de Hacienda (ambos del Partido Colorado), ninguno cuenta con experiencia en puestos ejecutivos en el gobierno nacional. Las trayectorias de los nuevos ministros del Gabinete son dispares – muchos pertenecen a los partidos políticos tradicionales y han servido en el Congreso y como ministros del Gabinete, pero aquéllos sin afiliación son novatos en materia de políticas gubernamentales y nacionales. Queda por ver cuán unido será el nuevo Gabinete, pero parece evidente que requerirá líneas de mando y órdenes de marcha, así como un mensaje claro de Lugo de que él está a la cabeza del gobierno.

Probablemente tomará unos meses antes de que los nuevos ministros del Gabinete se afiancen y comprendan cómo funcionan sus Ministerios, aprendan cómo funciona el proceso de formulación de políticas (particularmente con el Congreso desempeñando un papel preponderante), y cómo obtener los

²⁵ Última Hora, 23 de junio de 2008. Página 5.

²⁶ Ibid, 14 de junio de 2008. Página 1-2.

recursos necesarios. La tarea se complicará aún más debido a que el personal de la burocracia del gobierno central, el poder judicial, la policía y las empresas estatales es mayoritariamente del Partido Colorado o bien son personas que deben su empleo al Partido Colorado. No será fácil cambiar sus lealtades puesto que los Ministros contarán con pocos incentivos que ofrecer, y aún menos herramientas para lograr la aceptación de los Colorados recalcitrantes.

Es probable que la gestión de la coalición constituya un gran desafío para el nuevo gobierno. Aparentemente Lugo cuenta con pocos mecanismos para consolidar el control sobre su alianza. Y no contar con una mayoría confiable en el Congreso representa un desafío complejo y potencialmente costoso a nivel político. Requerirá por lo menos cierta configuración de la participación de 3 bancadas diferentes – el Partido Liberal (27 bancas), los cinco partidos minoritarios (8 bancas), y luego 6 votos ya sean de UNACE o de una de las facciones del Partido Colorado.²⁷ Simplemente lograr que el Partido Liberal, el aliado principal de la APC, esté conforme no será tarea sencilla – según los periódicos y otros reportajes, los Liberales tienen sus propios objetivos y pareciera que particularmente en lo que se refiere a hacer lo necesario para fortalecer su partido y recompensar a sus correligionarios.

Es evidente que Lugo se encuentra en una coyuntura espinosa para asumir un desafío políticamente complejo como lo es el combate a la corrupción. La lucha contra la corrupción amenazará tradiciones de larga data y arreglos de recompensas y protección. Para que Lugo logre este cometido, habrá que imputar a poderosos actores e intereses – intereses que en este momento parecen ser igual de poderosos, sino más que el Presidente entrante. Ciertamente se requerirá considerable “voluntad política” y capital político sólo para lograr reducir la corrupción – en un entorno político que a todas luces está recargado de problemáticas complejas y reclamos cada vez más estridentes de los campesinos sin tierra, la población urbana pobre y los desempleados. Se viene en mente el dicho: “Cuando uno está rodeado de caimanes, es difícil recordar que el objetivo era drenar el pantano”. Resolver los reclamos urgentes que enfrenta el nuevo gobierno requerirá voluntad política y capital político de una magnitud que deberá ser al menos el doble de lo requerido para combatir la corrupción.

²⁷ Según reportajes del 1° de julio, Lugo llegó a un acuerdo con ciertos líderes en el Congreso que conforma una alianza compuesta de Liberales, UNACE y la facción de Duarte Frutos del Partido Colorado. *Ultima Hora*, 1° de julio de 2008, www.ultimahora.com

II. PARTES INTERESADAS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN – CAPACIDAD Y COMPROMISO PARA MOVILIZAR LA DEMANDA CIUDADANA Y EL APOYO

Será sumamente difícil para el nuevo gobierno avanzar si no se genera un aumento en la demanda ciudadana y en el apoyo de las partes interesadas claves que genuinamente desean el fin o la reducción de la corrupción – apoyo de actores no gubernamentales así como de instituciones aglutinadoras de la demanda ciudadana, como los partidos políticos. Este apoyo provee la denominada “voluntad política” que requieren las campañas de lucha contra la corrupción. Es como si en 2008 el electorado paraguayo evidenció su deseo de poner fin a la corrupción, pero cabe recordar que Fernando Lugo sólo recibió 42% de los votos, o sea que no cuenta con un amplio margen. Si bien el electorado brindó su apoyo, será más importante movilizar el apoyo de las partes interesadas no gubernamentales para conseguir aunque sea un éxito modesto en la lucha contra la corrupción.

Se suele asumir simple y llanamente que las partes interesadas claves querrán luchar contra la corrupción. Sin embargo, lo que suele ocurrir es que estas partes interesadas no están tan interesadas o dispuestas realmente a comprometer demasiados recursos en la lucha contra la corrupción. Arriesgarse para exigir la imputación de aquéllos involucrados en actividades corruptas a gran escala puede implicar riesgo físico.

En principio las partes interesadas en la lucha contra la corrupción están compuestas por los siguientes conjuntos de actores: la sociedad civil, los medios de comunicación, los gremios y organizaciones del sector privado, los partidos políticos y los grupos de interés, tales como sindicatos, docentes, trabajadores de la salud, la población urbana pobre, organizaciones campesinas grandes y pequeñas, y organizaciones internacionales y grupos de interés extranjeros.

La sociedad civil:

En los últimos años se ha desarrollado una serie de OSC que ha desempeñado un rol u otro en esfuerzos previos de lucha contra la corrupción o actividades para controlar la corrupción. Los más conocidos de estos grupos son Transparencia Paraguay, la filial local de Transparencia Internacional; INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales) y CEJ (Centro de Estudios Judiciales), ambos trabajando en Estado de Derecho y la reforma judicial; CIRD (Centro de Información y Recursos para el Desarrollo) una organización de amplio espectro de actuación que trabaja en temas relacionados a la democracia; Decidamos, una ONG que trabaja en el tema de la democracia y que tuvo una participación importante en las elecciones de 2008 proporcionando observadores; y Semillas para la Democracia, una ONG que trabaja en la transparencia electoral y grupos de vigilancia ciudadana a nivel municipal. De hecho sólo Transparencia Paraguay se dedica de lleno a la lucha contra la corrupción.

En general las OSC han experimentado dificultades en establecerse y en afirmar el rol que desempeñan en la sociedad. Algunos críticos cuestionan si estas OSC representan a alguien aparte de sus fuentes de financiación. La mayoría son relativamente pequeñas, tanto en presupuesto como en membresía, y son relativamente recientes con menos de 15 años en el país. Todos los grupos arriba mencionados se han beneficiado de, o se han desarrollado, gracias a donaciones provenientes de donantes externos o IFI, y su personal tiende a ser altamente calificado y profesional. Algunos observadores argumentan que la mayoría de estos grupos dependen excesivamente de financiación externa, tanto así que no serían capaces de auto-financiación.

La mayoría de estas organizaciones no parecen ser mecanismos idóneos para movilizar la demanda ciudadana. Sus intereses yacen más bien en el análisis de políticas y la provisión de asistencia técnica o

capacitación en sus áreas de especialización. Sin embargo, Decidamos y Semillas cuentan con cierta experiencia en la movilización de sectores de la ciudadanía— en las últimas elecciones Decidamos movilizó a unos 5.000 observadores electorales y Semillas ha trabajado en la ampliación de grupos de control ciudadano locales denominados Contralorías Ciudadanas. Ambas fueron actividades muy puntuales de corta duración. A pesar de que estos dos grupos lograron cierto éxito en la movilización de sectores más amplios de la ciudadanía (nuevamente con financiación externa), no cabe esperar que la mayoría de las OSC desempeñe un rol muy gravitante en la generación de demanda ciudadana para reducir la corrupción.

Los medios de comunicación:

En los últimos años, los medios de comunicación han desarrollado una modesta pero importante capacidad de investigación y han sido responsables de sacar a la luz y exponer actos de corrupción al público.²⁸ Casi siempre hay reportajes en la mayoría de los periódicos sobre algún acto de corrupción. Incluso se podría argüir que la prensa hace más que sacar el problema de la corrupción a la luz puesto que en la medida en que lo siga haciendo, se constituirá en un recurso significativo para conseguir apoyo para la lucha contra la corrupción.

La prensa escrita prevalece como fuente de información en las zonas urbanas y existen tres diarios principales - ABC Color, Última Hora y La Nación. También hay prensa sensacionalista, como el diario Popular, que se dedica a escándalos, deportes, suele ser amarillista y tiene más lectores que los principales diarios. Esta prensa sensacionalista es barata, fácilmente accesible y atrae a un amplio sector de la población proporcionando cobertura en español y el *jopará*, una mezcla de español y guaraní. Después de la radio, las noticias por televisión son una fuente primordial de noticias en zonas rurales y urbanas. En algunos casos un mismo propietario controla uno de los periódicos principales y un canal de televisión, como ocurre con La Nación y Telefuturo; y algunos también controlan estaciones de radio locales.

La radio es la fuente de noticias más común en zonas rurales y urbanas. Los reporteros de radio no suelen realizar reportajes investigativos, más bien recurren a los principales periódicos como fuente de información. Muchas estaciones de radio locales simplemente leen los artículos de los diarios antes que generar reportajes independientes. La prensa escrita y los canales de televisión son propietarios de las estaciones de radio locales, limitando más aún las fuentes de noticias prontamente disponibles para la mayor parte del público. Además, las autoridades locales, incluyendo intendentes y concejales, son dueños de, o controlan, las estaciones de radio comunitarias. Las estaciones de radio comunitarias no están reglamentadas, y suelen ser de baja frecuencia y cobertura geográfica limitada.

A pesar de la falta de transparencia generalizada en el gobierno,²⁹ la prensa ha logrado desarrollar fuentes confiables y revelar una serie de escándalos. Los medios parecen ser bastante hábiles en sacar notas sobre actos de corrupción, pero al mermar el interés del público la noticia desaparece (generalmente a los pocos días), y el seguimiento del reportaje también. Con la excepción de noticias de alto perfil (particularmente

²⁸Hubo dos intentos recientes y fallidos de promulgar una Ley de Libertad de Información que formalizaría los procesos para solicitar información pública y reglamentar el cumplimiento del gobierno. Los principales oponentes a estos esfuerzos fueron periodistas que aseveran que, en la práctica, una formalización de los procesos para obtener información pública obstaculizaría el acceso reglamentando en exceso y creando barreras burocráticas indebidas. Las ONG locales y la Defensoría del Pueblo continúan esforzándose por facilitar el acceso a la información y establecer legislación de apoyo.

²⁹ Entre 2000 y 2004, USAID/Paraguay apoyó un proyecto para aumentar las destrezas de los periodistas y reporteros de las estaciones de radio locales y comunitarias en materia de reportajes investigativos. Según el informe final del proyecto, más de 200 participaron en algún aspecto de la capacitación ofrecida. Los productos incluyeron la creación de una red de estaciones de radio comunitarias para intercambiar información sobre investigaciones y un concurso del mejor reportaje investigativo entre los integrantes. Ver Florida International University, Informe Final: Mejoramiento del Entendimiento de los Procedimientos Penales por parte de los Periodistas, 2004.

sobre los ex-Presidentes Wasmosy y González Macchi), el seguimiento es escaso o nulo – incluso sobre las condenas. La Evaluación de la Corrupción de 2004 aseveró que esta deficiencia podría ser un factor en la percepción negativa del público de la lucha contra la corrupción del GdP.³⁰

La Evaluación de la Corrupción de 2004 también argumenta que los medios de comunicación han dado un impulso significativo al desarrollo y sostenibilidad de la voluntad política del gobierno de atacar la corrupción.³¹ Pero también existen elementos de corrupción en la prensa – supuestamente algunos reporteros venden notas al mejor postor y distorsionan o modifican la nota para favorecer los intereses de personas que ofrezcan un pago a cambio. Los periódicos también son un negocio y la política editorial tiende a reflejar los intereses de los propietarios, aunque los miembros de un grupo focal de periodistas organizados por el equipo de MSI dijeron que esto no representaba un problema significativo. Existen otras limitantes a los reportajes debido a la presentación de querellas por las partes ofendidas – una práctica relativamente común - y el descrédito de los periodistas por sus propios colegas en otros periódicos y medios de comunicación. El grupo focal también reportó tener la impresión de que el gobierno entrante será un poco más restrictivo (basándose en algunos comentarios críticos que hizo Lugo sobre la prensa) que el gobierno saliente. Bajo Duarte Frutos, el gobierno criticó a la prensa pero no tomó medidas punitivas en su contra, ni impuso restricciones.

Partidos políticos:

Durante las campañas electorales los partidos políticos de Paraguay recurren a la muletilla de la lucha contra la corrupción, a la par que hacen promesas de recompensas y clientelismo a militantes y buscan financiación de fuentes que distan de ser transparentes. En general han mostrado poco interés en actuar como partes interesadas que realmente buscan la reducción de la corrupción. Más bien son opositores poderosos y una gran parte del problema. Si bien el PLRA ha accedido poco al clientelismo a escala nacional, lo ha utilizado extensivamente a nivel municipal para recompensar a sus correligionarios.

Puesto que el acceso a los empleos en el sector público es controlado por los partidos políticos, y que el sector público paga mejor que un empleo equivalente en el sector privado, y debido a que se espera que las autoridades del sector público que pertenecen al Partido Colorado contribuyan a las arcas del partido y trabajen en las campañas – el clientelismo es un recurso poderoso para atraer militantes, así como para financiar al partido. Es poco probable que los partidos políticos abandonen estas prerrogativas en un futuro cercano.

Algunos miembros más jóvenes del Partido Colorado, UNACE y los intendentes del PLRA están expresando un interés incipiente en cambiar el esquema de clientelismo existente y empezar a incluir ciertos criterios de mérito en el proceso de selección.³² Sin embargo, este interés no parece haber sido ampliamente articulado, tal vez debido a la probabilidad de que sea aplastado. Tal como le dijo un destacado funcionario de la Juventud Colorada al equipo, “El clientelismo desempeña una función social importante... los partidos políticos son responsables de colocar a sus colaboradores en puestos del sector público”. Es posible asumir con certeza que los partidos políticos no se convertirán en actores positivos en la lucha contra la corrupción en un futuro cercano.

³⁰ Cohen, et al, “An Assessment of Corruption in Paraguay”, op. cit., p. 15

³¹ *Ibid.*

³² En un grupo focal con intendentes del PLRA, muchos expresaron un compromiso creciente para nombramientos por mérito a nivel municipal, antes que depender completamente de criterios basados en el clientelismo.

El Congreso:

En Paraguay el Congreso es un actor político-institucional poderoso. La Constitución de 1992 amplió sus facultades (particularmente con relación al presupuesto nacional) y restringió las facultades del Presidente. La nueva Constitución restringió el poder del Presidente de legislar por decreto y ahora lo obliga a buscar la aprobación del Congreso para medidas de emergencia. Con el mandato de realizar internas partidarias a nivel departamental para la selección de diputados, el Congreso ahora está más ocupado en financiar proyectos para ganar votos a nivel local y puede aprovechar su poder para ampliar la asignación de recursos en el presupuesto nacional. El Congreso puede anular un veto presidencial de un rubro en el presupuesto nacional con una simple mayoría (50% de las bancas + 1) de los votos. La autorización de nuevos cargos en el sector público es una prerrogativa del Congreso (el tan mentado “cupó político”), y un arma importante para facilitar o bloquear la reforma de la administración pública. Es evidente que el sistema también limita la agilidad para reconfigurar partes de unidades o unidades enteras dentro del sistema burocrático para aumentar su eficiencia o efectividad. El Congreso también aprueba a los Ministros a la Corte Suprema de Justicia y al Contralor General de la República, dos instituciones claves para la lucha contra la corrupción.

Ambas Cámaras del Congreso están divididas, con el grupo más numeroso (ANR) con sólo 36% y 33% de las bancas en la Cámara de Diputados y el Senado respectivamente; siguen los Liberales con 33% en la Cámara de Diputados y 31% en el Senado. UNACE tiene 20% de las bancas en la Cámara de Diputados y en el Senado. El resto de las bancas está distribuido entre otros seis partidos.

Manejar el Congreso requerirá una destreza considerable para formar y mantener coaliciones. Queda por ver si el Presidente podrá mantener una mayoría estable con la cual trabajar. Al llegar a acuerdos con el Presidente, es poco probable que las delegaciones de congresistas de los partidos principales abandonen sus prerrogativas fácilmente. Sin embargo, debido al faccionalismo partidario, el Presidente tal vez sepa manejar a los diferentes grupos y conseguir así una negociación favorable.

Independientemente de las destrezas de Lugo para formar coaliciones, desde esta perspectiva no parece que el Congreso será un aliado confiable en la lucha contra la corrupción. Cuesta ver cómo un nuevo intento por desarrollar una auténtica función pública será apoyado por los Colorados o incluso por los Liberales – y si Lugo logra suficiente apoyo probablemente sea a un alto costo en términos de capital político, capital que sería mejor invertido en prioridades más urgentes.

El sector privado:

El sector privado está dividido en formal e informal. El sector formal opera al descubierto y representa aproximadamente 60% de la recaudación fiscal del gobierno por el IVA y otros impuestos. El sector privado formal está representado por una serie de gremios divididos en líneas industriales, comerciales y agropecuarias.³³ No existe organización que aglutine al sector privado como suele haber en otros países. Se suele considerar al sector privado formal como un actor positivo en la lucha contra la corrupción. Empero, esto no significa que sea totalmente honesto y legítimo en sus negocios con el sector público o con las autoridades públicas. De hecho se suele reconocer que muchas empresas y/o empresarios operan tanto en el sector formal como en el informal.

³³ MSI condujo un grupo focal con varios de estos incluyendo: la Asociación Rural; el Centro de Importadores (CIP); la Federación de Productores, Industriales, y Comercio (FEPRINCO), la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), la Cámara de Anunciantes, y la Cámara Paraguayo-Americana.

Se estima que las actividades del sector privado informal representan 70% o más del sector privado en su totalidad.³⁴ La actividad económica en el sector informal fluctúa de pequeña a muy importante, e incluye no sólo actividad inocua como la venta de pequeñas cantidades de mercancía en la calle (DVD pirateados, frutas y vegetales), sino también empresas ilegales de mayor gravedad (lavado de dinero, contrabando, fabricación y distribución de propiedad intelectual pirateada). El sector informal alimenta la corrupción de manera muy significativa y tampoco paga impuestos ni cumple con las reglamentaciones formales establecidas para las operaciones del sector formal.

Si bien los gremios del sector formal apoyan las iniciativas del gobierno para reducir la corrupción – o sea la reducción de los impuestos y gravámenes sobre bienes importados y simplificar los procedimientos para el pago de los impuestos – suelen ocuparse principalmente de sus propios intereses. Cuando estos intereses se ven afectados directamente, su nivel de preocupación y actividad aumenta – como en el caso de un grupo de empresarios del sector formal en Ciudad del Este que firmaron un Pacto Ético para ayudar a limpiar la imagen de Ciudad del Este como foco de contrabando y corrupción. De manera similar, tal vez CAPECO y otros gremios del sector privado están proveyendo fondos a una pequeña fundación y “*think tank*” (grupo de expertos) de la Fundación Desarrollo en Democracia para el análisis de políticas de temas relacionados con el funcionamiento global del sector privado y la economía. Si bien los gremios del sector privado en Paraguay no parecen gozar de capacidad de cabildeo y recursos como los grupos del sector privado en otros países de Latinoamérica, están tomando medidas para mejorar. En la medida en que continúen estas mejoras, se convertirán en partes interesadas más capaces.

Grupos de interés:

Existe un gran número de grupos de interés que son actores principales en Paraguay y la corrupción no está entre sus prioridades. Entre ellos está la Asociación de los Sin Techos, varias agrupaciones campesinas (Organización Nacional de Asociaciones Campesinas-ONAC, Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas, MCNOC), sindicatos de docentes (por ej. la Unión Nacional de Educadores, UNE, y la Federación de Educadores del Paraguay, FEP), trabajadores de la salud (Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud, SITRAMIS), el sindicato de funcionarios públicos y varias confederaciones a nivel nacional.

Probablemente muchos de estos grupos no se opondrían a la lucha contra la corrupción, si bien es cierto que algunos se benefician con el actual sistema informal. Pero, sobre todo, estos grupos se ocupan de sus propios intereses – los docentes buscan salarios más altos y mayor estabilidad laboral; los trabajadores de la salud buscan salarios más altos y seguir asignados a Asunción en lugar de trabajar en el interior del país; los grupos campesinos buscan que se cumplan sus reclamos de tierra o que se les entregue el título de la tierra que están ocupando, y la Asociación de los Sin Techos busca vivienda accesible de bajo costo. Los reclamos de algunos de estos grupos se han vuelto particularmente estridentes desde que el Sr. Lugo ganó la Presidencia. Durante la estadía del equipo en Asunción hubo tres manifestaciones de la Asociación de los Sin Techos y otra de los Docentes.

En general estos grupos tienen una excelente capacidad de movilización de sectores de la ciudadanía – en general es una capacidad mucho mayor que la de grupos que no forman parte de algún partido político. De todos modos, parece muy improbable que utilicen su capacidad de movilización para la lucha contra la corrupción mientras sus propios reclamos sigan sin solución.

³⁴ Cohen, *et.al.*, *op cit.*, p. 15

Mapeo del apoyo para la lucha contra la corrupción:³⁵

En general existe relativamente poco apoyo serio o entusiasta (que también puede ser considerado como demanda ciudadana) para la lucha contra la corrupción en Paraguay (ver Mapa Micro-Político sobre la Lucha contra la Corrupción a continuación). Si bien el Presidente Fernando Lugo y Dionisio Borda, su Ministro de Hacienda designado, parecen dispuestos a invertir en la reducción de la corrupción y cuentan con recursos políticos para hacerlo, la verdad es que cuentan con muy poco apoyo clave por parte de otros actores. De hecho, los únicos otros actores que ofrecen apoyo sólido y cuentan con recursos disponibles son actores externos – USAID, MCC, BM y BID. Fundamentalmente se trata del mismo grupo de actores que proveyó apoyo a las iniciativas de lucha contra la corrupción durante el gobierno de Duarte Frutos.

Además del apoyo arriba descrito, la mayor parte del apoyo para la lucha contra la corrupción recae en el sector de apoyo condicional – un apoyo poco entusiasta y que probablemente no es lo suficientemente comprometido como para invertir fuertemente en este tipo de iniciativa. Es un apoyo del tipo “esperemos a ver qué pasa“. Este tipo de apoyo se puede atraer a la parte central del mapa pero toma esfuerzo y recursos. Para que Lugo logre fomentar el apoyo, tendrá que actuar expedita y decisivamente mostrando que su gobierno es serio y que controlar la corrupción es una prioridad real.

El problema presentado en este Mapa es que la mayoría de las partes interesadas claves (es decir, aquellas con influencia política u otros recursos marcadas en negrita y letra más grande) parecería que o es probable que se opongan a la lucha contra la corrupción. Por supuesto se trata de los grupos o actores que más se benefician con el actual entorno corrupto, y los que más perderán si las medidas de lucha contra la corrupción se aplican con firmeza. Por otro lado, estos grupos gozan de suficientes influencias políticas y recursos para bloquear la mayoría de las iniciativas a favor de la lucha contra la corrupción. Cabe destacar que también existe oposición en todos los sectores con la excepción de los sectores externos. Probablemente lo que más pone en jaque a los deseos del gobierno entrante de reducir la corrupción es la existencia de poderosas fuerzas delictivas, como el narco-tráfico, industrias clandestinas (por ej. fábricas de cigarrillos), lavado de dinero y contrabando. Para funcionar sin trabas, estos grupos dependen de un cuerpo de autoridades corruptas que hacen la vista gorda – autoridades que están recompensadas muy por encima de lo que perciben por cumplir con sus obligaciones por ley.

³⁵ El Mapa Micro-Político es una ayuda visual para ilustrar el relativo apoyo para, y relativa oposición a, la lucha contra la corrupción. El nivel general de apoyo está determinado por el número de grupos en los sectores de apoyo Básico y Condicional. Los tipos de letra más grande y en negrita indican los grupos más importantes en términos de recursos e influencia política. Cuando hay un número relativamente grande de grupos importantes en el sector de apoyo “básico”, mayor será la voluntad política para implementar medidas difíciles. Cuánto mayor sea el número de actores importantes en los sectores de oposición, menor será el apoyo y la voluntad política para la toma de decisiones difíciles y la implementación correspondiente. La ubicación de grupos en lados opuestos del mapa indica la incompatibilidad de intereses – es poco probable que grupos en lados opuestos coincidan o se unan para apoyar un tema en particular. Los grupos ubicados en el borde extremo externo del Mapa son los considerados “contra el sistema” y son los que operan sin obedecer las “reglas del juego” recurriendo frecuentemente a la violencia como recurso político. Para información sobre la construcción de mapas macro y micro-políticos, remítase a Derick Brinkerhoff y Benjamin Crosby, *Managing Policy Reform*, Capítulo 8, “*Political and Institutional Mapping*”. Hartford, Conn., Kumarian Press, 2002.

MICRO – MAPA DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

MICROMAPA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

OPOSICIÓN	APOYO CONDICIONAL	APOYO BÁSICO	APOYO CONDICIONAL	OPOSICIÓN
		MPQ PPS APC PARTIDOS POLÍTICOS	PLRA??	ANR (Castiglioni Duarte) UNACE
		PRES. LUGO Min Hac CCAC ?? SECTORES GOBIERNO	CISNI? Aduana Contraloría FISCALÍA	CONGRESO Empr. Estatales JUECES POLICÍA
		MCC USAID BANCO MUNDIAL ACTORES EXTERNOS	BID	
Func. Públicos Docentes Trab. Salud Asoc. Sin Techo	MCNOC ONAC CEJ INECIP Asoc. Liberal Intendentes Decidamos Semillas Contralorías Ciudadanas	GRUPOS PRESIÓN/ONG	Asoc Rural CIP CAPECO UIP FEPRINCO Última Hora ABC Color ABOGADOS	Contrabando Narcotraficantes Industria clandestina

Si bien el entorno presentado en el Mapa no apunta a una fácil implementación de políticas o iniciativas de políticas, acercando a los actores bajo apoyo condicional al centro permitirá al Presidente mayor libertad de acción para iniciar su ataque a los sectores más corruptos. También cabe destacar que, dado el grado de dificultad para emprender la lucha con la corrupción presentado por el Mapa, las expectativas de éxito deberían quedar a un nivel muy comedido. Simultáneamente, gran parte de lo que se logrará dependerá de abordar los problemas más apremiantes relacionados con seguridad ciudadana, desempleo y pobreza de forma expedita y efectiva.

Recomendaciones para aumentar la demanda ciudadana por la lucha contra la corrupción

Lo que se recomienda a continuación constituyen los primeros pasos para cambiar las actitudes hacia la corrupción, y la creación y consolidación de la demanda ciudadana y apoyo para la lucha contra la corrupción. La mayor parte de las recomendaciones no requieren acciones particularmente técnicas, sofisticadas o costosas. El enfoque de las recomendaciones para el cambio de actitudes hacia la corrupción tan arraigadas como las de Paraguay, así como el robustecimiento de la demanda ciudadana por el cambio, deberían ser acciones y actividades costeables (dentro de las limitaciones de un presupuesto nacional muy ajustado) y buscar sólo cambios modestos que no sean considerados como una gran amenaza.

De este Mapa Micro-Político se infiere que el nuevo gobierno cuenta con escaso apoyo político (o voluntad política) para los programas de la lucha contra la corrupción. Es más, es probable que la denominada luna de miel sea de corta duración. Si el gobierno desea cumplir con sus promesas electorales y si una campaña contra la corrupción ha de cobrar impulso, el gobierno de Lugo debe implementar una serie de actividades para generar apoyo y demanda ciudadana de manera expedita y efectiva. El nuevo gobierno deberá implementar medidas que refuerzan las percepciones del electorado (y de otros grandes sectores de la sociedad) de que se está implantando un nuevo abordaje a la gobernabilidad y que el gobierno considera que la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas son de suma importancia. Si el gobierno no hiciera esto, rápidamente perderá credibilidad y los intentos futuros de luchar contra la corrupción se verán gravemente menoscabados.

A corto plazo:³⁶

- Alentar al gobierno a constituirse en ejemplo de integridad y compromiso haciendo que los Ministros y otras autoridades de alto nivel firmen un “contrato de integridad” en una ceremonia televisada en cadena nacional. A fin de revertir la rendición de cuentas del pasado (o más bien la falta de la misma) la ceremonia debe ser televisada para que sea presenciada por el público en general.
- La firma de este “contrato de integridad” debería representar un gran acontecimiento en el que el gobierno se compromete a trabajar de una manera diferente basada en la honestidad, la transparencia y la integridad. Si fuera posible, el contrato debería estar acompañado por un compromiso de una declaración jurada de bienes anual obligatoria, como señal de buena voluntad. (Si bien algunos observadores señalan que en última instancia estos gestos suelen carecer de sentido, lo que sí logran es reforzar las promesas al electorado de que el nuevo gobierno está adoptando un nuevo abordaje.)
- El Presidente debería designar a una persona o pequeño comité para liderar y coordinar la campaña. Es fundamental que la(s) persona(s) designada(s) sea(n) de fama e integridad intachable y que gocen de un fuerte poder de convocatoria por mérito propio. Su principal responsabilidad será coordinar la elaboración de un plan para la lucha contra la corrupción, cuyo propósito será trabajar en pro del cambio de actitudes del público, alejándolas de la aceptación de la corrupción y convirtiéndolas en demanda ciudadana por su erradicación.
- Para lograr el éxito, el Plan o Estrategia de Lucha contra la Corrupción debería contar con el compromiso de la sociedad civil, no sólo de las ONG más importantes y otros grupos de interés, incluyendo sindicatos, iglesias y el sector privado, sino también con la participación más amplia de la ciudadanía, así como campañas de educación cívica e información pública.

³⁶ Corto plazo significa, en este caso, de ahora a 1 año. Mediano plazo es 2-3 años.

- Los esfuerzos del nuevo gobierno deberían lograr la contribución y vigilancia de la sociedad civil cuando fuera factible, así como campañas concertadas de educación cívica e información pública sobre planes y avances a fin de asegurar la transparencia en el gobierno.
 - La Fase Dos del Plan País del Programa Umbral de la Corporación del Desafío del Milenio, el “Plan Umbral II”, debería desarrollarse en el marco de un proceso consultivo a fin de incluir la participación de la sociedad civil y el sector privado.
 - Las actividades del Plan Umbral II deberían incluir esfuerzos del gobierno por informar al público de las intenciones, avances y resultados de las actividades financiadas por la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) que buscan incluir vigilancia significativa por parte de la sociedad civil de la implementación y planificación estratégica para las inversiones del GdP una vez finalizada la financiación externa del Plan Umbral, incluyendo los compromisos del GdP de ampliar las inversiones realizadas por la MCC.
- El gobierno debería rápidamente iniciar esfuerzos para desarrollar una demanda ciudadana más amplia – creando campañas publicitarias masivas que describan los costos de la corrupción (incluyendo el clientelismo) en ministerios específicos, con impacto directo sobre el bienestar de la ciudadanía (por ej. Salud, Educación). La campaña debería enfocarse en fortalecer el apoyo por medio de información sobre derechos ciudadanos.
- Crear nuevos incentivos para una gobernabilidad fortalecida. Reconocimiento público anual y nacional de proyectos o actividades destacadas de funcionarios públicos a nivel nacional y local. Debería realizarse un acontecimiento público para honrar el trabajo destacado en el sector público cada año televisado en cadena nacional.
- Adoptar esquemas para honrar a “el funcionario del mes” en entidades individuales con placa y reconocimiento en el periódico. Cada entidad también debería designar un “funcionario del año” – con recompensas en efectivo así como reconocimiento en un acontecimiento anual honrando el trabajo destacado en el sector público.
- Se deberían implementar mini-versiones de las dos últimas recomendaciones a nivel local. Si bien habrá limitaciones en cuanto a televisión y otra publicidad, dada la pequeña escala de las municipalidades probablemente no sea necesario desplegar grandes esfuerzos publicitarios. En estos casos el esfuerzo debería abocarse a cambiar el enfoque negativo en el mal desempeño por un énfasis en acciones positivas y logros a nivel local.
- Impulso y apoyo a actividades, tales como obras de teatro, ensayos, campañas, etc. por estudiantes de la secundaria (o posiblemente también de la primaria) que apuntan a aspectos fundamentales de la integridad y que generan una mayor conciencia acerca de los costos de la corrupción. La utilización de concursos, tales como el reciente “Concurso Intercolegial de Teatro sobre Integridad” patrocinado por el CISNI para revelar los costos de la corrupción y generar demanda ciudadana por estrategias de lucha contra la corrupción. Las finales de estos concursos deberían ser televisadas para lograr el mayor impacto posible.

A mediano plazo:

- Trabajar en pro de la aceptación de una auténtica función pública. Debería abrirse el diálogo con funcionarios en ministerios seleccionados sobre los beneficios a ser logrados en la función pública – carrera, promociones, capacitación y la eliminación de la dependencia en un partido político – creando así demanda ciudadana por el cambio. Será importante buscar la participación de los partidos políticos en esta estrategia de tal modo que no bloqueen las iniciativas. Habrá que investigar la factibilidad de crear una comisión multi-partidaria para examinar y recomendar alternativas para la plena implementación de una función pública profesional.
- Los esfuerzos por la reforma de la función pública y la actualización del Estado deberían incluir educación para las autoridades y funcionarios públicos a todos los niveles de gobierno sobre los

derechos ciudadanos de acceso a la información pública y las responsabilidades del sector público de suministrar un servicio oportuno y confiable.

- Fomentar el rol y la capacidad de la sociedad civil y la prensa para incidir en la rendición de cuentas para poner fin o reducir la impunidad (monitoreo y seguimiento de las causas judiciales – “2 años y el Juez aún no ha emitido su fallo”). Estos grupos deberían trabajar junto con los medios de comunicación para asegurar que el público esté pendiente de estas causas.
- Fomentar la transparencia por medio de la implementación del **gobierno electrónico**. Si bien ya se ha realizado cierto esfuerzo, aún queda mucho por hacer. Todos los ministerios y entes públicos deberían contar con sitios web con acceso a través de un portal del gobierno electrónico. Para lograr la efectividad será importante aumentar el acceso a Internet en colegios, bibliotecas y focos informativos basados en la comunidad. La falta de acceso del público en general a Internet puede ser remediada en parte por medio de la instalación de “Terminales de Transparencia” en las oficinas de las municipalidades y de las gobernaciones departamentales. A nivel nacional, deberían implementarse las “Ventanas de Acceso a la Información Pública” apoyadas por la Defensoría del Pueblo en todos los ministerios públicos.
- Proveer apoyo a cuadros de los partidos y líderes emergentes que favorecen la profesionalización de la dirigencia partidaria y la actualización de las organizaciones partidarias. Sin soslayar el peso del clientelismo – parecería que está naciendo un reconocimiento entre los jóvenes dirigentes de que se debería realizar un esfuerzo por reclutar candidatos bien calificados para los cargos que son asignados por clientelismo – y poner fin a los efectos perjudiciales del “cupó político”. Se podría proveer apoyo a estos jóvenes dirigentes para iniciar el análisis de los costos del sistema actual y qué se requiere para persuadir a las autoridades partidarias que se apropien de un sistema más estructurado.
- Debería impulsarse la participación cívica a nivel local en coordinación con autoridades locales y los grupos de interés locales para abordar temas prioritarios y fomentar un gobierno que responda. Las Comisiones Vecinales y las Contralorías Ciudadanas son instancias de participación cívica potencial.

III. CAPACIDAD Y EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL PARA CONFRONTAR LA CORRUPCIÓN PÚBLICA

Vista general:

Las instituciones gubernamentales en el núcleo de este componente de la evaluación operan en un contexto en el que todos parecen estar de acuerdo que el clientelismo, la influencia política y la falta de recursos suelen ejercer un efecto paralizante en la capacidad operativa. No lograr disminuir el impacto del clientelismo y la influencia política en las operaciones institucionales significará que el impacto de la lucha contra la corrupción de las reformas institucionales seguirá disminuyendo – pero la falta de avances en la reducción de la influencia política no significa que no puede haber avances en la lucha contra la corrupción pública a través de la reforma institucional. Empero, lograr disminuir la influencia política ciertamente aumentará el impacto de la lucha contra la corrupción de las reformas institucionales implementadas.

Los obstáculos institucionales a la reforma siguen siendo significativos y profundamente arraigados. Cabe destacar que las instituciones gubernamentales del Paraguay padecen de prácticas de administración pública mayormente disfuncionales y de marcos presupuestarios anticuados que son transversales a todas las instituciones. En años recientes hubo inversión considerable para mejorar la práctica de la administración pública en instituciones sectoriales seleccionadas, la cual arrojó algunos avances significativos, empero los fundamentos de la administración pública siguen siendo una promesa incumplida en la mayoría de las instituciones públicas.

Una sólida práctica de la administración pública es clave para la capacidad institucional de abordar la corrupción interna. Y la capacidad de confrontar la corrupción interna ejerce un impacto significativo sobre la capacidad institucional de cumplir con la aplicación de la ley, auditorías y obligaciones judiciales que son medulares para la respuesta general del gobierno a la corrupción pública. Por lo tanto, el componente institucional de este informe de evaluación busca proporcionar un cuadro general de las vulnerabilidades y obstáculos institucionales a la reforma deteniéndonos en algunas de las instituciones claves con responsabilidades operativas de confrontar la corrupción pública, tales como el Poder Judicial, la Policía y la Fiscalía. Al analizar la vulnerabilidad interna a la corrupción de estas instituciones y destacar su impacto sobre las responsabilidades operativas externas, las recomendaciones específicas para la reforma pueden esclarecer los tipos de reforma que podrían generar más beneficio generalizado para la población.

A modo de perspectiva, es importante comprender que en Paraguay existen islas de función institucional en un todo más bien disfuncional. Al completar cualquier evaluación, es valioso no sólo enfocar en lo que no funciona, sino analizar lo que sí funciona como base para iniciativas de desarrollo replicables. Un enfoque en iniciativas de reforma replicables puede suministrar más oportunidades factibles para aumentar la capacidad y efectividad de las instituciones públicas.

Por último, cabe destacar que esta sección aborda sólo los elementos de desarrollo y reforma institucional en los que incide, o que tienen incidencia en, la corrupción pública. Por lo tanto, no se trata de un estudio institucional completo de las instituciones tratadas a continuación.

A. ESTUDIO INSTITUCIONAL – VULNERABILIDADES, OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES

I. Poder Judicial

a. Vista general

La independencia judicial constantemente está causando problemas en Paraguay, que al parecer se resiste a cualquier reforma significativa. El problema empieza con el proceso de selección de jueces y fiscales politizado en el que la competencia y la independencia no parecen ser prioritarias en la selección de jueces y magistrados. Ocurre entonces que la injerencia política y el mal uso del proceso de selección de jueces y fiscales con el propósito de concretar fines políticos crea gran confusión acerca del rol del Poder Judicial como poder independiente del gobierno. Además, la falta de control significativo por el Poder Judicial de su propio presupuesto denigra la independencia judicial y exagera las deficiencias administrativas.

En términos generales la administración pública dentro del Poder Judicial es débil, con una continua micro-administración por parte de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia y muy pocas señales de que se creará, capacitará y facultará a un cuerpo profesional de administradores judiciales. La situación se deteriora aún más debido a la continua agitación en la Corte Suprema de Justicia y la posibilidad de cambios radicales podría realmente poner en jaque a la estabilidad necesaria para una reforma sostenida o incluso para la consolidación de los recientes avances administrativos.

En los últimos años hubo cierta reforma institucional, gran parte de la misma apoyada por proyectos y programas del Gobierno de EE.UU. Por ejemplo, la elaboración e implementación del Código de Ética Judicial, incluyendo el establecimiento de una Oficina de Ética Judicial, demuestra con creces los resultados que pueden lograrse cuando la Corte Suprema de Justicia promueve la reforma y brinda apoyo continuo, incluso cuando hay oposición.

b. Vulnerabilidades

Es de gran importancia la continua percepción de que la influencia e impunidad son mucho más importantes que el proceso para determinar los resultados judiciales. La falta de elementos fundamentales de administración judicial refuerza esta percepción y crea oportunidad significativa para la corrupción. La función de control interno sigue siendo sub-desarrollada e incapaz de suministrar aportes consecuentes y de calidad a los administradores del Poder Judicial.

El quid del problema es la carencia continua de una política única de gestión judicial para todas las reparticiones que brinde orientación, y estándares y criterios claros a todo el personal del Poder Judicial. No existe un organigrama actualizado que refleje todas las unidades internas, el personal con el que realmente cuenta cada una de ellas, y la función *de facto* de cada miembro del personal, el cual es una herramienta esencial y necesaria para lograr una significativa reforma administrativa. Es más, no existen descripciones claras de las funciones de la mayoría del personal del Poder Judicial, lo cual genera un entorno laboral ineficiente en el que es difícil medir y controlar la productividad de los funcionarios.

El proceso de selección judicial sigue siendo muy imperfecto. Como institución, el Consejo de la Magistratura es débil y se opone a la reforma. La falta de un marco reglamentario interno de la institución que esté sólidamente elaborado y divulgado sigue dando cabida considerable a influencias inapropiadas en el proceso de selección. La falta de una significativa capacidad de verificación de las solicitudes expone el proceso al fraude, y la continua imposibilidad de resolver el tema de las

reasignaciones (por ej. la inclusión automática en la terna de magistrados en funciones) facilita la perpetuación de la incompetencia.

El principal tribunal administrativo, el *Tribunal de Cuentas*, carece completamente de la posibilidad de cumplir con sus obligaciones de manera oportuna, ni cuenta con proceso o procedimientos desarrollados o implementados. La importancia de esta función judicial aumentará si se fortalecen las medidas disciplinarias y de control interno a lo largo y ancho del gobierno, y los empleados individuales se vean afectados negativamente. El cuello de botella causado por las apelaciones administrativas podría paralizar los esfuerzos por reformar la institución.

c. Oportunidades y obstáculos para programas de lucha contra la corrupción

Mayor concienciación sobre la necesidad de un marco reglamentario interno más riguroso y del desarrollo de los fundamentos de la administración judicial provee una base más sólida para la reforma institucional. Recientemente hubo avances en la elaboración de un marco de reglamentación interna que es necesario para abordar la corrupción interna.

La implementación de un Código de Ética Judicial, un nuevo Sistema Disciplinario y tres nuevas unidades (*Oficina de Ética Judicial, Oficina de Quejas y Denuncias y Oficina Disciplinaria*) para administrarlos constituye una reforma institucional significativa. Una nueva Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial para monitorear el desempeño y dar respuesta expedita a problemas puntuales ha fortalecido la capacidad de vigilancia de los administradores del Poder Judicial. Todos estos avances han resultado de la predisposición de la Corte Suprema de Justicia de aceptar la reforma (aunque no necesariamente promocionarla) y el apoyo técnico y financiero del Gobierno de EE.UU. **Todo esto requerirá apoyo adicional para el programa a fin de consolidar los avances e institucionalizar las reformas plenamente.**

Con relación a la administración de la justicia, hay tanto por hacer para reducir la corrupción interna y mejorar la capacidad operativa para confrontar la corrupción que abundan las oportunidades programáticas. Los obstáculos principales para alcanzar los objetivos programáticos son la actual resistencia o indiferencia de la Corte Suprema de Justicia, incertidumbre política en la Corte Suprema de Justicia y la falta de recursos suficientes para completar las tareas. **A continuación se presentan iniciativas puntuales que se podrían tomar en consideración:**

- Elaboración de manuales de procedimiento y de funciones para cumplir con todas las responsabilidades del Poder Judicial, inicialmente identificando las funciones que tienen más posibilidad de incidir en la reducción de la corrupción interna (por ej. implantar una calendarización transparente y unificada de las causas).
- Se deberían asignar recursos adicionales al pleno desarrollo de la función de control interno en el Poder Judicial, adaptando el modelo de control interno desarrollado en el Componente 3 del Programa Umbral a la administración judicial.
- Desarrollar, consolidar, expandir e integrar aplicaciones TI, especialmente las diseñadas para facilitar la administración judicial (por ej. el seguimiento de causas y la calendarización/asignación de causas). Como punto de partida se debería realizar un estudio completo y pericial de Judisoft y su implementación. Si el software es obsoleto o probablemente nunca sea implementado o nunca sea de utilidad, se debería considerar apoyo para un nuevo sistema de software. El diseño e implementación inicial deberían concentrarse en el sistema de justicia penal para lograr el máximo impacto en la lucha contra la corrupción.
- *Consejo de la Magistratura* – proveer apoyo técnico al *Consejo* para el desarrollo e implementación de un marco reglamentario institucional significativo y una capacidad de

verificación de su aplicación, incluyendo cualquier ajuste necesario en el software de selección de jueces y fiscales previamente desarrollado e implementado con apoyo del Gobierno de EE.UU.

- *Tribunal de Cuentas* – con los avances en la administración del control interno y disciplinario, el desarrollo de la capacidad e infraestructura del Tribunal de Cuentas para adjudicar las apelaciones administrativas efectiva y eficientemente requerirá apoyo técnico e inversión en TI para lograr su cometido.

Existe una preocupación adicional importante con relación a la posibilidad de desarrollar el Poder Judicial a un punto en el que pueda desempeñar su rol operativo en la lucha contra la corrupción de manera efectiva y eficiente. Actualmente, la capacidad judicial para gestionar y adjudicar casos de corrupción y delitos económicos complejos (casos complejos) es sumamente limitada. Los Jueces no reciben capacitación para entender casos complejos y cuentan con escasa experiencia en este campo. A medida que mejore el producto del trabajo de los auditores, investigadores y fiscales, la falta de pericia judicial reducirá de manera sustancial el impacto de ese mejor producto del trabajo. **Empezar ahora a desarrollar y capacitar a un grupo de jueces interesados en casos complejos podría impedir o reducir la posibilidad de que casos sólidos no culminen exitosamente. Debería considerarse apoyo para establecer un tribunal especializado con jueces bien capacitados para entender casos complejos.** Deberían tomarse las medidas iniciales para alcanzar este objetivo sin la necesidad de cambios en las leyes y con enmiendas mínimas de las reglamentaciones aprobadas por resolución o *acordada* de la Corte Suprema de Justicia.

2. Ministerio Público (Función de Investigación Penal)

a. Vista general

Históricamente el Ministerio Público ha sufrido de una infraestructura administrativa deficiente y una carencia de herramientas de administración pública básicas. Si bien el anterior Fiscal General del Estado parecía estar enfocado en la capacidad operativa con resultados muy diversos y estaba comprometido con el desarrollo de unidades especializadas dentro del Ministerio Público, el actual Fiscal General del Estado parece haber dedicado gran parte de los primeros tres años de su mandato de cinco años a aumentar la capacidad del Ministerio Público de administrar sus operaciones y comenzar un proceso de actualización del equipamiento e infraestructura requeridos para cumplir con las necesidades operativas. Al menos este enfoque ha obtenido cierto grado de reconocimiento del GdP del Ministerio de Hacienda y mayor apoyo presupuestario del Poder Legislativo. Tal vez lo más significativo sea que los administradores están recibiendo capacitación para cumplir con sus responsabilidades administrativas, y las entidades de control interno han empezado a desarrollar las herramientas y los procedimientos necesarios para lograr un impacto anticipado, más aún no concretado.

A fin de fortalecer el rol de la función de control interno, el Fiscal General del Estado declaró que ahora el tema del control interno había sido integrado al programa curricular de la capacitación administrativa. También señaló que casi todas sus reformas administrativas y mejoras operativas están en ciernes y que aún no hay certeza acerca de su sostenibilidad e impacto a largo plazo.

La capacidad operativa del Ministerio Público ha mejorado en años recientes, pero la mayoría de las mejoras se encuentra en las unidades especializadas, en particular la Unidad de Delitos Económicos y Lucha contra la Corrupción que ha recibido considerable apoyo técnico e infraestructura del Gobierno de EE.UU. Empero, la capacidad operativa del Ministerio Público está gravemente entorpecida por la falta continuada de un cuerpo de investigadores profesionales en la Policía y el Ministerio Público. El

desarrollo e imputación en casos complejos está fuertemente obstaculizado por la carencia de investigadores profesionales.

Actualmente el Ministerio Público está construyendo oficinas que tienen el potencial de modernizar la administración y las operaciones, incluyendo el establecimiento de un nuevo laboratorio forense. Las nuevas oficinas también incluirán modernas instalaciones para capacitación. Hasta la fecha, con la excepción del laboratorio forense (ver a continuación), el Ministerio Público ha utilizado sus propios recursos para la construcción de estas instalaciones, y ha comprado el terreno y un edificio para establecer un Depósito Central de Almacenamiento de Evidencias que será acondicionado con financiación del Programa Umbral (ver a continuación).

Lamentablemente, incluso con los reconocidos avances administrativos y el desarrollo de unidades operativas más respetadas, el Ministerio Público sigue siendo visto como parte de un sistema corrupto de justicia penal. Es la creencia generalizada que los fiscales pueden ser influenciados ilícitamente para lograr fines corruptos y que muchos son simple y llanamente incompetentes. La frecuente cobertura de la prensa y una necesidad casi patológica de la prensa de poner en tela de juicio las actuaciones de los fiscales contribuyen a estas percepciones. Los casos suelen iniciarse con mucha resonancia para luego terminar con escasos resultados obvios.

b. Vulnerabilidades

Tal como expresado arriba, aún se están implementando las recientes reformas administrativas y las mejoras operativas, y su sostenibilidad e impacto a largo plazo aún no están asegurados. De hecho, gran parte del progreso parece ser muy frágil. La continua falta de implementación de un sistema de rastreo electrónico es un grave impedimento para el seguimiento de las causas y la falta de conectividad con sistemas de seguimiento (limitados) de los procedimientos en los juzgados dificulta una mejor calendarización de las causas. Sin un mejor seguimiento de las causas y calendarización de los procedimientos en los juzgados, la imputación queda expuesta al azar y el monitoreo del desempeño de los fiscales será más bien esporádica.

Temas relacionados al personal y al presupuesto siguen siendo una inquietud institucional significativa. La rotación de funcionarios, las transferencias de los fiscales y una falta de control presupuestario ejercen un impacto negativo significativo en el desempeño general de la institución, incluyendo el reducido impacto de la capacitación especializada. La rotación de los fiscales es frecuente y no se implementa un sistema de gestión de expedientes para facilitar la transición de un fiscal al siguiente. Se debería realizar un serio esfuerzo por reducir la rotación, extender el intervalo entre rotaciones e implementar un sistema de gestión de expedientes viable que incluya expedientes en formato electrónico.

El liderazgo y el personal de la Unidad de Delitos Económicos y Lucha contra la Corrupción han sido relativamente estables en los últimos años, lo cual ha contribuido de forma importante al desempeño general de la unidad. Pero aún no se cuenta con políticas para proteger a la unidad de la pérdida de su personal y la subsiguiente disminución en el desempeño.

Aún no existen manuales de procedimientos y de funciones uniformes, y los estándares y criterios son muy limitados para orientar a la administración en la función de imputación y el proceso operativo de desarrollo y presentación de las causas.³⁷ Si bien se ha realizado un esfuerzo por actualizar la capacidad de monitorear el desempeño de los fiscales y la función disciplinaria, una función de control interno incompleta y dispersa sigue reduciendo el impacto potencial de los controles internos y no representa

³⁷ Bajo el Plan Umbral, la Unidad de Delitos Económicos y Lucha contra la Corrupción ha desarrollado manuales de funciones y de procedimientos. Estos manuales deberían ser estudiados para determinar su idoneidad para adaptarlos para una utilización más generalizada dentro del Ministerio Público.

suficiente aporte administrativo para la gestión institucional. Es más, el compromiso del actual Fiscal General del Estado de formar unidades especializadas para cumplir con objetivos operativos puntuales es tentativo en el mejor de los casos y aparentemente está más comprometido mayor con el desarrollo de personas de cultura general amplia más capaces, una política contraria a las mejores prácticas recomendadas.

Gran parte de la esperanza en la actualización del desempeño operativo y el incremento del valor real de una inversión significativa del Gobierno de EE.UU. en el Ministerio Público yace en la implementación exitosa del nuevo laboratorio forense penal y el depósito central de almacenamiento de evidencias. Hay graves cuestionamientos en torno a la viabilidad del plan actual de implementar el laboratorio y el depósito central de almacenamiento de evidencias, así como la infraestructura y el marco reglamentario interno necesarios para la viabilidad operativa de cada uno de ellos. Parece que el laboratorio se habilitará sin la más remota probabilidad de contar con personal capaz de aprovechar las instalaciones para satisfacer las modernas necesidades forenses. Es más, aún hay cuestionamientos sobre la dotación de personal para el Depósito Central de Almacenamiento de Evidencias, su infraestructura, protocolos y procedimientos, sin los cuales el depósito de evidencias se convertirá en parte del problema en lugar de un elemento vital de la solución.³⁸

Tal vez la vulnerabilidad institucional más importante sea la continuada e inexcusable falta de capacidad investigativa profesional, y de los acuerdos, protocolos y recursos necesarios para concretarla. No habrá aumento significativo en la calidad investigativa, particularmente en la investigación de casos complejos, si no se conforma un cuerpo de investigadores profesionales en el Ministerio Público o la Policía Nacional. No formar este cuerpo de investigadores profesionales amenaza aún más la utilidad a largo plazo del laboratorio forense y del depósito central de almacenamiento de evidencias.

c. Oportunidades y obstáculos para los programas de lucha contra la corrupción

El nuevo edificio constituye una importante oportunidad de modernizar la infraestructura y procedimientos administrativos, pero el liderazgo del Ministerio Público tendrá que asegurar que una vez cortada la cinta, los sistemas, prácticas y procedimientos antiguos no sean instalados en una fachada diferente. **Debería alentarse al Fiscal General a que utilice la inauguración de las nuevas instalaciones como piedra angular de un compromiso con la finalización e institucionalización de las reformas administrativas necesarias. Las nuevas instalaciones de capacitación presentan una excelente oportunidad para apoyar la expansión de los programas de capacitación del Ministerio Público y desarrollar una nueva iniciativa para concretar la cooperación con la Academia de la Policía Nacional para cumplir con los objetivos de capacitación global en materia de aplicación de la ley.**

La recientemente creada Unidad de Transparencia representa otra oportunidad para incidir en la corrupción interna. Fue establecida por el Fiscal General para proveer gestión con evaluaciones de vulnerabilidades y cumplimiento, así como coordinación de la respuesta del Ministerio Público a obligaciones internacionales y coordinación de medidas institucionales para abordar las vulnerabilidades. **La institucionalización de la Unidad de Transparencia y de otra unidad nueva, la unidad de monitoreo de fiscales en los juzgados establecida por el Fiscal General para monitorear la asistencia de los fiscales a los procedimientos en los juzgados, son dignos de apoyo con el fin de cumplir con los objetivos programáticos de la lucha contra la corrupción. Se podrían ampliar las tareas de esta última unidad para incluir la preparación de una función de calendarización de los procesos en**

³⁸ Si bien aparentemente se había elaborado un manual de protocolos y procedimientos para el Depósito Central de Almacenamiento de Evidencias, queda mucho trabajo por hacer para asegurar que los protocolos y procedimientos elaborados en el abstracto tengan aplicación práctica a la hora de su implementación.

tribunales que asistiría en la calendarización de audiencias de forma oportuna y en fecha y hora en que el fiscal esté disponible.

El actual Fiscal General del Estado ha buscado mejorar la administración del Ministerio Público adoptando una serie de medidas que merecen mayor estudio y posible apoyo. Entre estos avances está la implementación de la *Oficina de Control de Gestión Fiscal* (monitorea el desempeño de los fiscales) y la *Inspectoría General* (función disciplinaria y cierto control interno) que ha recibido apoyo del Componente 1 del Plan Umbral con resultados diversos. **El apoyo continuado debería basarse en un estudio del avance logrado hasta la fecha y un plan para el Ministerio Público que redundará en el pleno desarrollo de la función de control interno y la coordinación entre unidades requerida para cumplir con dicha función.** También se debería considerar apoyo técnico para finalizar el desarrollo e implementación del sistema electrónico de seguimiento de las causas y los manuales de procedimientos y funciones que detallan todas las actividades administrativas y operativas.

Como prioridad largamente pendiente, debería establecerse un cuerpo de investigadores profesionales como especialización en la Policía Nacional (detectives) o como entidad en el Ministerio Público, o ambos. Estos oficiales deberían recibir adiestramiento especializado y ser asignados exclusivamente a tareas investigativas. Deberían minimizarse los traslados para permitir que los detectives desarrollen conocimientos, pericia y experiencia. Se requiere por lo menos un año de adiestramiento intensivo seguido por ejercicios prácticos y despliegue supervisado para alcanzar este objetivo de manera significativa. No hay atajos.

Después de la conformación del cuerpo de investigadores profesionales, la siguiente prioridad debería ser la mayor coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional siempre que el objetivo sea lograr una capacidad institucional global para confrontar la corrupción pública.³⁹ Si bien la intención es o se pretendió que fuera la policía la que lleve a cabo las tareas investigativas, en la práctica son los fiscales y sus asistentes los que investigan los hechos punibles. Se debería definir claramente el rol que desempeña cada uno en acuerdos y protocolos inter-institucionales. Debería implementarse capacitación conjunta y recurrente para fomentar la cooperación y mejorar el producto del trabajo de la policía y los fiscales.

El establecimiento del laboratorio forense, el depósito de evidencias, así como la infraestructura necesaria para su funcionamiento, ha sido retrasado debido a una serie de factores de tal forma que las herramientas claves para la investigación e imputación de delitos económicos y casos de corrupción distan de estar listas – los planes actuales para la formación del personal técnico que requiere el laboratorio parecen totalmente inadecuados en materia de generar un cuerpo de peritos capaces de valerse de metodologías y equipamiento actualizados para producir resultados viables y certificables.

Sobre la base de la información analizada por el equipo consultor, **es imposible recomendar apoyo continuado para el laboratorio forense y el depósito de evidencias debido a que no se ha realizado un estudio detallado ni se ha elaborado un plan sólidamente concebido para su plena implementación sobre la base de dicho análisis.**

³⁹ USAID ha hecho referencia a un programa de prueba para cumplir con este objetivo que está en curso en Villa Rica bajo el liderazgo del Ministerio Público. Debería estudiarse este programa y se debería considerar su replicación si resulta exitoso.

3. Entidad Fiscalizadora Superior (Contraloría)

a. Vista general

En Paraguay la Contraloría General de la República (CGR) es considerada como una instancia positiva en materia de desarrollo institucional. Esto no significa que quede poco por hacer, sino más bien es un reconocimiento de lo concretado en años recientes. Bajo la dirección del actual Contralor se ha reconocido la necesidad de actualizar los procedimientos administrativos y operativos de la institución para cumplir con las normas de control externo internacionales.⁴⁰ El desarrollo e implementación de la capacidad y la infraestructura necesaria para ello está en curso y ha recibido apoyo significativo del Gobierno de EE.UU, bajo el Componente 3 del Programa Umbral.

Como parte de las actividades en materia de reforma institucional del Componente 3 del Programa Umbral, la CGR, junto con otras seis entidades gubernamentales seleccionadas, ha desarrollado y está implementando un Código de Buen Gobierno y un Código de Ética Judicial. La plena implementación de estos Códigos debería ser una prioridad para la CGR como modelo para su plena implementación en otras seis entidades gubernamentales. También bajo el Componente 3, la CGR se está desarrollando como punto focal para la finalización y eventual implementación de un importante modelo estándar de control interno y la integración de un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en las funciones de control interno y externo. Se ha dirigido el apoyo adicional del Componente 3 al desarrollo de manuales de funciones para la CGR y el desarrollo de prácticas y procedimientos asociados con una recomendación de auditoría externa y la recomendación de un proceso de seguimiento que cumpla con las normas internacionales. Si bien la mayor parte sigue como trabajo en curso, parece haber una considerable apropiación y entusiasmo en torno a su aplicación por parte de la CGR.

Un éxito importante en el esfuerzo institucional de confrontar la corrupción pública ha sido el desarrollo e institucionalización de la *Dirección de Auditoría Forense*, una unidad interna diseñada y capacitada para desarrollar y preparar medios probatorios para su presentación al Ministerio Público. Se han desarrollado procedimientos y funciones que han resultado en un aumento significativo en la calidad del producto de trabajo entregado al Ministerio Público para plena investigación e imputación, y en un esfuerzo interinstitucional cooperativo y productivo para fortalecer el impacto de la lucha contra la corrupción de ese producto de trabajo.

Queda mucho trabajo por hacer para crear una cultura dentro de la CGR que aprecie plenamente el rol que desempeña el control externo y la importancia de la calidad del producto del trabajo de auditoría. La apreciación del poder inherente en la autoridad de denuncias es limitada, así como de su utilización como instrumento de reforma administrativa y reducción de las oportunidades de corrupción interna en otras instituciones del GdP.

b. Vulnerabilidades

En estos momentos, la vulnerabilidad institucional más significativa es que gran parte de los avances en la reforma interna hasta la fecha ha dependido del liderazgo actual de la CGR y su apoyo al personal de la CGR comprometido con la reforma. Tradicionalmente se selecciona al Contralor de las filas opositoras, si bien no existe requisito legal en este sentido. Cuando su mandato finalice en dos años, debe prestarse atención a la selección de su sucesor.

⁴⁰ No es necesario desarrollar las normas de control externo específicamente para Paraguay. Han sido sólidamente desarrolladas internacionalmente durante años por organizaciones miembro, tales como INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores), de la cual la Contraloría es miembro, y organizaciones regionales de entidades fiscalizadoras superiores).

Un serio impedimento a su independencia institucional y función institucional es la integración que se requiere actualmente al proceso mayormente disfuncional del Presupuesto General de Gastos. Debería considerarse la implementación de un proceso mucho más directo e independiente, o bien la excepción de la presupuestación para la CGR a fin de asegurar que los recursos necesarios no sean descarrilados por consideraciones políticas o un deseo de limitar el alcance de la CGR.

La CGR necesita fuerte insistencia por parte del Poder Ejecutivo de que las actas de todas las entidades públicas estén sujetas a auditoría externa puesto que al parecer no hay excepciones legales. El acceso a las actas de las empresas binacionales – rechazado hasta la fecha - es de suma importancia para disminuir las oportunidades de corrupción. Los fondos considerables generados por las binacionales deberían estar sujetos a fiscalización y denuncia por la CGR. El éxito en truncar esa fiscalización deja los fondos en situación sumamente vulnerable a la corrupción, y a la CGR vulnerable a críticas por su imposibilidad de abordar este problema.

c. Oportunidades y obstáculos para los programas de lucha contra la corrupción

La oportunidad principal para la programación de la lucha contra la corrupción para la CGR es implementar y consolidar plenamente todos los elementos del actual Componente 3 del Programa Umbral. El desarrollo de los elementos de control externo e interno del Componente 3 hará más para combatir la corrupción pública que cualquier otro conjunto de medidas que probablemente pudiera implementar el GdP. Tanto los elementos específicos de la CGR y el modelo estándar de control interno han sido diseñados y están en proceso de implementación.

Cabe destacar que el modelo estándar de control interno es mucho más que un manual de ejercicios de los elementos de auditoría de la función de control interno. Se trata de un modelo para la organización y administración de la institución que detalla el establecimiento del marco reglamentario interno y la infraestructura administrativa que son fundamentales para la función de control interno y también provee normas para medir su cumplimiento. Si se implementa, tiene el potencial de revolucionar la manera en que se organizan y administran las instituciones públicas paraguayas.

El objetivo general del Componente 3 es la implementación del modelo en siete instituciones – la CGR, la Dirección General de Auditoría y cinco ministerios ejecutivos, incluyendo salud y educación. La tarea es enorme y nunca será completada para el final del actual Programa Umbral. Jamás **una segunda fase anticipada debería aceptar los avances del Componente 3 y apoyar la finalización de todos los actuales objetivos. Para poner a prueba las metodologías de implementación y lograr resultados acelerados, se debería agilizar al máximo la plena implementación del modelo en un ministerio.**⁴¹

Si se desea expandir algún elemento del Componente 3, **un sólido programa para elaborar e implementar las reglamentaciones y protocolos necesarios para facilitar el pleno intercambio de información, informes y resultados del seguimiento de auditorías entre la CGR y la Dirección General de Auditoría aprovecharía los elementos del actual Componente 3** para actualizar la capacidad global de la Dirección General de Auditoría. Actualmente la Dirección General de Auditoría cuenta con un potencial aún desaprovechado para convertirla en un punto focal significativo para la fiscalización del control interno en el Poder Ejecutivo y la aplicación global de normas y criterios uniformes y control de calidad.

Los obstáculos a la consecución de los objetivos del Componente 3 son esencialmente una carencia de recursos suficientes, tiempo y asistencia técnica. También hubo retraso causado por un conflicto entre el

⁴¹ Se sugiere que el Ministerio de Salud o el Ministerio de Educación sean seleccionados para implementación acelerada, para cumplir con las prioridades declaradas y demostrar públicamente que una práctica administrativa sana produce resultados tangibles que mejoran la calidad de vida de la ciudadanía paraguaya.

personal del proyecto y autoridades del Poder Ejecutivo respecto del contenido del Decreto Presidencial para asegurar la plena implementación del modelo estándar en los cinco ministerios y en la Dirección General de Auditoría. La CGR emitió una resolución para establecer el modelo en todas las instituciones sujetas a vigilancia de la CGR (prácticamente todas las entidades del GdP). Si bien la CGR podría gozar de autoridad para imponer el modelo, debido al entorno híper-legalista de Paraguay de hoy en día, es preferible un Decreto Presidencial.

4. Dirección Nacional de Aduanas

a. Vista general

La Dirección Nacional de Aduanas es un foco de la lucha contra la corrupción en casi todos los países en desarrollo por diversos motivos, pero en última instancia el problema se debe a la presencia de demasiadas oportunidades para la corrupción y escasos controles internos para impedirla. Cabría destacar que, puesto que la Aduana suele ser una fuente de recursos corruptos tan lucrativos, el incentivo político para reformar el proceso suele ser limitado. Sin embargo, en Paraguay parece que la **Dirección Nacional de Aduanas (DNA)** recientemente se ha beneficiado de un liderazgo aparentemente comprometido a encarar esas políticas y prácticas que generan oportunidades significativas para la corrupción interna. En 2005 la **DNA** obtuvo su autonomía institucional y ahora está mejor posicionada para aprovechar plenamente un liderazgo progresivo que aborde los problemas internos y utilice los recursos auto-generados para satisfacer las necesidades de la institución.

b. Vulnerabilidades

A pesar de los avances recientes, el marco reglamentario interno sigue siendo débil. La entidad recién empieza desarrollar e implementar manuales de procedimientos y de funciones, por lo que la capacidad de control interno que es limitada en el mejor de los casos. Existe un sistema disciplinario interno, pero no tuvimos tiempo suficiente para explorar su capacidad a fondo. Los bajos salarios, así como en casi todas las instituciones públicas, siguen siendo un incentivo para la corrupción interna que es exacerbado por múltiples oportunidades para beneficiarse de la conducta corrupta. Las extensas fronteras, especialmente con Brasil y Argentina, siguen abiertas a un flujo de contrabando significativo y rentable.

Todos estos factores apuntan a una entidad que está batallando para superar su historial de corrupción y arraigadas prácticas y procedimientos que la facilitan. Con el cambio de gobierno pendiente en Paraguay, sólo se puede esperar que el nuevo liderazgo probable en la DNA continúe apoyando los avances logrados hasta la fecha por el liderazgo actual.

c. Oportunidades y obstáculos para los programas de la lucha contra la corrupción

En Paraguay la **DNA** ha participado en proyectos patrocinados por el Gobierno de EE.UU. con resultados diversos que sugieren que sería beneficioso el apoyo continuado. Pero los avances hasta la fecha son frágiles y requerirán un significativo seguimiento continuado para que se institucionalicen a cabalidad. Las discusiones con el liderazgo de la Dirección Nacional de Aduanas sugieren que se están concretando avances administrativos y se están integrando cada vez más aplicaciones de tecnología informática a los procesos operativos y administrativos.

Recientemente se han diseñado e implementado dos nuevas unidades de aplicación de la ley para investigar irregularidades en Aduana e intervenir el contrabando. Actualmente estas unidades están funcionando con el apoyo del liderazgo de la DNA, pero dependen en gran medida del apoyo del Gobierno de EE.UU. para mantener su viabilidad (Componentes 7 y 8 del Programa Umbral). Según las autoridades del Gobierno de EE.UU. que trabajan con la DNA y su liderazgo, **las nuevas unidades han**

producido resultados significativos hasta la fecha, pero requerirán apoyo internacional continuado para consolidar los avances e institucionalizar estas unidades.

Una medida pensada para reducir la corrupción interna dentro de la Aduana es reducir los impuestos de importación a fin de reducir los incentivos para la corrupción. En teoría, si es más económico pagar los impuestos que retribuir a los despachantes, quienes deseen importar bienes preferirán pagar los impuestos de importación. A tal efecto, se comenta que los esfuerzos por reducir los impuestos de importación están arrojando resultados positivos. Empero, la recaudación del IVA ha sido asignada a las autoridades aduaneras en Paraguay, lo cual podría contrarrestar las ganancias derivadas de la reducción o eliminación de los impuestos de importación.

En el mejor de los casos resulta difícil medir los avances reales, y resulta casi imposible en ausencia de un marco reglamentario interno completo y una capacidad de control interno para monitorear su cumplimiento. Ni el marco ni la capacidad de control interno existen en la actualidad, por lo que la mayoría de los reclamos quedan sin verificar y el impacto general queda sin medir.

5. Policía Nacional

a. Vista general

Tal como constituida en la actualidad, la Policía Nacional es una institución relativamente nueva. Se estableció en la Constitución de 1992 y en aquel entonces se le facultó para asuntos migratorios y la expedición de pasaportes. Antes de 1992, cada departamento en Paraguay contaba con su propio cuerpo de policías y Asunción estaba a cargo de la Policía de la Capital. La Policía Nacional tiene mala reputación y es percibida como una de las entidades públicas más corruptas de Paraguay.

Cuando se organizó a la Policía Nacional, ésta trajo consigo el ‘bagaje’ de los cuerpos de policía de origen. La Policía consideraba que su rol primordial era proteger los intereses del Estado (o del partido en el poder) antes que proteger y servir a la ciudadanía. Este enfoque institucional continúa hasta la fecha y contribuye significativamente a la constante desconfianza del público. Como resultado, gran parte de las actividades delictivas no son denunciadas y existe evidencia anecdótica que la información provista a la policía ha sido utilizada por los mismos oficiales para extorsionar a las víctimas de la delincuencia.

En diciembre de 2003, la Policía Nacional introdujo el sistema 911 que incluye cámaras de vigilancia en Asunción. Este sistema es considerado un éxito dentro y fuera de la Policía Nacional. Sin embargo, mucho queda por hacer para traducir este éxito inicial en un sistema institucionalizado en pleno funcionamiento que brinde un servicio significativo al público. Otro paso positivo ha sido la reciente formación de la Policía Urbana Especializada como cuerpo aparte dentro de la Policía Nacional que depende del Comandante de la Policía Nacional, y es adiestrado y equipado para satisfacer las necesidades de control policial urbano.

b. Vulnerabilidades

La Policía Nacional parece operar con graves falencias administrativas que impiden su seguridad pública y misiones de servicio, y proveen amplio margen para que florezca la corrupción interna. Así como con la DNA, los salarios excesivamente bajos constituyen un incentivo para la corrupción interna que es exacerbado por múltiples oportunidades para la conducta corrupta. Como si fuera poco, los oficiales de la PN tienen que comprar sus propios uniformes, armas, municiones y suministros, y no reciben adiestramiento en el manejo de armas de fuego.

En una evaluación relativamente corta como ésta, es difícil determinar a cabalidad la magnitud de disfunción institucional, pero algunas problemáticas se destacan y acrecientan la vulnerabilidad

institucional a la corrupción interna y con certeza ejercen un impacto negativo en la capacidad institucional de la Policía Nacional de cumplir sus responsabilidades en materia de aplicación de la ley.

- Se carece mayormente de una estructura administrativa y un marco reglamentario interno significativos. Las funciones no están claramente definidas y los oficiales de la policía pueden ser asignados a tareas que no tienen relación evidente con la función de mantener el orden público. Aparentemente la PN no cuenta con un sistema estandarizado de evaluación del desempeño. Se dice que se recompensa a los oficiales por su lealtad a la institución o a sus superiores antes que por el desempeño competente de sus funciones de aplicación de la ley o servicio prestado a la ciudadanía. De igual manera los castigos son impuestos por falta de lealtad a la institución o a un superior. Es más, aún cuando el castigo sea merecido, parecería difícil dar de baja a un oficial por causa de su mal desempeño.
- Las prácticas administrativas rutinarias como las contrataciones, bajas y asignaciones de trabajo más bien suelen ser el resultado de interferencia política que poco tiene que ver con el mérito. Se traslada repetidamente a los oficiales, se les dan asignaciones deseables o indeseables, se les concede o se les niega oportunidades de adiestramiento, o son rutinariamente afectados por políticos que buscan influenciar las acciones de la policía. Algunos oficiales son asignados como guardias de seguridad para los acaudalados.
- Un clima que requiere la corrupción interna parece permear a la Policía Nacional. Las entrevistas revelaron que los oficiales pueden ser coaccionados a proveer dinero a sus superiores a cambio de un trato privilegiado y que esta expectativa de dinero a cambio de dicho trato llega a los niveles más altos de la cadena de mando. Se sobreentiende que los oficiales esperan obtener dinero a través de prácticas corruptas. Es más, los oficiales que se muestran renuentes a actuar corruptamente no son admirados por su honestidad, sino que más bien se los critica por no aprovecharse de las oportunidades.
- En la actualidad prácticamente no existe una estructura de asuntos internos significativa y no hay revisión independiente de las acciones policiales.

c. Oportunidades y obstáculos para los programas de la lucha contra la corrupción

Sería muy fácil dejar de lado la reforma de la Policía Nacional como meta tan inalcanzable que ni vale la pena ser iniciada. Sin embargo, hay un par de rayos de esperanza y avenidas posibles por las que se podría canalizar productivamente el apoyo del programa. De todos modos cabe destacar que los consultores no observaron un camino viable de solución rápida.

En primer lugar, las instalaciones físicas de la Academia de la Policía Nacional parecen ser adecuadas (con la excepción del polígono de tiro que fue construido especialmente pero está en desuso). La administración de la Academia de la Policía Nacional parecía muy dispuesta a servir como contraparte institucional y, tal vez lo más importante es que parecía capaz de hacerlo. El curso de instrucción (que requiere tres años de estudios) parece ser deficiente principalmente en materia de aplicación práctica y módulos de ética/servicio público. **Si la Policía Nacional estuviera dispuesta a cooperar para actualizar el programa de adiestramiento, existe una enorme oportunidad para capacitar e influenciar a los futuros líderes. Los reclutas podrían beneficiarse de la inclusión de problemas prácticos y simulacros ilustrando el manejo de dilemas éticos.** La construcción de un esquema de simulacro, como el denominado “*Hogan’s Alley*”, (elementos de una pequeña ciudad o centro urbano para uso en ejercicios prácticos) debería sumar valor significativo a esta instrucción. Además, la terminación del polígono de tiro y las contrataciones públicas de armas y municiones para el adiestramiento son esenciales si se contempla una instrucción efectiva en el uso de fuerza letal, y se requieren chalecos antibala para oficiales asignados a misiones que pudieran requerir la aplicación de fuerza letal.

La visión de la Academia de la Policía Nacional como oportunidad programática cobra aún más impulso debido a que los esfuerzos recientes por reducir la influencia política en la admisión de nuevos reclutas a la Academia de la Policía Nacional parecen haber gozado de cierto éxito debido a la mayor transparencia en el proceso de solicitudes. Esta transparencia es facilitada por la colocación de información relacionada con el reclutamiento en su sitio web. La Policía Nacional ha establecido los requisitos mínimos para los nuevos reclutas que en el pasado habían sido soslayados de forma rutinaria. Sin embargo, se está utilizando el actual esfuerzo colaborativo con la Universidad Nacional de Asunción para implementar un proceso más fuertemente basado en el mérito. **Se debería estimular a la Policía Nacional para que aplique criterios de selección rigurosos al reclutar a sus miembros y se abstenga de admitir reclutas simplemente debido a conexiones personales o influencia política.**

La segunda oportunidad para ejercer un impacto basado en una reforma significativa proviene de la imagen positiva y acogida que ha tenido el sistema de respuesta a emergencias 911. Ampliando la infraestructura actual y utilizando adiestramiento focalizado, y tal vez proyectos piloto, se podría proporcionar una avenida para la implementación de prácticas y procedimientos de control policial comunitario adicionales y la mayor confianza del público en la policía. Podrían iniciarse audiencias públicas para convocar el diálogo y aumentar la concienciación del público.

La existente Unidad de Asuntos Internos de la Policía Nacional no tiene personal suficiente, es inefectiva, ineficiente y carente de equipamiento. Carece de autonomía y un lugar establecido en la estructura organizacional, de tal manera que tomar decisiones y realizar investigaciones independientes de los oficiales superiores es prácticamente imposible. **Indudablemente, la Policía Nacional podría beneficiarse de una Unidad de Asuntos Internos u Oficina de Responsabilidad Profesional efectiva; sin embargo, esta unidad requeriría ser construida de cero.** Dicha unidad requeriría independencia para investigar incluso a los oficiales de más alto rango y tendría que atenerse a lineamientos y protocolos rigurosos debido a la naturaleza sensible de estas investigaciones. Para preservar su autonomía, una Unidad de Asuntos Internos de la Policía generalmente dependería directamente del comandante de la policía, con posible autoridad para doble denuncia a algún organismo civil con responsabilidad en el ámbito de la vigilancia. Se podría considerar el establecimiento de una junta de revisión civil independiente ya sea en cooperación con, o independientemente de, una Unidad de Asuntos Internos. A diferencia de la Unidad de Asuntos Internos, la junta dependería de y haría recomendaciones al comandante de la Policía y posiblemente a una autoridad de vigilancia civil. (Cabe destacar que conformar juntas de revisión civil es un proceso complicado en sí mismo.)

Otra iniciativa digna de consideración sería un esfuerzo colaborativo para definir clara y concisamente la misión de la Policía Nacional y establecer sus prioridades nacionales (no más de diez). (Supuestamente el combate a la corrupción a todos los niveles sería una de estas prioridades). Así se estimularía a las divisiones y unidades a establecer metas y objetivos en cascada en apoyo de una o más de las prioridades nacionales. Estas metas y objetivos deben coincidir con las prioridades nacionales (no más de tres o cuatro para cada prioridad). El alto mando de la Policía Nacional debería comunicar estas prioridades, metas y objetivos a sus subalternos y al público en general. Una vez completado, se podría establecer un sistema para recompensar el progreso medible hacia la consecución de metas y objetivos específicos, e integrarlo a las evaluaciones de desempeño.

Por último, la sección sobre el Ministerio Público hace referencia a **la necesidad y oportunidad para mayor cooperación con el Ministerio Público en una gama de asuntos y la absoluta prioridad que debería atribuirse a la conformación de un cuerpo de investigadores penales profesionales.**

B. ANÁLISIS FUNCIONAL

Comentario general: Emergen problemas funcionales del análisis de la información obtenida al evaluar las vulnerabilidades institucionales específicas arriba mencionadas. Todas las instituciones analizadas brindan cierto grado de esclarecimiento sobre las falencias funcionales que ejercen un impacto directo sobre la capacidad institucional global de confrontar la corrupción pública. El material a continuación busca destacar y discutir brevemente esas falencias funcionales en común a fin de ayudar a determinar las prioridades programáticas y el diseño del proyecto.

Con un nuevo gobierno asumiendo el poder en Paraguay, cabe destacar que los problemas funcionales descritos a continuación son de amplio alcance y las soluciones a nivel institucional requerirán replicación significativa para alcanzar los objetivos del buen gobierno. A fin de infundirle vigor a este proceso, el nuevo Presidente tendrá que liderar el camino. Pero si ha de liderar el camino, es necesario que comprenda la magnitud de los problemas, y prometa y promocióne un esfuerzo consecuente para remediarlos. Desafortunadamente, una reforma institucional significativa es un proceso sin atajos.

I. Administración pública

La falta de comprensión de los fundamentos de la administración pública y de la utilización uniforme de herramientas generalmente aceptadas para facilitar dicha administración pública son las razones esenciales de la mayor parte de la disfunción institucional en Paraguay. Muchos pueden recitar una lista de problemas administrativos, pero en contadas ocasiones se analiza la lista con la idea de buscar soluciones sensatas. Por ejemplo, la mayoría de las autoridades son conscientes de que los organigramas y esquemas de dotación de personal (identificando funciones dentro del organigrama con los puestos y las personas encargadas de realizar dichas funciones) casi nunca reflejan la realidad institucional, pero nadie parece poder requerir que sí la reflejen. Sin tales herramientas básicas, es simplemente imposible avanzar en una significativa reforma institucional administrativa.

Aparte de esto, la ausencia de significativos marcos reglamentarios internos, manuales de procedimientos, manuales de funciones, descripción de funciones y protocolos intra-institucionales e inter-institucionales para cumplir con las necesidades administrativas, agrava la disfunción. Puede atribuirse parte de este problema a una carencia de liderazgo a todos los niveles de las instituciones públicas y la otra parte a la tremenda escasez de personal capacitado para cumplir con las necesidades administrativas institucionales. **En pocas palabras, no existe cuerpo de administradores capacitados y profesionales con autoridad para determinar las prioridades administrativas, desarrollar la infraestructura necesaria y dotados de las destrezas requeridas para la implementación y sostenibilidad de las reformas administrativas.**

Esta situación es lo suficientemente grave en su propio derecho, pero además pone en jaque a toda reforma institucional resultante de proyectos y programas que suministran asistencia técnica y apoyo material a las instituciones del GdP. Cuando finaliza el apoyo, gran parte de lo resultante del apoyo simplemente cae en un abismo administrativo. Para evitar esto, toda programación de la asistencia debería incluir el desarrollo e implementación de la infraestructura administrativa necesaria para aumentar la probabilidad de sostenibilidad. Este tema es transversal a todos los esfuerzos de reforma que buscan reducir la corrupción pública y su impacto.⁴²

⁴² El análisis del llamado a concurso, propuesta, diseño e implementación del laboratorio forense penal y del depósito de evidencias constituyen un estudio de caso muy apropiado de este problema en el ciclo de programación actual.

2. Control Interno

Una función de control interno establecida es fundamental para cualquier programa significativo que busca impedir la corrupción interna y reducir el impacto de la corrupción externa. Empero, la función de control interno no es bien entendida por muchas autoridades, lo cual resulta en una confusión entre sistemas de monitoreo que constituyen un elemento de la función de control interno y una infraestructura institucional plenamente desarrollada para cumplir con las responsabilidades de control interno de la institución.⁴³

Tal como generalmente entendido, el control interno es una función de gestión,⁴⁴ pero no es sinónimo de “supervisión”, término que se suele utilizar para describir la relación entre un supervisor (individuo o entidad) y el supervisado (individuo o entidad). Es más, el control interno no es un sistema aparte dentro de una institución. Más bien, al igual que observa la Oficina de Rendición de Cuentas de EE.UU. en sus normas: “...El control interno debería ser reconocido como una parte integral de cada sistema que es utilizada por la administración para reglamentar y orientar sus operaciones...”⁴⁵

Puesto que el control interno es una función de gestión que supuestamente va a continuar a todos los niveles de la administración, implementar una función de control interno global para una institución puede requerir una infraestructura de control interno de arriba a abajo, la capacitación de los directores para realizar las funciones de control pertinentes y el establecimiento de mecanismos de evaluación y monitoreo necesarios para determinar si existen controles, en qué medida las medidas de control resultan en cumplimiento interno, y el impacto del cumplimiento sobre el desempeño institucional global.

A tal efecto, el Componente 3 del Programa Umbral ha desarrollado un modelo de control interno estándar para su implementación en cinco Ministerios seleccionados, la CGR y la Dirección General de Auditoría. **Si se lo implementa plenamente, el modelo resultará en una infraestructura institucional sólidamente desarrollada para cumplir con la función de control interno institucional en por lo menos cinco Ministerios seleccionados. Como parte de la implementación del modelo se debería enfatizar la capacitación de los directores para que comprendan sus roles internos y participen constructivamente en maximizar el impacto del control interno sobre la administración y operaciones de la institución. A fin de asegurar la sostenibilidad de los avances en materia de control interno, los directores de cada institución deberían redactar una clara declaración definiendo el rol de cada elemento/unidad institucional para el cumplimiento de los objetivos de control interno.**

Actualmente, aún cuando las instituciones han emprendido elementos de la función de control interno, prácticamente no existe coordinación inter-institucional para cumplir con los objetivos de control interno en común. En cierta medida se ha discutido cómo abordar este problema mejor. **Una solución sugerida sería transferir la responsabilidad de coordinar y facilitar la función de control interno de los**

⁴³ También existen ideas falsas acerca de la función de control interno por parte de algunas autoridades de organismos donantes y contratistas privados. Si bien existe mucho que debatir en torno al grado en que la función abarca la estructura administrativa global de una institución, no debería existir confusión en torno al concepto fundamental de que el control interno es una función de gestión y que la auditoría interna y capacidad de monitoreo del desempeño es sólo una parte de la función de control interno general.

⁴⁴ La Oficina de Rendición de Cuentas de EE.UU. (Government Accountability Office - GAO) definió “control interno” como: “Un componente integral de la gestión de una organización que provee seguridad razonable de que se están logrando los siguientes objetivos:

- efectividad y eficiencia de las operaciones,
- confiabilidad de la presentación de informes financieros, y
- cumplimiento de las leyes y reglamentaciones aplicables.”

Normas de Control Interno en el Gobierno Federal, Oficina de Rendición de Cuentas de EE.UU., Nov 1999, p.4.

⁴⁵ Normas de Control Interno en el Gobierno Federal, Oficina de Rendición de Cuentas de EE.UU., Nov 1999, p.5.

Ministerios Ejecutivos a la Dirección General de Auditoría, incluyendo la responsabilidad de asegurar la aplicación de normas y criterios uniformes y control de calidad global. Otra posibilidad es transferir parte o todas estas responsabilidades al Despacho de la Vicepresidencia de la República. Es sumamente importante que los requerimientos de coordinación inter-institucional sean ejecutados por una entidad ejecutiva que actúa con autorización explícita del Presidente.

3. Investigación e imputación de delitos económicos y casos de corrupción

La continua falta de una capacidad de investigación penal profesional en la Policía Nacional o en el Ministerio Público sigue siendo el impedimento más importante para una aplicación de la ley competente y consecuente respecto de todos salvo los casos más sencillos. Para delitos económicos o casos de corrupción, es esencial que el Ministerio Público cuente con un cuerpo de investigadores profesionales para ejecutar la investigación que actualmente es realizada por una serie de fiscales, asistentes y sub-asistentes de fiscales. **Corregir esta deficiencia debería ser una prioridad programática.**

Desde una perspectiva legal, probablemente no importa si se desarrolla la capacidad investigativa en la Policía Nacional, en el Ministerio Público, o en ambos. Como principio general, la investigación es una función policial que debería ser desplegada organizativamente por la policía, pero es seguro que hay fiscalías en otros lugares con una limitada capacidad de investigación. **De hecho, probablemente la forma más sensata de proceder es desarrollar primero un cuerpo de investigadores profesionales y luego determinar su despliegue.** Lo que sí importa es que se desarrollen los vínculos institucionales entre investigadores y fiscales a través de protocolos escritos y que el rol de cada uno en el proceso de aplicación de la ley esté claramente definido por escrito, incluyendo las normas y criterios para orientar el desempeño.

Entre todas las discusiones sobre la necesidad de producir resultados en materia de aplicación de la ley, es esencial observar que la obtención y gestión deficiente de los medios probatorios por los oficiales de la policía, los fiscales y los tribunales sigue poniendo en jaque los resultados investigativos y deja avenidas de investigación potencial sin indagar, particularmente en casos complejos. Hasta que no se investiguen y preparen las causas a cabalidad, es difícil evaluar los reclamos de influencias corruptas como la razón principal de las fallas en la aplicación de la ley.

Esto también vale con relación a la falta de un laboratorio forense certificado y confiable que pueda producir análisis forenses y periciales admisibles. Esto también pone en jaque los resultados de la investigación y deja avenidas de investigación potencial sin indagar.

Tal como arriba mencionado, hubo avances significativos en la capacidad de imputación de delitos económicos y casos de corrupción que resultaron del desarrollo continuo de la Unidad de Delitos Económicos y Lucha contra la Corrupción del Ministerio Público. Al buscar soluciones para las falencias en la investigación, la colaboración con el liderazgo experimentado en esta Unidad podría contribuir a orientar las decisiones en materia de programación.

4. Asuntos Internos/Sistemas Disciplinarios

Existe una conexión evidente entre el desarrollo institucional de una capacidad e infraestructura (investigación interna) y el desarrollo de un sistema disciplinario interno significativo para procesar las acusaciones de falta de ética profesional eficiente y justamente. Estos son elementos críticos en los esfuerzos de cualquier institución por encarar la corrupción interna con credibilidad.

El apoyo para una unidad de investigaciones internas específica en el Ministerio de Hacienda y una unidad de investigación en Aduana con aparente autoridad de investigación interna es un elemento del Componente 8 del Programa Umbral. Estas unidades han sido establecidas y están operando con resultados diversos, pero parecen depender del apoyo continuado del Gobierno de EE.UU. para su sostenibilidad. **Si se ha de otorgar más apoyo a estas unidades, la institucionalización de las mismas debería ser un requisito clave y se deberían realizar esfuerzos para utilizar el Ministerio de Hacienda como laboratorio donde poner a prueba la metodología de desarrollo de las unidades de investigación interna en otras instituciones y desarrollar un modelo replicable.**

La situación actual de la Unidad de Asuntos Internos de la PN ha sido descrita detalladamente arriba.

Bajo toda circunstancia, si las unidades de investigación interna han de ejercer impacto significativo sobre la corrupción interna, éstas deben estar claramente definidas en el organigrama de la institución, financiadas por el presupuesto nacional y dotadas de personal adiestrado. Estas unidades deberían reportar directamente a autoridades de muy alto rango de la institución para que tengan posibilidad de ser independientes. Estas investigaciones pueden ser enormemente facilitadas desarrollando reglas internas que rijan la cooperación requerida del personal con estas unidades y no vulneren ningún derecho fundamental de los miembros del personal.

La reforma del sistema disciplinario está en marcha en el Poder Judicial (Componente 2 del Programa Umbral) y en el Ministerio Público (Componente 1). **El desarrollo de un sistema reformado está mucho más avanzado en el Poder Judicial y debería ser apoyado para concretar su plena implementación y debería ser estudiado como un modelo posible para la reforma del sistema disciplinario en otras instituciones, particularmente para la infraestructura de una oficina disciplinaria interna.** La reforma del Ministerio Público está menos desarrollada y debería ser cuidadosamente analizada antes de recibir apoyo adicional.

5. Contrataciones públicas

Hace mucho que en los países en desarrollo y sub-desarrollados se percibe a las contrataciones públicas como la mina de oro de la corrupción potencial. Ciertamente esto es verdad en Paraguay. El establecimiento de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) en 2003 en el Ministerio de Hacienda fue un esfuerzo por aportar cierto nivel de vigilancia centralizada al proceso descentralizado de contrataciones públicas. En 2007, la DNCP se convirtió en una entidad autónoma del Poder Ejecutivo. Desafortunadamente, esta evaluación no tuvo suficiente tiempo para analizar esta institución detalladamente. **Sin embargo, existe suficiente información que indica la necesidad de una iniciativa programática significativa con la DNCP para concretar objetivos significativos de la lucha contra la corrupción.**⁴⁶

En Paraguay mayormente son instituciones individuales las que llevan a cabo las contrataciones públicas con sus propias asignaciones presupuestarias, es decir se trata de un sistema de contrataciones públicas descentralizado. La DNCP es el organismo ejecutivo encargado de vigilar el sistema descentralizado y aplicar la normativa existente en materia de contrataciones públicas.⁴⁷ Rutinariamente el personal de esta

⁴⁶ Previamente USAID ha proporcionado asistencia técnica a la DNCP para el desarrollo e implementación de un sistema electrónico para reclamos relacionados con el proceso de contrataciones públicas. Dicha asistencia concluyó en septiembre de 2007.

⁴⁷ Un estudio detallado del marco legal y reglamentario es esencial como parte de todo análisis de las prácticas y procedimientos de la DNCP. La Ley de Contrataciones Públicas es la legislación controladora y fue promulgada en 2003 para luego ser enmendada en 2007. Además, la Ley de Administración Financiera del Estado establece las responsabilidades básicas de la administración de la institución en materia de recursos institucionales y la responsabilidad de auditoría interna para verificar el cumplimiento de dichas responsabilidades en cada institución. Esta evaluación no contó con tiempo suficiente para un análisis

entidad estudia las solicitudes de licitación/documentación de contrataciones públicas, incluyendo los costos estimados por la entidad compradora antes de la publicación. Además, se requiere la aprobación de la DNCP de la documentación de las contrataciones públicas para utilizar fondos presupuestados, y recibe y adjudica reclamos. Ahora La DNCP ha conformado una nueva unidad de verificación con autoridad de revisión post-adjudicación.⁴⁸

La existencia de esta institución para la vigilancia de las contrataciones públicas y aplicación de las normas correspondientes constituye una oportunidad institucional para desarrollar e implementar normas y criterios nacionales para las contrataciones públicas. Es más, una institución de este tipo puede implementar iniciativas en materia de contrataciones públicas, tales como institucionalización de inventarios electrónicos y bases de datos de las contrataciones públicas, que pueden reducir significativamente la oportunidad para el fraude y la corrupción en el proceso de contrataciones públicas. Si se fortalece el proceso de verificación, los procedimientos y capacidad de verificación de las contrataciones públicas pueden conferirle poderes a la institución de vigilancia para asegurar el cumplimiento de las bases y condiciones del contrato por medio de un muestreo y monitoreo post-adjudicación.

A modo de conclusión, la reforma de las contrataciones públicas es terreno propicio para iniciativas de buen gobierno. Estas iniciativas frecuentemente tienen repercusiones que no tienen las campañas de lucha contra la corrupción. De hecho, si están apropiadamente diseñadas y plenamente implementadas, algunas iniciativas de buen gobierno reciben apoyo gubernamental incondicional antes de darse cuenta del impacto potencial sobre la oportunidad para corrupción pública. Un buen ejemplo lo constituye el apoyo para el establecimiento de inventarios electrónicos y bases de datos para las contrataciones públicas y distribución de suministros médicos y medicamentos. Ninguna autoridad puede oponerse a un proyecto que redundará en más vacunas para más niños. Al ser implementadas, las bases de datos deberían servir para asegurar el mejor precio para todas las contrataciones y que se reciba lo que se distribuyó, con oportunidad muy reducida para prácticas corruptas. Cuando los medicamentos anteriormente faltantes en las clínicas ahora estén disponibles, la iniciativa de buen gobierno recibe apoyo continuo del público y restaura cierta medida de confianza del público en el buen gobierno.

C. OTROS ASUNTOS

I. La Triple Frontera

a. Vista general

Ciudad del Este es un importante centro comercial internacional de comercio legítimo y contrabando. El contrabando se ve facilitado por una frontera porosa y la falta de controles migratorios y de aplicación de las leyes aduaneras. Los esfuerzos actuales de fiscales en Ciudad del Este por investigar e imputar causas de contrabando han obtenido ciertos resultados positivos, en parte debido al apoyo del Gobierno de EE.UU. a las unidades de investigación especializadas. La coordinación entre la policía, la aduana y los fiscales en Ciudad del Este es mínima y la corrupción parece imperar en los juzgados.

completo de estas leyes, ni de los marcos reglamentarios resultantes de estas leyes u otras leyes relacionadas con las contrataciones públicas.

⁴⁸ Cabe destacar que estas contrataciones que utilizan fondos internacionales (donaciones) están fuera del control de la DNCP. En términos generales, si bien tal vez para proteger las donaciones, permitir que los donantes establezcan su propia estructura de vigilancia de sus propias contrataciones es contraproducente al desarrollo de las instituciones de vigilancia y aplicación de las normas de contrataciones públicas del país anfitrión.

Lo que complica aún más la aplicación de la ley es información que sugiere que los ciudadanos están más predispuestos a denunciar actos corruptos a la prensa en lugar de presentar una denuncia directamente con la Policía Nacional o la Fiscalía. Se ofrecen dos razones: 1) el denunciante busca ganancia política para sí mismo y desea aparecer ante el público como un luchador contra la delincuencia y/o, 2) el denunciante percibe que las autoridades pueden sentirse más presionadas a hacer algo al respecto si el denunciante recibe intensa cobertura en la prensa.

Un aspecto positivo es que destacados empresarios en Ciudad del Este han expresado su predisposición de apoyar la reforma y cumplir con las leyes de exportación/importación y las leyes tributarias puesto que creen que en la actualidad las ganancias potenciales obtenidas por medio del comercio y el turismo superan con creces los riesgos del contrabando.

b. Vulnerabilidades

Parece que casi no existen controles fronterizos, lo cual permite el libre tránsito de personas entre Paraguay, Brasil y Argentina por el Puente de la Amistad. Debido a que los controles externos del gobierno de todo tipo son débiles en Ciudad del Este, existe un entorno descontrolado donde no rige la ley que atrae actividades delictivas, contrabando y corrupción. Una grave falta de controles institucionales internos en la Triple Frontera agrava la situación aún más.

Un factor significativo que también contribuye a la situación arriba descrita es la coordinación mínima entre la Dirección Nacional de Aduanas y el Ministerio Público (los fiscales) – ninguna causa ha sido remitida a los fiscales para su imputación penal. Parece ser que la Dirección Nacional de Aduanas prefiere etiquetar el contrabando como una discrepancia administrativa por la cual se multa al infractor, permitiendo a la Dirección Nacional de Aduanas quedarse con una porción significativa de la multa.⁴⁹

c. Oportunidades y obstáculos

Los líderes empresariales no se oponen a los esfuerzos de control comunitario y a una mayor cooperación con las autoridades de la DNA. Se sugiere establecer un foro para celebrar un diálogo continuo que podría unir a los líderes de la comunidad empresarial y policías de alto rango y las autoridades aduaneras. Se debería estimular a los participantes a que discutan los temas relacionados a la corrupción francamente y facultarles para implementar recomendaciones lógicas.

Los fiscales de Ciudad del Este no se oponen a la utilización de unidades especializadas y unidades cuyos miembros han sido objeto de intensa investigación (como la UTE). Se sugiere continuar el apoyo a estos dos tipos de unidad. Además, la discusión y recomendaciones relacionadas con la mayor investigación, imputación y capacidad judicial de tratar causas complejas son de particular relevancia en la Triple Frontera. (Ver secciones específicas de este Informe por más detalles.) **Otra recomendación que cabe considerar es la conformación de un grupo de trabajo conjunto multi-institucional dedicado a la aplicación de la ley para tratar cuestiones seleccionadas que se relacionan con la aplicación de la ley.**

⁴⁹ Cabe destacar que las políticas que permiten que las entidades de aplicación de la ley de todo tipo se beneficien directamente de los recursos financieros generados por la aplicación de la ley, ya sea a través de la utilización directa del presupuesto u otro medio, suelen generar prácticas de aplicación de la ley cuestionables y pueden fácilmente generar mayor corrupción. Debería evitarse cualquier esquema que permita a los oficiales de aplicación de la ley beneficiarse personalmente de su trabajo, ya sea directa o indirectamente, puesto que probablemente genere mayor corrupción y ciertamente generará un aumento en la percepción de la corrupción.

D. RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Sólo aumentar la demanda ciudadana por la lucha contra la corrupción no eliminará la corrupción. Si la mayor demanda ciudadana no está acompañada de un fortalecimiento de las funciones y autoridad de instituciones claves responsables de controlar la corrupción, las expectativas serán truncadas y las iniciativas futuras probablemente sean recibidas con mayor cinismo. Mayor capacidad, profesionalismo y efectividad institucional son vitales para avanzar en problemas tales como la impunidad y mayor respeto y obediencia a los procesos formales. Según el análisis arriba, todas las principales instituciones responsables de controlar la corrupción (el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General del Estado, la Dirección Nacional de Aduanas y la Policía Nacional) pueden ser consideradas como relativamente débiles y con una capacidad casi nula de responder a una mayor demanda ciudadana por más y más iniciativas de lucha efectivas contra la corrupción. Si bien todas estas entidades padecen de una serie de vulnerabilidades, de todos modos hay oportunidades para fortalecer y reafirmar la capacidad para luchar contra la corrupción. A fin de lograr esto, se requieren mejoras en áreas funcionales claves de estas entidades, incluyendo la profesionalización de la función de administración pública, control interno, investigación e imputación de delitos económicos y casos de corrupción, asuntos internos y disciplina, y contrataciones públicas.

Las recomendaciones a continuación buscan destacar iniciativas que podrían resultar en una mayor capacidad institucional y funcional de confrontar la corrupción pública. Para ayudar a focalizar la asistencia y a ajustar los productos proyectados a la realidad presupuestaria, debería ser prioritaria la identificación temprana (a través de diagnósticos específicos) de “instituciones o entidades identificadas”. Esta sección incluye sólo recomendaciones prioritarias; se recomiendan iniciativas de asistencia adicionales en el cuerpo del Informe.

I. Administración pública

En general es necesario establecer y capacitar a un cuerpo de administradores públicos profesionales para satisfacer las necesidades institucionales más apremiantes y eliminar los problemas de selección del personal administrativo basado en el clientelismo. Para ser efectivo, este cuerpo debería ser lo más apolítico posible y, en un primer momento, estar disponible para un número limitado de ministerios especificados. También es necesario mejorar los recursos técnicos para apoyar a este personal más profesionalizado. A fin de superar los problemas presupuestarios, el cuerpo debería ser desarrollado y presupuestado en el Poder Ejecutivo y comisionado a ministerios específicos tal como requerido. La capacitación requerirá al menos un año y debería ser seguida por un año de despliegue atentamente monitoreado.

A. Recomendaciones a corto plazo:

Poder Judicial

- Conformar un cuerpo de administradores profesionales de la justicia para satisfacer necesidades institucionales apremiantes. El grupo debería ser apolítico y en un primer momento disponible para un número limitado de unidades administrativas especificadas dentro del Poder Judicial. El cuerpo debería ser conformado y presupuestado como parte del *Consejo de Superintendencia* y asignado a unidades administrativas específicas según la necesidad.

- Elaborar manuales de procedimientos y de funciones para cumplir con todas las responsabilidades del Poder Judicial, inicialmente identificando las funciones que más probablemente ejerzan un impacto sobre la reducción de la corrupción (por ej. calendarización transparente y unificada de las causas).
- Informatizar completamente los procedimientos para la calendarización de causas delictivas del Poder Judicial, incluyendo normas y criterios para la asignación de causas y conectividad con el Ministerio Público.
- Para avanzar en la reforma del proceso de selección de jueces y fiscales, es necesario proveer asistencia técnica para implementar a cabalidad el software de la base de datos de la selección de jueces y fiscales que ya ha sido desarrollado. A fin de asegurar que el software se utilice para facilitar un proceso reformado, completar e implementar el marco reglamentario interno de selección de jueces y fiscales y publicarlo. Trabajar para asegurar que el marco reglamentario y el software requiera que las ternas se cierren conforme a las fechas de cierre publicadas y permanezcan cerradas.

Ministerio Público

- Utilizar la inauguración de las nuevas oficinas por el Ministerio Público como oportunidad para actualizar la infraestructura y los procedimientos administrativos. Proveer apoyo para asistir en aprovechar esta oportunidad.
- Debería proveerse apoyo técnico para completar el desarrollo y la implementación del sistema interno de seguimiento electrónico de causas y de manuales de funciones y de procedimientos que detallen todas las actividades administrativas y operativas.

Policía Nacional

- Como punto de partida para un esfuerzo por integrar una sólida práctica de administración pública en la Policía Nacional, proveer asistencia técnica para definir la misión de la Policía Nacional clara y concisamente y establecer sus prioridades nacionales (no más de diez).
- La Policía Nacional debería desarrollar/actualizar un organigrama y esquema de dotación de personal que refleje el despliegue real del personal como herramienta de administración pública esencial.

B. Recomendaciones a mediano plazo:

Poder Judicial

- Establecer un equipo especializado de jueces (en tribunales) designado para gestionar y adjudicar todas las etapas de los casos penales complejos. Se debería seleccionar a los jueces sobre la base de su interés en manejar casos complejos y su capacidad general; posteriormente deberían ser especialmente capacitados y organizados para satisfacer las exigencias de los casos complejos. Alguna etapa de la capacitación debería incluir la participación activa del Ministerio Público.
- Desarrollar, consolidar, expandir e integrar aplicaciones TI, particularmente las diseñadas a facilitar la administración de la justicia (por ej. calendarización/asignación de las causas y del seguimiento de las causas).

- Completar una evaluación detallada del marco legal y reglamentario y la capacidad operativa del *Tribunal de Cuentas* sólo en el rol que desempeña como instancia administrativa (se debería realizar un serio esfuerzo por eliminar la función de auditoría del Tribunal de Cuentas que es obsoleta y los auditores profesionales de la Contraloría, la Dirección General de Auditoría y las unidades de auditoría interna se ocupan mejor de esa función). Sobre la base de los resultados de la evaluación, diseñar e implementar una estructura y procedimientos organizacionales significativos para facilitar la gestión del caos administrativo, incluyendo normas y criterios aplicables y un medio para la resolución informal de casos menores.

Dirección Nacional de Aduanas

- Proveer apoyo técnico a la Dirección Nacional de Aduanas para analizar el actual marco reglamentario interno, y sobre la base de este análisis, incluir la implementación de manuales de procedimiento y de funciones. Este trabajo también podría ser útil para asegurar la plena integración de las nuevas unidades de aplicación de las leyes aduaneras en la estructura administrativa de la entidad.

2. Control Interno

Es importante que se complete la implementación de todos los elementos del Componente 3 del primer Programa Umbral a corto plazo. No debería haber vacilación respecto de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno. Ha sido sólidamente preparado. Proveer apoyo a la CGR como la principal contraparte del GdP responsable de asistir con y monitorear la implementación en cinco ministerios seleccionados. A mediano plazo, desarrollar e implementar protocolos modelo para intercambiar información entre todas las entidades de control interno del GdP. Luego se deberían implementar estos protocolos en Ministerios del Componente 3, la CGR y la Dirección General de Auditoría. A fin de implementarlos efectivamente, se requieren mejoras significativas en los sistemas de gestión de la información y conexiones intra-institucionales que aumenten la utilidad de la información recabada.

A. Recomendaciones a corto plazo:

Dirección General de Auditoría

- Completar una evaluación institucional de la Dirección General de Auditoría focalizando en la capacidad operativa y en la infraestructura administrativa existente para coordinar y facilitar la función de control interno en los Ministerios Ejecutivos, incluyendo la responsabilidad de asegurar la aplicación de normas y criterios uniformes y el control de calidad global.

Salud/Educación

- Una prioridad principal debería ser agilizar al máximo la implementación de todos los elementos del Modelo Estándar de Control Interno desarrollado en el Componente 3 en un ministerio visible que pueda demostrar resultados tangibles y proveer un laboratorio en el que se pueda poner a prueba la plena implementación del modelo y perfeccionarlo para su aplicación en los demás ministerios el Componente 3. El producto de trabajo que subyace a esta implementación agilizada al máximo ha sido completado como parte del Componente 3, pero la selección del ministerio y la preparación de las órdenes y resoluciones de implementación tienen el potencial de impedir la implementación agilizada.

Poder Judicial

- Consolidar e institucionalizar el desarrollo de la nueva *Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial* (una oficina con la función limitada de vigilar la parte del proceso judicial de las acciones oficiales de jueces y su personal inmediato) iniciado bajo el Componente 2 del Programa Umbral.

Ministerio Público

- Apoyar la recientemente creada Unidad de Transparencia y desarrollar aún más la unidad de monitoreo de fiscales en los juzgados a fin de proveer a la administración evaluaciones de vulnerabilidad y del cumplimiento, así como coordinación de la respuesta del Ministerio Público a las obligaciones internacionales y coordinación de medidas institucionales para abordar las vulnerabilidades.
- La *Oficina de Control de Gestión Fiscal* (monitorea el desempeño de los fiscales) probablemente amerite apoyo continuado del programa. Sin embargo, el apoyo continuado debería basarse en un análisis del progreso logrado hasta la fecha y en un plan para el Ministerio Público que conduzca al pleno desarrollo de la función de control interno y de la coordinación entre las unidades requerida para cumplir con dicha función.

B. Recomendaciones a mediano plazo

Dirección General de Auditoría

- Sobre la base de los resultados de la evaluación, diseñar e implementar un proyecto realista para desarrollar capacidad operativa e infraestructura administrativa que permitirá que la Dirección General de Auditoría coordine y facilite la función de control interno de los Ministerios Ejecutivos, y asegurar la aplicación de normas y criterios uniformes y el control de calidad global del producto de trabajo. La implementación requerirá una reestructuración a gran escala de esta Dirección y capacitación significativa del personal para cumplir con los nuevos requisitos operativos.

Dirección Nacional de Aduanas

- Fortalecer la capacidad de control interno de la Dirección Nacional de Aduanas, pero sólo en conjunción con el desarrollo de un marco reglamentario interno significativo. Si los recursos permiten, implementar el modelo estándar de control interno en la Dirección Nacional de Aduanas.

Entidad Fiscalizadora Superior

- Seguir apoyando el desarrollo de manuales de funciones para la CGR y el desarrollo de las prácticas y procedimientos asociados con una recomendación de auditoría externa y proceso de seguimiento de la recomendación que cumpla con las normas internacionales.
- Proveer asistencia técnica a la CGR para desarrollar e implementar las reglamentaciones y protocolos necesarios para facilitar el pleno intercambio de información, informes y resultados de auditorías de seguimiento entre la CGR y la Dirección General de Auditoría.

Poder Judicial

- Diseñar e implementar un proyecto para asistir a la *Dirección de Auditoría Interna* (función de control interno para los elementos administrativos del Poder Judicial con autoridad de control interno global dentro del Poder Judicial) que busca mejorar la función de control interno e integrar el modelo estándar de control interno del Componente 3.

3. Investigación e Imputación

Debería darse inmediata prioridad al establecimiento, capacitación y despliegue de un cuerpo de investigadores profesionales en la Policía Nacional o en el Ministerio Público (o ambos). Esta iniciativa debería ser muy sólidamente diseñada con cronogramas realistas para su implementación. Tomará por lo menos dos años seleccionar, capacitar, monitorear las operaciones iniciales, y desplegar el primer grupo de investigadores profesionales. Se deberían resolver las cuestiones legales en un primer momento y desarrollar un proceso de selección y programa de capacitación que asegure que las destrezas técnicas necesarias para la investigación de casos complejos sean incluidas en todo el plan de implementación. Esto podría ser un proceso continuo hasta que el cuerpo cuente con suficientes investigadores profesionales seleccionados, capacitados, desplegados y experimentados para satisfacer las necesidades de investigación penal. Parte del diseño del proyecto debería ser determinar las necesidades en general y la implementación por etapas de un primer grupo.

A. Recomendaciones a corto plazo:

Ministerio Público y Policía Nacional

- Debería proveerse apoyo continuado a las unidades de investigación existentes después del análisis individual del estatus de cada entidad y la elaboración de un plan de institucionalización que incluya pleno apoyo presupuestario en dos años.
- La Academia de la Policía Nacional debería ser el enfoque inicial de la programación que busca mejorar el desempeño en general de la policía y reducir la corrupción interna. Si la Policía Nacional está dispuesta a cooperar para actualizar el programa curricular de adiestramiento, ética/servicio público, investigación penal y ejercicios prácticos, entonces los módulos serían un muy buen punto de partida. Es esencial el material de apoyo para un laboratorio de TI en la Academia de la Policía Nacional y los módulos de adiestramiento acompañantes.
- Debería ser una prioridad completar el polígono de tiro, y las contrataciones públicas para armas y municiones esenciales para el adiestramiento si es que se contempla una instrucción efectiva en la utilización de la fuerza letal.
- A fin de facilitar las operaciones conjuntas y multi-institucionales de aplicación de la ley, se debería desarrollar e implementar el marco reglamentario, criterios, normas y protocolos para el despliegue de los grupos de trabajo.
- Laboratorio Forense Penal y el Depósito de Evidencias - tal como mencionado en la Sección II arriba, y sobre la base de información analizada por el equipo consultor, es imposible recomendar apoyo continuado para el laboratorio forense y el depósito central de almacenamiento de evidencias en ausencia de un estudio detallado y la elaboración de un plan sólidamente concebido para su plena implementación basado en dicho estudio detallado.

Dirección Nacional de Aduanas

- Dos nuevas unidades de aplicación de leyes aduaneras han sido recientemente diseñadas e implementadas para investigar irregularidades en la Dirección Nacional de Aduanas e intervenir el contrabando. Estas nuevas unidades han producido resultados significativos hasta la fecha, pero requerirán apoyo internacional continuado para consolidar los avances e institucionalizar estas unidades.

B. Recomendaciones a mediano plazo:

Ministerio Público y Policía Nacional:

- El software de gestión de causas fue desarrollado por la Unidad de Delitos Económicos y Lucha contra la Corrupción del Ministerio Público y puesto a prueba exitosamente. El software debería ser plenamente implementado y su utilización monitoreada para determinar su valor y su adaptabilidad para utilización más general en la preparación de causas en todo el Ministerio Público.
- Se deberían buscar oportunidades para aumentar la cooperación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional sobre una serie de cuestiones, incluyendo el desarrollo del cuerpo de investigadores profesionales y capacitación inter-institucional.
- Utilizar la expansión de las instalaciones de capacitación en las nuevas oficinas del Ministerio Público y el desarrollo del cuerpo de investigadores profesionales para aumentar la coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional con el propósito de desarrollar nuevas iniciativas que se enfoquen en la cooperación en investigaciones de casos complejos y la capacitación para alcanzar los objetivos globales de capacitación en materia de aplicación de la ley.
- A fin de fortalecer la capacidad y aumentar el impacto de la lucha contra la corrupción de las unidades investigativas, se deberían desarrollar e implementar protocolos estándar para el intercambio de información entre las unidades, y con el Ministerio Público y la Policía Nacional, incluyendo medidas de seguridad necesarias para facilitar las aplicaciones y conexiones de TI.
- Para mejorar las prácticas y procedimientos de control policial comunitario, es necesario aumentar la confianza del público en la policía, y proveer un servicio público tan necesitado, se debería dar apoyo a una iniciativa diseñada para ampliar la infraestructura actual de respuesta a emergencias 911. La capacitación y los proyectos piloto deberían aspirar a la plena implementación del sistema y el desarrollo de una ética policial de servicio público.

4. Asuntos Internos/Sistemas Disciplinarios

Debería darse apoyo continuado a la Unidad de Investigación Interna del Ministerio de Hacienda. Este apoyo debería buscar la institucionalización de la unidad y el aprovechamiento de la experiencia continua en el desarrollo de la unidad como laboratorio para poner a prueba la metodología para desarrollar estas unidades de investigación interna en otras entidades y para implementar un modelo replicable.

A. Recomendaciones a corto plazo

Poder Judicial

- Consolidar e institucionalizar el nuevo sistema disciplinario y la Oficina Disciplinaria, incluyendo un examen exhaustivo e independiente a más tardar para febrero de 2009. Considerar la utilización de la infraestructura de la Oficina Disciplinaria como modelo para oficinas disciplinarias en otras instituciones.

B. Recomendaciones de mediano a largo plazo

Ministerio Público

- La *Inspectoría General* (función disciplinaria y cierto control interno) probablemente amerita apoyo continuado del programa. Empero, el apoyo continuado debería estar basado en un análisis del progreso logrado hasta la fecha y un plan para el Ministerio Público que resulte en el pleno desarrollo de un sistema disciplinario interno significativo.

Policía Nacional

- La Policía Nacional podría beneficiarse con una Unidad de Asuntos Internos efectiva. Dicha unidad debe ser construida a partir de cero y debe quedar claramente establecida en el organigrama de la Policía Nacional como unidad independiente que depende directamente del comandante. Se debe prestar atención a la selección y adiestramiento del personal. Deberían desarrollarse lineamientos y protocolos rigurosos debido a la naturaleza sensible de las investigaciones e incluirse normas y criterios operativos.

5. Contrataciones públicas

A. Recomendaciones a corto plazo

DNCP

- Completar una evaluación detallada del marco legal y reglamentario y de la capacidad operativa de la *Dirección Nacional de Contrataciones Públicas* (DNCP). Sobre la base de los resultados de la evaluación, diseñar e implementar un plan de desarrollo institucional significativo para incluir al menos el establecimiento o actualización de las bases de datos e inventarios de contrataciones públicas en tiempo real y de procesos y procedimientos de verificación de las contrataciones públicas actualizados.
- Desarrollar un modelo de proceso de contrataciones públicas con un manual de procedimientos, normas, criterios y formularios aplicables a todas las contrataciones públicas sujetas a examen por parte de la DNCP.

(Nota – estas recomendaciones dependen en gran medida de los resultados de la evaluación, puesto que la DNCP parece haber cobrado un impulso significativo a favor de la conformación de los elementos de un plan de desarrollo institucional (para más detalles ver el sitio web de la DNCP: www.contrataciones.gov.py).

Salud/Educación (posibles entidades identificadas para reforma de contrataciones públicas)

- Una vez completado el modelo del proceso de contrataciones públicas, y esté listo para su implementación, implementar el modelo plenamente para ponerlo a prueba y producir un impacto inmediato.
- Una vez completado el modelo del proceso de contrataciones públicas, integrar, en un proyecto piloto, los elementos de la iniciativa de buen gobierno mencionados en la discusión del Informe sobre contrataciones públicas.

ANNEX I.

SUMMARY: UPDATE OF REVIEW OF PARAGUAY'S LEGAL FRAMEWORK FOR ANTI-CORRUPTION

(Based on 2001 document prepared by Transparencia Paraguay)

Conclusiones

Luego de analizar las respuestas a las preguntas formuladas y de verificar las normas jurídicas vigentes con respecto a esos temas, podemos notar que, en realidad, en el Paraguay existe una importante base legal que sirven de marco para combatir la corrupción.

Los mayores problemas para combatir la corrupción, no se encontrarían en la legislación propiamente dicha sino en la ausencia o debilidad de las bases para su aplicación, a saber:

- Ausencia de adecuación interna en los órganos de aplicación, para hacer cumplir la ley
- Sistema de justicia administrativa excesivamente débil
- Justicia no confiable

Quizás, las leyes en el Paraguay, resulten incluso, en ciertos casos, excesivamente reglamentarias, como cuando describen órganos internos que deben implementarse en las instituciones, cuando que, deberían limitarse a describir las funciones, objetivos y fines de las mismas, dejando la organización y establecimiento de procedimientos internos, a cargo de los responsables de las instituciones. Un ejemplo, es la Ley 276/93 Orgánica de la Contraloría General de la República, que en su artículo 27, legisla sobre la estructura orgánica de la institución⁵⁰

Especial atención, merecen la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y la Ley N° 1.286/98 “Código Procesal Penal”, que sí generan problemas para el cumplimiento de sus fines constitucionales, debido a un exceso de reglamentación, tal como se explicará más adelante.

1. Ausencia de adecuación interna en los órganos de aplicación, para hacer cumplir la ley:

a. Ausencia o debilidad de órganos necesarios para aplicar la ley:

⁵⁰ Ley 276/93. Artículo 27: Para el cumplimiento de las funciones, atribuciones y responsabilidades de la Contraloría General de conformidad a la Constitución Nacional y a las disposiciones legales vigentes, la estructura orgánica de la Institución está constituida por los siguientes órganos:

- a. El Contralor;
- b. El Sub Contralor;
- c. Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- d. Comité Ejecutivo;
- e. Auditoría Institucional;
- f. Asesoría Técnica;
- g. Planificación e Informes;
- h. Secretaría General;
- i. Dirección General de Administración;
- j. Dirección General de Control de la Administración Central;
- k. Dirección General de Control de la Administración Descentralizada;
- l. Dirección General de Control de Organismos Departamentales y Municipales;
- m. Dirección General de Control de Obras Públicas; y,
- n. Dirección General de Licitaciones

La ley establece disposiciones que, en algunos casos, deben ser cumplidas o aplicadas por instituciones u órganos creados para el efecto. En otros casos, las instituciones y órganos deben servir de canales para la aplicación y cumplimiento de las disposiciones legales.

Existen muchos casos en los cuales, las instituciones que deben cumplir, aplicar o canalizar la aplicación y cumplimiento de las leyes, no cuentan con los órganos necesarios para el efecto, o bien, los órganos con que cuentan son demasiado débiles como para cumplir sus objetivos.

Por ejemplo, en la mayoría de las instituciones públicas, los órganos de auditoría interna son absolutamente débiles. Cuentan con pocos funcionarios, sin la preparación adecuada e infraestructura insuficiente para el cumplimiento de sus fines. Por dicho motivo, la realización de las actividades de fiscalización interna, necesarias para controlar el cumplimiento de la ley, son prácticamente nulas.

Otros ejemplos de la falta de adecuación interna: El Ministerio Público es la institución que, por ley, se encuentra encargada de dirigir la investigación de los hechos punibles. Sin embargo, no cuenta con el apoyo de un órgano especializado en la investigación de hechos punibles. La Policía Nacional cuenta con recursos y preparación absolutamente insuficientes para llevar adelante las investigaciones de los hechos punibles y mucho menos, cuando se trata de hechos punibles complejos, como los delitos económicos y de corrupción.

Valga decir que, en los últimos años se han creado algunas Unidades internas de investigación de indicios de hechos punibles que forman parte de instituciones distintas al Ministerio Público: Unidad de Investigación Tributaria en el Ministerio de Hacienda; Unidad de Investigación Aduanera en la Dirección Nacional de Aduanas; Unidad Técnica Especializada (encargada de investigar indicios de hechos punibles contra la propiedad intelectual) en el Ministerio de Industria y Comercio, entre otros. Dichos órganos, sin embargo, cuentan con muy pocos recursos para llevar adelante sus actividades y su enlace con el Ministerio Público es muy débil.

b. Ausencia de disposiciones normativas internas que regulen la organización de las instituciones y órganos, así como las funciones de los mismos y los procedimientos necesarios para hacer cumplir la ley.

Un problema bastante grave que existe en buena parte de la administración pública paraguaya es la ausencia de disposiciones internas (Reglamentos; Manuales; Directivas; etc.) que regulen la forma en que deben organizarse y cumplir sus funciones, los órganos encargados de hacer cumplir determinadas disposiciones legales.

Esta ausencia de descripción de organización, funciones, responsabilidades, etc. dificulta enormemente el cumplimiento de la ley y torna prácticamente imposible el control del cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios asignados a prestar servicios en las instituciones responsables de aplicar las leyes.

2. Sistema de justicia administrativa excesivamente débil

En parte afectada por la debilidad de los mecanismos de control interno. Prácticamente, se nutre exclusivamente de denuncias, sin investigaciones previas a la formalización del proceso administrativo. A esto, debe sumarse la ausencia de reglamentaciones claras en materia de sistemas disciplinarios internos en las instituciones públicas, lo que genera problemas al momento de tramitar los procesos administrativos y, sobre todo, nulidades, en las revisiones que realiza el Tribunal de Cuentas.

3. Justicia no confiable

El problema se inicia con la selección de los Magistrados. La ley establece la base que permite elaborar sistemas de selección justos tendientes a elegir a los mejores postulantes. Sin embargo, la reglamentación de los

procedimientos de selección es reciente (no más de tres años) y necesita ser fortalecido para asegurar la calidad de la selección y la transparencia.

Similar problema existe con respecto a la selección de los funcionarios del Poder Judicial.

En cuanto a la tramitación de los procesos, existe una alta tasa de morosidad para la resolución de los casos que se inician. En este sentido, es interesante hacer mención a un trabajo de investigación realizado por la Universidad de la Integración de las Américas – UNIDA con el Apoyo de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional – USAID, con el fin de *comprobar el cumplimiento de los plazos procesales en las causas penales relacionadas con delitos económicos y de corrupción impulsadas por Agentes Fiscales integrantes de las Unidades de Delitos Económicos, que se procesaron ante los órganos jurisdiccionales de la Circunscripción Judicial de la Capital, Asunción, República del Paraguay, en las que se presentó acusación fiscal entre los años 2001 y 2005.*

En el informe elaborado se expuso que: *Si del total de acusados imputados entre los años 2001 y 2003, excluimos aquellos que cuentan con una resolución definitiva dictada en la etapa intermedia y aquellos que se hallan en estado de rebeldía, el número de acusados restantes serían aquellos en relación a los cuales el **Ministerio Público mantuvo su pretensión de someterlos a juicio oral durante todo el proceso.** En estas condiciones se encuentran 168 acusados, de los cuales sólo **39 acusados fueron sometidos a juicio oral y cuentan con sentencia firme**, mientras que en relación a los demás acusados ya fue declarada la extinción de la acción penal o aún no cuentan con una sentencia firme, a pesar de haber transcurrido el plazo máximo de duración del proceso...*

De lo anterior se deduce que, el plazo de 36 meses (3 años) establecido en la redacción original del artículo 136 del Código Procesal Penal no resultó suficiente para lograr una sentencia firme, en relación al 77 % de aquellos acusados en contra de los cuales el Ministerio Público sostuvo durante todo el proceso su pretensión de someterlos a juicio oral.⁵¹

Al igual que en la mayoría de las instituciones públicas, resulta también un problema en la Administración de Justicia del Paraguay, la ausencia de Reglamentaciones internas precisas que establezcan la organización, funciones, responsabilidades y procedimientos necesarios para el cumplimiento de las leyes y la debilidad de su sistema de control interno.

Resulta sumamente necesario, entonces, más que propulsar cambios o reformas a la legislación, generar las bases para su aplicación.

4. Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”

Establece en su artículo 12 que en la Ley anual de Presupuesto, se debe detallar, entre otros, el anexo de personal, con la cantidad, “naturaleza” y “denominación de cargos”, así como las categorías y remuneraciones correspondientes...”

Es decir, la ley deja muy poco margen a los Administradores para reorganizarse en casos de contingencias, lo que dificulta en muchos casos, adecuar los recursos internos a las cambiantes situaciones que pueden presentarse para el cumplimiento de los fines institucionales.

En este punto, resultaría recomendable impulsar la modificación de la ley con el fin de otorgar mayor autonomía a los administradores de las instituciones para el mejor cumplimiento de sus fines, sin dejar de lado el control sobre los actos de administración.

⁵¹ Universidad de la Integración de las Américas - UNIDA. Proyecto “Observatorio Judicial. Investigación académica sobre el cumplimiento de los plazos procesales en las causas penales”, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. Impresión: Dimagraf. Asunción, Paraguay. Elaborado en Noviembre de 2006. Página 31

5. Ley N° 1.286/98 “Código Procesal Penal”

El Código Procesal Penal, significó un avance significativo con respecto a la legislación procesal que regía el proceso penal anteriormente en el Paraguay. Contribuye a transparentar el proceso, al disponer la forma oral para la realización del Juicio que, en la ley anterior, se tramitaba en forma escrita.

Sin embargo, ciertas disposiciones establecidas en el Código vigente, generan dificultades para la investigación, al disponer la realización de actos formales en dicha etapa en la cual, además, se obliga a dar intervención a los sospechosos, desde el momento mismo en que existe la sospecha, so pretexto de garantizar la aplicación del principio de la inviolabilidad de la defensa en juicio.

Lo anterior, posibilita la realización de debates entre el Ministerio Público, las personas investigadas y sus abogados defensores, en medio de las actividades de investigación, lo que atenta contra su eficacia, sobre todo, en los casos en que se investigan hechos punibles complejos, tales como los delitos económicos y de corrupción.

Ejemplos de disposiciones del Código Procesal Penal que formalizan la actividad de investigación de los hechos punibles, atentando contra su efectividad, son:

Artículo 6°.- *Inviolabilidad de la defensa. Será inviolable la defensa del imputado y el ejercicio de sus derechos.*

A los efectos de sus derechos procesales, se entenderá por primer acto del procedimiento toda actuación del fiscal, o cualquier actuación o diligencia realizada después del vencimiento del plazo de seis horas.

El imputado podrá defenderse por sí mismo o elegir un abogado de su confianza, a su costa, para que lo defienda.

Si no designa defensor, el juez penal, independientemente de la voluntad del imputado, designará de oficio un defensor público...

Artículo 296.- *Diligencias preliminares. Los funcionarios y agentes de la Policía Nacional que tengan noticia de un hecho punible de acción pública, informarán dentro de las seis horas de su primera intervención al Ministerio Público y al juez.*

Bajo la dirección y control del fiscal encargado de la investigación, practicarán las diligencias preliminares para reunir o asegurar con urgencia los elementos de convicción y evitar la fuga u ocultación de los sospechosos.

Actuarán analógicamente cuando el Ministerio Público les encomiende una investigación preventiva.

Artículo 300.- *Remisión de actuaciones. Concluidas las diligencias preliminares las actuaciones policiales y los objetos incautados serán remitidos al Ministerio Público, a más tardar, a los cinco días de iniciada la intervención policial.*

El Ministerio Público podrá solicitar las actuaciones en cualquier momento o autorizar, por única vez, una prórroga de cinco días para su conclusión y remisión.

Artículo 302.- *Acta de imputación. Cuando existan suficientes elementos de sospecha sobre la existencia del hecho y la participación del imputado, el agente fiscal interviniente formulará la imputación en un acta por la cual se informará al juez penal competente. En la que deberá:*

- 1) *identificar al imputado o individualizarlo correctamente si todavía no pudo ser identificado;*
- 2) *describir sucintamente el hecho o los hechos que se le imputan; y*

3) *indicar el tiempo que estima que necesitará para formular la acusación dentro del plazo máximo establecido para la etapa preparatoria.*

Artículo 323.- Reserva de las actuaciones. El Ministerio Público podrá solicitar al juez, sólo una vez, la reserva parcial de las actuaciones por un plazo que no podrá exceder los diez días corridos, siempre que sea imprescindible para la eficacia de un acto durante la investigación. La reserva de las actuaciones establecidas en este código sólo podrá ser invocada a beneficio de la investigación y nunca en perjuicio del ejercicio de la defensa.

Artículo 331.- Incidentes innominados. El juez podrá tramitar según la vía incidental las peticiones o planteos de las partes que, por su naturaleza o importancia, deban ser debatidas o requieran la producción de prueba.

Artículo 217.- Orden para la pericia. Los peritos serán seleccionados y designados por el juez o por el Ministerio Público durante la etapa preparatoria, siempre que no se trate de un anticipo jurisdiccional de prueba.

El número de peritos será determinado según la complejidad de las cuestiones a plantear, considerando las sugerencias de las partes.

Se podrá nombrar un solo perito cuando la cuestión no sea compleja.

Asimismo, se fijarán con precisión los temas de la pericia y el plazo para la presentación de los dictámenes.

Actualmente, una Comisión interinstitucional se encuentra trabajando con representantes del Congreso Nacional en la elaboración de reformas al Código Procesal Penal vigente, para desformalizar la investigación.

ANNEX I.A

UPDATE OF REVIEW OF PARAGUAY'S ANTI-CORRUPTION LEGAL FRAMEWORK

(Originally prepared by Transparency Paraguay, 2001--
update prepared by Javier Contreras, ICED, July, 2008)

I. PODER EJECUTIVO

1. ¿Puede el ciudadano demandar al Gobierno por la violación de sus derechos civiles?

Provisiones Formales	Actualidad
Si bien es cierto que la Constitución Nacional establece garantías, derechos y obligaciones, también es cierto que el Poder Legislativo aún no reglamento – ley de por medio – un sistema de demanda al Estado por el incumplimiento de sus fines en el ejercicio de sus funciones.	Actualmente en el país existen antecedentes exclusivamente relacionados a delitos de lesa humanidad. Son aquellas causas o juicios promovidos por las víctimas de la Dictadura Stronista. Dichos juicios corresponden a violaciones de los Derechos Humanos ocurridos en toda Latinoamérica bajo los regímenes dictatoriales impuestas por los militares.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El artículo 39 de la **Constitución Nacional** establece que toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado. La ley reglamentará este derecho.

El **Código Civil Paraguayo** establece que el que comete un acto ilícito queda obligado a resarcir el daño.

Se considerarán como ilícitos los actos voluntarios en los siguientes casos:

- a) cuando fueren prohibidos por las leyes, ordenanzas municipales, u otras disposiciones dictadas por la autoridad competente. Quedan comprendidas en este inciso las omisiones que causaren perjuicio a terceros, cuando una ley o reglamento obligare a cumplir el hecho omitido;
- b) si hubieren causado un daño, o produjeren un hecho exterior susceptible de ocasionarlo; y
- c) siempre que a sus agentes les sea imputable culpa o dolo, aunque se tratase de una simple contravención.

Existirá daño, siempre que se causare a otro algún perjuicio en su persona, en sus derechos o facultades, o en las cosas de su dominio o posesión. La obligación de reparar se extiende a toda lesión material o moral causada por el acto ilícito. La acción por indemnización del daño moral sólo competirá al damnificado directo. Si del hecho hubiere resultado su muerte, únicamente tendrán acción los herederos forzosos.

La obligación de reparar el perjuicio causado por un acto ilícito, no sólo respecto de aquél a quien se ha dañado personalmente, sino también respecto de todas las personas directamente perjudicadas por consecuencia del acto.

El que cometiere un acto ilícito actuando bajo la dependencia o con autorización de otro, compromete también la responsabilidad de éste.

Las autoridades superiores, los funcionarios y empleados públicos del Estado, de las Municipalidades, y los entes de Derecho Público serán responsables, en forma directa y personal, por los actos ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Los autores y copartícipes responderán solidariamente.

El Estado, las Municipalidades y los entes de Derecho Público responderán subsidiariamente por ellos en caso de insolvencia de éstos.

La Procuraduría General de la República representa y defiende, a nivel judicial y extrajudicial, los intereses patrimoniales del Estado a ya sea en el país o fuera del mismo, al Estado en diversos juicios. Dichos juicios, en su mayoría, corresponden a demandas por daños y perjuicios sufridos por particulares, a consecuencia de una acción u omisión de algún órgano del Estado, cuando los hechos han sido ejecutados en el ejercicio de sus funciones y en beneficio de la entidad. En la actualidad se encuentra en representación del Estado en el marco de diversos juicios, originados por daños patrimoniales causados a particulares, independientes a los casos de violaciones de derechos humanos registrados en la Dictadura.

2. ¿Existen procedimientos para el monitoreo patrimonial, incluyendo provisiones de revelación del Presidente, Ministros y otras altas autoridades?

Previsiones Formales	Actualidad
<p>La Constitución Nacional reglamentada a través de una ley establece la obligatoriedad de presentación de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas a la Contraloría General de la República, al ingreso del funcionario y a la salida del mismo.</p>	<p>No existe un monitoreo patrimonial propiamente dicho ni mecanismos de control interno, puesto que el Poder Ejecutivo en dicho aspecto se encuentra sometido a la Contraloría General de la República, quien es la encargada de recibir las declaraciones Juradas de Bienes y Rentas, conforme a mandato Constitucional expreso, tanto a la entrada de un funcionario, como a la salida del mismo. Corresponde a la Contraloría la elaboración de dicho monitoreo. La ley le faculta y la obliga en ese sentido. Ahora bien, la decisión de publicar dichos datos, también corresponde a la Contraloría General, habría si que estudiar bien la situación para no ejercer actos lesivos a intereses particulares</p>

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** dispone que los funcionarios y los empleados públicos, incluyendo a los de elección popular, a los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y, en general, a quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado, estarán obligados a prestar declaración jurada de bienes y rentas dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo, y en igual término al cesar el mismo

La Ley N° 1626/00 “**De la Función Pública**” dispone como obligación del funcionario presentar declaración jurada de bienes y rentas, en el tiempo y en la forma que determinan la Constitución Nacional y la ley.

La Ley N° 276/94 “**Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República**” dispone entre los deberes de la Contraloría General la recepción de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, dentro de las garantías previstas en la Constitución Nacional, así como la formación de un Registro de las mismas, y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones prestadas al asumir los respectivos cargos, y las que el funcionario público formule al cesar en el cargo; suministrará los informes contenidos en el Registro a pedido expreso del Poder Ejecutivo, de cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional, del Fiscal General del Estado, del Procurador General de la República, de la Comisión Bicameral Investigadora de Ilícitos y del Organismo jurisdiccional competente.

3. ¿Existen reglas sobre conflictos de intereses?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	Los conflictos de intereses son resueltos políticamente, se hablan, se negocian, existen confrontaciones hasta llegar a un consenso, pero no existe normativa ni reglas de procedimiento de solución de conflictos..

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** dispone que el Presidente de la República y el Vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones.

La Ley N° 1626/00 “**De la Función Pública**” establece que queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, a personas físicas o jurídicas que gestionen o exploten concesiones de la Administración en el orden estatal, departamental o municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas.

Asimismo, se encuentra prohibido ejercer una industria o comercio relacionado con las actividades del organismo o entidad del Estado en que presta servicio, sea personalmente o como socio o miembro de la dirección, administración o sindicatura de sociedades con fines de lucro. También es incompatible con toda ocupación que no pueda conciliarse con las obligaciones o la dignidad del cargo.

La Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas” dispone que no presentar propuestas en los procedimientos de contratación previstos en esta ley, ni contratar con los organismos, entidades y municipalidades:

a) los funcionarios o empleados públicos que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación, y que tengan interés personal, familiar o de negocios con el proveedor o contratista, incluyendo aquellas personas con las que pueda resultar algún beneficio para ellos, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o afines hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios, accionistas o sociedades de las que el funcionario o empleado público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte en los últimos seis meses;

b) quienes conforme a la Ley de la Función Pública se encuentren imposibilitados;

c) los oferentes, proveedores o contratistas que, por causas imputables a ellos mismos, se les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de dos años calendario, contados a partir de la notificación de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia Unidad Operativa de Contratación (UOC) durante dos años calendario, contados a partir de la notificación de la rescisión del segundo contrato;

d) las personas físicas o jurídicas que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), en los términos del Título Séptimo de esta ley;

e) los proveedores y contratistas que se encuentren en mora en las entregas de los bienes, la prestación de los servicios o en la ejecución de las obras, por causas imputables a los mismos, respecto de otro u otros contratos celebrados con la propia Contratista, siempre que ésta haya resultado perjudicada;

f) las personas físicas o jurídicas que se encuentren en convocatoria de acreedores, quiebra o liquidación;

g) los participantes que presenten más de una oferta sobre una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación, presentada a nombre propio o de tercero y que se encuentren vinculados entre sí por algún socio o asociado común;

h) las personas físicas o jurídicas que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente hayan realizado o se encuentren realizando, por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuestos o la elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar;

i) las personas físicas o jurídicas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial pretendan ser contratadas para elaboración de fiscalizaciones, dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean parte;

j) las personas físicas o jurídicas que celebren contratos sobre las materias reguladas por esta ley sin estar facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual;

k) las personas físicas o jurídicas que se encuentren en mora como deudores del fisco o la seguridad social; y

l) las demás personas físicas o jurídicas que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición judicial o de la ley.

4. ¿Existen reglamentaciones y registros concernientes a regalos y agasajos?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	El país no cuenta con reglamentaciones ni registros concernientes a regalos y agasajos, la aceptación de los regalos pasa por una decisión propia. Ahora bien un registro tampoco existe, poseer un registro implicaría someterse a una normativa de rango legal que por un lado reglamente la situación y que por la otra se imponga un registro, lo que evidentemente sería contar con una documentación a fin de conocer cuantos regalos se recibieron por año.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 1626/00 dispone que queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos recibir obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventajas en razón del cargo para ejecutar, abstenerse de ejecutar, ejecutar con mayor esmero o con retardo cualquier acto inherente a sus funciones.

La Ley N° 1261/97 “Código Penal” tipifica como Cohecho pasivo, Cohecho pasivo agravado; Soborno y Soborno Agravado lo siguiente:

“Artículo 300.- **Cohecho pasivo** 1° El funcionario que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa. 2° El juez o árbitro que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio como contraprestación de una resolución u otra actividad judicial que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa”

“Artículo 301.- **Cohecho pasivo agravado** 1° El funcionario que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. 2° El juez o árbitro que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, y lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa. 4° En los casos de los incisos anteriores se aplicará también lo dispuesto en el artículo 57”

“Artículo 302.- **Soborno** 1° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que dependiera de sus facultades discrecionales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un juez o árbitro a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa”

“Artículo 303.- **Soborno agravado** 1º El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años. 2º El que ofreciera, prometiera o garantizara a un juez o árbitro un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial, ya realizada o que se realizará en el futuro, y que lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena privativa de libertad de uno a cinco años. 3º En estos casos, será castigada también la tentativa.”

5. ¿Los miembros del Poder Ejecutivo están obligados por ley a dar razones de sus decisiones?

Previsiones Formales	Actualidad
En derecho Administrativo existe un principio denominado de la “Legalidad de los Actos”, los actos públicos deben estar enmarcados dentro de la normativa legal vigente, sea cual fuere el órgano que lo dictó.	Al existir categoría de decisiones, las relacionadas al ámbito político deben ser legitimadas, el decreto no necesita ser fundado, debe si, ser motivado en alguna estipulación normativa positiva, pues dichos actos encuentran su fundamento únicamente en la norma. Las razones emergen de la propia existencia del acto administrativo que resulta en un decreto o en una resolución.

6. ¿Tienen ejercicio de poder los Ministros o funcionarios de rango igual para decidir en contrataciones normales y casos de licencias? Está limitado este poder a circunstancias especiales?

Previsiones Formales	Actualidad
Sobre el punto rige la nueva ley del funcionario público, que dentro de sus innovaciones reglamente en cierta manera la carrera administrativa, pero deja al arbitrio de la autoridad la designación. La Constitución Nacional estipula como único requisito para acceder a un cargo público la idoneidad.	<p>Debe discriminarse que tipos de contratos, puesto que si los mismos se refieren al nombramiento de personal público o a adquisiciones, los primeros son factibles siempre y cuando exista un cargo presupuestado en la Ley del Presupuesto y son todos de decisiones políticas, de acuerdo a las afiliaciones políticas requeridas. Las segundas están regidas por las leyes reguladoras del caso.</p> <p>Dentro de la función administrativa existen funcionarios “ad honorem” es decir, que no perciben salario por su trabajo. Los mismos se desempeñan como altos asesores del Gobierno.</p> <p>Las limitaciones de poder se refieren a circunstancias muy especiales como ser la contratación de técnicos altamente calificados y que otras personas no lo puedan hacer.</p>

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** dispone que todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos, y, asimismo, garantiza la igualdad en el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisito que la idoneidad.

La Ley N° 1626/2000 “**De la Función Pública**” tiene por objeto regular la situación jurídica de los funcionarios y de los empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar, que presten servicio en la Administración Central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado.

Se entiende por Administración Central los organismos que componen el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, sus reparticiones y dependencias.

El cargo público es creado por ley, con la denominación y la remuneración prevista en el Presupuesto General de la Nación.

El sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública es el de concurso público de oposición.

Concurso público de oposición es el conjunto de procedimientos técnicos, que se basa en un sistema de ponderación y evaluación de informes, certificados, antecedentes, cursos de capacitación y exámenes, destinados a medir los conocimientos, experiencias e idoneidad del candidato, expresándolos en valores cuantificables y comparables, conforme al reglamento general que será preparado por la Secretaría de la Función Pública y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo.

Se encuentran habilitadas para ingresar en la función pública las personas que reúnan los siguientes requisitos:

- Tener nacionalidad paraguaya
- Contar con la mayoría de edad
- Justificar el cumplimiento de las obligaciones personales previstas en la Constitución Nacional y las leyes;
- Poseer idoneidad y capacidad necesarias para el ejercicio del cargo, comprobadas mediante el sistema de selección establecido para el efecto.
- Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos
- Presentar certificado de antecedentes policiales y judiciales; y
- No registrar antecedentes de mal desempeño de la función pública.

Contrataciones Públicas

La Ley N° 2.051/2003 “De Contrataciones Públicas” establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público y tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

a) los organismos de la Administración Central del Estado, integrada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga;

b) los gobiernos departamentales; las universidades nacionales; los entes autónomos, autárquicos, de regulación y de superintendencia; las entidades públicas de seguridad social; las empresas públicas y las

empresas mixtas; las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario; las entidades financieras oficiales; la Banca Central del Estado, y las entidades de la Administración Pública Descentralizada; y,

c) las municipalidades.

En estos casos, el contratante es todo organismo, entidad y municipalidad que como consecuencia de un procedimiento de adjudicación, suscriba cualesquiera de los contratos regulados por la ley de Contrataciones Públicas.

Luego de la apertura de las ofertas y la evaluación de éstas, la adjudicación es resuelta por la máxima autoridad del órgano contratante.

Quedan excluidas de la aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas, las siguientes contrataciones:

a) los servicios personales regulados por la Ley de la Función Pública;

b) las concesiones de obras y servicios públicos y el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones para el uso y explotación de bienes del dominio público, los que, en su caso, se regirán por la legislación de la materia;

c) las que se efectúen en ejecución de lo establecido en los tratados internacionales de los que la República del Paraguay sea parte y las que se financien con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales Paraguay sea miembro, en las que se observará lo acordado en los respectivos convenios, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de la presente ley en forma supletoria, cuando ello así se estipule expresamente o cuando no se establezca expresamente un régimen especial;

d) los actos, convenios y contratos objetos de esta ley, celebrados entre los organismos, entidades y municipalidades, o éstos entre sí. Esta excepción no rige cuando el organismo, entidad o municipalidad obligado a entregar o arrendar bienes, prestar los servicios o ejecutar las obras, lo haga a través de un tercero particular;

e) las afectadas a las operaciones de crédito público, de regulación monetaria, financiera y cambiaria y, en general, a las operaciones financieras; y,

f) las de transporte de correo internacional y las de transporte interno de correo.

En las contrataciones excluidas serán responsables los titulares de los organismos, entidades y municipalidades, de la aplicación de criterios que garanticen al Estado Paraguayo las mejores condiciones, conforme a los principios señalados en el Artículo 4° de esta ley.

7. ¿Existen controles administrativos y equilibrio sobre las decisiones de miembros individuales del Ejecutivo?

Previsiones Formales	Actualidad
	Los controles administrativos los realiza la Contraloría General de la República y cada miembro individual del gabinete presidencial responde por sus actos.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

De acuerdo a la Ley N° 1535/00 de Administración Financiera del Estado, el control interno está integrado por los instrumentos, mecanismos y técnicas de control, establecidos en las reglamentaciones pertinentes. El control interno comprende, de acuerdo a dicha ley, el control previo a cargo de los responsables de la Administración y control posterior a cargo de la Auditoría Interna Institucional y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo, que depende directamente de la Presidencia de la República (artículo 60).

Según el artículo 61 de la Ley de Administración Financiera del Estado, cada organismo o entidad del Estado debe contar con una auditoría interna dependiente de la autoridad principal, con el objeto de ejercer un control deliberado de los actos administrativos del organismo o entidad respectivo, conforme con las normas de auditoría generalmente aceptadas. A través de las auditorías internas, se ejerce el control sobre las operaciones en ejecución; y se verifican las obligaciones y el pago de las mismas con el correspondiente cumplimiento de la entrega a satisfacción de bienes, obras, trabajos y servicios, en las condiciones, tiempo y calidad contratados

A cargo de la Auditoría General del Poder Ejecutivo se encuentran la supervisión y reglamentación del funcionamiento de las auditorías internas institucionales. La Auditoría General del Poder Ejecutivo también puede llevar a cabo auditorías de los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo.

De acuerdo al Decreto Reglamentario N° 13245/2001, son objetivos específicos de la Auditoría General del Poder Ejecutivo, así como de las auditorías institucionales: (i) evaluar la correcta utilización de los recursos públicos, verificando el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias; (ii) determinar la razonabilidad de la información financiera; (iii) determinar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y los resultados obtenidos en relación a los recursos asignados y a los planes y programas; (iv) recomendar medidas para promover mejoras en la gestión pública; y (v) fortalecer los sistemas de control interno.

La Auditoría General del Poder Ejecutivo, según el Decreto, debe mantener una estrecha comunicación y coordinación con la Contraloría General y con las Auditorías Internas, particularmente en la planificación anual del Programa General de Auditoría. Su marco de actuación deberá subordinarse a las Normas Internas de Auditoría Gubernamental y a las disposiciones especializadas emitidas por la Contraloría General de la República. Además, debe adoptar políticas y procedimientos para la elaboración de manuales, guías e instrucciones referentes a la realización de auditorías.

Las auditorías pueden ser de los siguientes tipos: (i) Auditoría financiera, que comprende las auditorías de estados financieros (razonabilidad) y las auditorías de informes de ejecución presupuestaria; (ii) Auditorías de gestión que tienen por objeto evaluar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos; el cumplimiento de las metas programadas y el grado con que se están logrando los resultados o beneficios; y la información sobre el desempeño de los funcionarios respecto a sus competencias y funciones. Los propósitos de la auditoría de gestión son determinar si la institución adquiere, protege y emplea sus recursos de manera económica y eficiente; establecer las causas de las ineficiencias; evaluar si los objetivos de un programa son apropiados, suficientes o pertinentes; determinar el grado de cumplimiento de objetivos y metas y las causas de desviación; evaluar congruencia de la organización respecto del marco jurídico, y el cumplimiento de las funciones y procesos establecidos en los manuales; y evaluar el cumplimiento de líneas de acción del Programa de Gobierno.

Además, el Decreto aludido contempla la realización de auditorías especiales, que tienen por objeto verificar el manejo de recursos presupuestarios de un periodo determinado, y el cumplimiento de las disposiciones legales; determinar si la programación y formulación del presupuesto se ha efectuado en función de metas institucionales, y evaluar el grado de cumplimiento y eficiencia de la ejecución del presupuesto; e investigar denuncias de diversa índole; ejercer el control de las donaciones, de los procesos de licitación, del endeudamiento público, etc.

(Extracción del Informe elaborado por Enrique Sosa)

II. PODER LEGISLATIVO

1. ¿Se requiere aprobación Legislativa del presupuesto?

Previsiones Formales	Actualidad
<p>La ley 1535/99 estipula como requisito Sine qua non la aprobación presupuestaria del programa General de Gastos de la Nación.</p>	<p>El Poder Legislativo es el órgano que aprueba el proyecto de presupuesto general de gastos del país, con facultades amplias incluso para ampliar o para disminuir dicho proyecto, encontrando en ello el fundamento de la racionalización del gasto público.</p> <p>La aprobación se realiza luego de los estudios por la comisión de presupuesto, quien utiliza un tecnicismo adecuado para concluir en sus recomendaciones que son llevadas al plenario, donde luego de las explicaciones pertinentes y a consideraciones políticas se aprueba el presupuesto para el año de cada órgano de la administración pública centra o descentralizada, donde evidentemente priman los criterios políticos.</p> <p>Ahora bien, la nueva ley de Organización financiera del estado impone que el proyecto presupuestario sea realizado con Base O, actualmente algunos entes como el IPS, han postergado dicha aplicación.</p>

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** establece que es deber del Congreso sancionar anualmente la ley del Presupuesto General de la Nación.

El Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta. Se integrará una comisión bicameral la cual, recibido el proyecto, lo estudiará y presentará dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta días corridos. Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados se abocará al estudio del proyecto en sesiones plenarias, y deberá despacharlo en un plazo no mayor de quince días corridos. La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y, si

las aprobase, el mismo quedará sancionado. En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones de la otra Cámara, la cual se expedirá dentro del plazo de diez días corridos, exclusivamente sobre los puntos discrepantes del Senado, procediéndose en la forma prevista en el artículo 208, inciso 1), 2) y 3), siempre dentro del plazo de diez días corridos.

Todos los plazos establecidos en este artículo son perentorios, y la falta de despacho de cualquiera de los proyectos se entenderá como aprobación. Las Cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto presentado a su estudio por el Poder Ejecutivo, sólo por mayoría absoluta de dos tercios en cada una de ellas.

Si el Poder Ejecutivo, por cualquier razón, no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto General de la Nación dentro de los plazos establecidos, o el mismo fuera rechazado conforme con el artículo anterior, seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

La Ley N° 1535/99 “**De Administración Financiera del Estado**” establece lo siguiente:

El Presupuesto General de la Nación es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se preverá la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento. Se elaborará por programas y con técnicas adecuadas para la asignación de los recursos financieros del Estado.

Como sistema, el presupuesto es el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos empleados y de organismos involucrados en el proceso presupuestario, en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, modificación, control y evaluación de los ingresos y egresos y su financiamiento.

Lineamientos y montos globales. El Poder Ejecutivo, sobre la base de la anterior programación, determinará anualmente por decreto y dentro del primer cuatrimestre los lineamientos para la formulación del Presupuesto General de la Nación, teniendo principalmente en cuenta los objetivos de la política económica, las estrategias de desarrollo, el programa monetario y el plan anual de inversión pública.

Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación a la educación y al Poder Judicial, no serán inferiores al veinte por ciento ni al tres por ciento, respectivamente, del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y otras operaciones de crédito público, y las donaciones o asistencias financieras no reembolsables.

Formulación de los Anteproyectos y Proyectos de Presupuesto. Los anteproyectos y proyectos de presupuesto de los organismos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación serán compatibles con los planes operativos institucionales, conforme a los siguientes criterios:

a) los organismos de la Administración Central elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con sujeción a los lineamientos y montos globales que determine el Poder Ejecutivo y sobre la base de la estimación de recursos financieros y las prioridades de gasto e inversión pública establecidos también por el Poder Ejecutivo para el ejercicio fiscal correspondiente. Se entenderá por Administración Central los organismos y entidades incursos en los incisos a) y l) del Artículo 3o. la ley de Administración Financiera del Estado

b) los organismos y entidades citados en el Artículo 3º, incisos b), c), d), e), f), g), h), i), j) y k) de la ley Ley de Administración Financiera del Estado, elaborarán sus proyectos y anteproyectos de presupuesto teniendo en cuenta la estimación de los ingresos previstos en sus respectivas cartas orgánicas y leyes

especiales, así como el monto de las transferencias provenientes del Tesoro Público y las interinstitucionales, que les será determinado y comunicado por el Poder Ejecutivo; y

c) los anteproyectos de presupuestos así formulados, serán presentados al Ministerio de Hacienda dentro del primer semestre de cada año. Si no fueran presentados en el plazo establecido, su programación quedará a cargo del Ministerio de Hacienda.

Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación. El Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación consolidado con las disposiciones especiales y generales del ejercicio, elaborado por el Poder Ejecutivo, será presentado al Congreso Nacional a más tardar el primero de setiembre de cada año, acompañado de:

a) una exposición sobre la política fiscal, los objetivos y las metas que se propone alcanzar, así como de la metodología y los fundamentos técnicos utilizados para la estimación de los ingresos y para la determinación de los créditos presupuestarios;

b) un informe sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal anterior y del primer semestre del ejercicio fiscal vigente; con su correspondiente comparación con el proyecto presentado; y

c) los presupuestos de gastos detallados por organismos y entidades con el resumen del personal y anexos, en los términos del inciso d) del Artículo 12 de la presente ley.

Estudio del Proyecto. En el estudio del Proyecto de Ley de Presupuesto por el Congreso Nacional no se podrán reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquellos con afectación específica previstos en leyes especiales. Las ampliaciones presupuestarias solo podrán destinarse a rubros de inversión y deberán prever específicamente su fuente de financiamiento.

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo en materia presupuestaria se mantendrán exclusivamente a través del Ministerio de Hacienda, el que podrá proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto después de presentado, siempre que existan razones fundadas y el respaldo económico requerido para tales modificaciones.

2. ¿Existen categorías significativas del gasto público que no requieran aprobación legislativa? Cuales?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley no contempla excepciones, si las mismas son realizadas es evidente que no cuentan con el amparo suficiente.	Corresponden a aquellas que se encuentran contempladas dentro de las operaciones reservadas del Poder Ejecutivo que por su naturaleza o índole no pueden ser públicas, estas y las donaciones creo que son las únicas que no requieren aprobación presupuestaria previa.

Presupuesto monetario (Banco Central del Paraguay)

Ley 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay” Artículo 4º.- Funciones: Para el cumplimiento de sus objetivos, el Banco Central del Paraguay ejercerá las siguientes funciones:

a) Participar con los demás organismos técnicos del Estado en la formulación de la política monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo.

Para ese efecto, el Banco Central del Paraguay diseñará un programa monetario anual, contemplando el objetivo constitucional de preservar la estabilidad monetaria y que estará basado en los lineamientos generales de la política económica del Gobierno Nacional y las previsiones del Presupuesto General de la Nación para el año correspondiente;

Artículo 19.- Atribuciones y Deberes del Directorio: Son atribuciones y deberes del Directorio:

a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, las leyes relativas a sus funciones, así como sus propios reglamentos;

b) En consonancia con el artículo 4º inciso a) de esta ley, ejecutar los programas monetarios anuales y establecer las directrices, mecanismos e instrumentos para tal efecto;

c) Aprobar programas monetarios anuales y establecer las directrices, mecanismos e instrumentos para su ejecución;

d) Ejercer la potestad reglamentaria del Banco Central del Paraguay, dictando las normas adecuadas a este fin y adoptar las medidas de control que sean necesarias;

Municipios:

La **Constitución Nacional** indica que las municipalidades son los órganos del gobierno local con personería jurídica, que dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como su autarquía en la recaudación e inversión de los recursos.

La Ley N° **1294/87 “Orgánica Municipal”** establece que las Municipalidades son autónomas en el orden político, jurídico, económico y administrativo. Dicha autonomía será ejercida en los términos consagrados por la Constitución Nacional y esta ley.

En lo relativo en materia de Hacienda y Presupuesto, la Junta Municipal debe:

- a) sancionar anualmente el Presupuesto General de la Municipalidad conforme a los establecido en esta ley;
- b) controlar la ejecución del presupuesto;
- c) establecer anualmente la escala de los impuestos, tasas, contribuciones especiales y multas, dentro de los límites autorizados por la Ley;
- d) autorizar al Intendente Municipal la contratación de empréstitos;
- e) dictar normas para el arrendamiento o usufructo de los bienes municipales;
- f) dictar normas para la enajenación o hipotecas de bienes Municipales, elevados por el Intendente Municipal;
- g) establecer procedimientos para la recaudación de los recursos y el contralor en la utilización de éstos; y
- h) autorizar la contratación de servicio de auditoria para la administración municipal en caso necesario

Presupuesto de las Entidades Binacionales (Itaipú y Yacyretá)

Se rige por las disposiciones de tratados de constitución.

3. ¿Existen normas de conflictos de intereses de Parlamentarios?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	Existen incompatibilidades constitucionales, por ejemplo para ejercer la profesión si uno es parlamentario, como también la ley que prohíbe el doble sueldo en carácter de funcionario público a excepción de la docencia.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional**, en su artículo 196, establece que podrán ser electos, pero no desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y demás empleados a sueldo del Estado o de los municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación en dichos cargos. Se exceptúan los casos de ejercicio parcial de la docencia y el de la investigación científica.

Asimismo, ningún Senador o Diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones con el Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona.

El **Código de Ética de la Cámara de Diputados**, aprobada por Resolución N° 322 de la Cámara de Diputados, establece como actos incompatibles con la ética parlamentaria realizar trabajos o actividades, remuneradas o no, que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades legislativas, cuyo ejercicio pueda dar lugar a dudas sobre su imparcialidad frente a las decisiones que le compete tomar en razón de sus labores y participar en campañas publicitarias sobre determinado producto o permitir que su nombre sea usado por una firma, asociación, sociedad, o cualquier otra entidad para fines comerciales.

4. ¿Existen normas concernientes a regalos y agasajos?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	No existe, lo que existe es una distorsión del tema de los favores políticos, por ejemplo regalos a funcionarios de confianza con ascensos dentro de la función pública. Los agasajos no existen con habitualidad, son esporádicos y se realizan una vez al año, por lo que mal podría existir un registro público de dichas cuestiones

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 1626/00 “**De la Función Pública**” dispone que queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos recibir obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventajas en razón del cargo para ejecutar, abstenerse de ejecutar, ejecutar con mayor esmero o con retardo cualquier acto inherente a sus funciones.

La Ley N° 1261/97 “**Código Penal**” tipifica como Cohecho pasivo, Cohecho pasivo agravado; Soborno y Soborno Agravado lo siguiente:

“Artículo 300.- **Cohecho pasivo** 1° El funcionario que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa. 2° El juez o árbitro que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio como contraprestación de una resolución u otra actividad judicial que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa”

“Artículo 301.- **Cohecho pasivo agravado** 1° El funcionario que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. 2° El juez o árbitro que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, y lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa. 4° En los casos de los incisos anteriores se aplicará también lo dispuesto en el artículo 57”

“Artículo 302.- **Soborno** 1° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que dependiera de sus facultades discrecionales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un juez o árbitro a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa”

“Artículo 303.- **Soborno agravado** 1° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años. 2° El que ofreciera, prometiera o garantizara a un juez o árbitro un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial, ya realizada o que se realizará en el futuro, y que lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena privativa de libertad de uno a cinco años. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa.”

El **Código de Ética de la Cámara de Diputados**, aprobada por Resolución N° 322 de la Cámara de Diputados, establece que es incompatible con la ética parlamentaria aceptar obsequios, beneficios o franquicias de cualquier naturaleza, cuyo valor o significación excedan del monto de 15 jornales mínimos o cuando razonablemente pueda presumirse que tienen como objeto influir en el ejercicio del cargo.

5. ¿Existe una Comisión Electoral Independiente?

Previsiones Formales	Actualidad
La Ley Electoral determina los cargos electivos. Además determina los requisitos que debe reunir el ciudadano en los respectivos cargos.	Se encuentra en funcionamiento La Junta Electoral y sus miembros son escogidos por la Corte Suprema de Justicia de Justicia, conforme a la terna elaborada por el Consejo de la Magistratura.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** prevé que la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral. Son igualmente de su competencia las cuestiones

provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos.

La Justicia Electoral está integrado por un Tribunal Superior de Justicia Electoral, por los tribunales, por los juzgados, por las fiscalías y por los demás organismos a definirse en la Ley, la cual determinará su organización y sus funciones.

El Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de Justicia.

Los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral deberán reunir los siguientes requisitos: ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, y, durante el término de diez años, cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente.

La Ley fijará en qué casos sus resoluciones serán recurribles ante la Corte Suprema de Justicia de Justicia, la cual lo resolverá en procedimiento sumarísimo.

La Ley N° **635/95 “Que reglamenta la Justicia Electoral”** indica que la Justicia Electoral goza de autarquía administrativa y autonomía jurisdiccional dentro de los límites establecidos en la presente Ley. Está compuesta de los siguientes organismos:

- a) El Tribunal Superior de Justicia Electoral;
- b) Los Tribunales Electorales;
- c) Los Juzgados Electorales;
- d) Las Fiscalías Electorales;
- e) La Dirección del Registro Electoral; y,
- f) Los Organismos Electorales Auxiliares.

Tiene como funciones la convocatoria, la organización, la dirección, la supervisión, la vigilancia y el juzgamiento de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resultasen elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral.

Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.

La Justicia Electoral entenderá:

- a) En los conflictos derivados de las elecciones generales, departamentales, municipales y de los tipos de consulta popular establecidos en la Constitución;
- b) En las cuestiones relativas al Registro Cívico Permanente;

- c) En las contiendas que pudieran surgir en relación a la utilización de nombres, emblemas, símbolos y demás bienes incorporeales de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales;
- d) En todo lo atinente a la constitución, reconocimiento, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales;
- e) En las cuestiones y litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, los que no podrán ser llevados a la Justicia Electoral sin antes agotar las vías estatutarias y reglamentarias internas de cada partido, movimiento político o alianza electoral;
- f) En las faltas previstas en el Código Electoral;
- g) En los amparos promovidos por cuestiones electorales o relativas a organizaciones políticas; y,
- h) En el juzgamiento de las cuestiones derivadas de las elecciones de las demás organizaciones intermedias previstas en las leyes

III. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. ¿Existe reglamentación para el financiamiento de los partidos políticos?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley electoral prevé el financiamiento de los partidos políticos, lo que no existe es un mecanismo de Control de la ejecución de dichos financiamientos.	Existe un marco legal que es la Ley Electoral.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 834/96 “Código Electoral Paraguayo” dispone que el patrimonio de los partidos o movimientos políticos se debe integrar con los bienes que actualmente poseen, las contribuciones de sus miembros, los aportes y subsidios que asigne el Estado y otros recursos que prevean sus Estatutos o Actas Constitutivas, respectivamente.

Los partidos o movimientos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

- a) Contribuciones o donaciones de entidades extranjeras, como gobiernos, fundaciones, partidos, movimientos políticos, instituciones y personas físicas o jurídicas;
- b) Contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales, departamentales o municipales, o de empresas del Estado o concesionarias del mismo, o de las que explotan juegos de azar;
- c) Contribuciones o donaciones de personas que se encuentran en condición de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando aquellas se realicen a través de organismos oficiales o por deducciones del salario en las planillas de sueldos; y,
- d) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales, gremiales o empresas multinacionales.

Todos los fondos de los partidos y movimientos políticos se deben depositar en Bancos o entidades financieras del país y se administrarán y se deben extraer conforme a las previsiones y por las personas autorizadas en sus estatutos o Actas Constitutivas. Idéntico procedimiento se debe observar en el supuesto de que los partidos o movimientos políticos establezcan centros, fundaciones u otros organismos autónomos, aunque vinculados al partido o movimiento político en cuestión.

Los partidos políticos tendrán derecho, además del subsidio electoral, a los aportes anuales que el Estado les asigne de conformidad con este Código.

En el capítulo de aportes y franquicias, el Código Electoral dispone que el Presupuesto General de la Nación contemplará anualmente una partida global a nombre del Tribunal Superior de Justicia Electoral para ser distribuida en concepto de aporte del Estado entre los distintos partidos políticos reconocidos e inscriptos. El monto de este aporte será del 15% (quince por ciento) del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido en las últimas elecciones para el Congreso, y deberá ser íntegramente entregado a los partidos políticos dentro de los primeros sesenta días del año.

En el caso de las alianzas, este aporte será distribuido proporcionalmente al número de bancas que ocupe cada partido que hubiera integrado la misma, en la Cámara de Senadores.

La distribución la realizará el Tribunal Superior de Justicia Electoral conforme con la cantidad de votos obtenidos en las elecciones generales inmediatamente anteriores al año en que se acuerda el aporte.

Se encuentra absolutamente prohibido apoyar con recursos del partido político o del Estado a cualquier candidato o movimiento en elecciones internas.

Los Tribunales Electorales Partidarios controlarán los gastos en que incurrieren los candidatos y movimientos internos en sus campañas electorales, así como el origen de sus fondos. A tal efecto, éstos presentarán un balance de los mismos dentro de los treinta días posteriores a los comicios respectivos.

2. ¿Se hacen públicas las donaciones sustanciales y sus fuentes?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley prevé el caso de las donaciones pero no establece su publicidad.	Los Donaciones no se hacen públicas, existe una matriz de registros contables, que luego pasa a integrar un documento para la realización de auditorias, que son realizadas periódicamente, con la falencia que los mismos no reflejan la situación de los Estados Contables a cabalidad, a mas de considerar que los estados contables no poseen la transparencia requerida. Las donaciones están permitidas sin límites, no existen problemas en cuanto a eso.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 834/96 “Código Electoral Paraguayo” dispone que los partidos políticos deberán asentar en sus registros contables todo ingreso ordinario y extraordinario de fondos, bienes o especies con indicación de la fecha en que se produce, del origen y del nombre del receptor. Del mismo modo se asentarán los egresos.

Los partidos deberán remitir al Tribunal Superior de Justicia Electoral el balance y cuadro demostrativo de ingresos y egresos, dentro de los cuatro meses de finalizado el ejercicio anual.

3. ¿Existe reglamentación para los gastos de los partidos políticos?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	La reglamentación de los gastos es responsabilidad de cada partido, dichos gastos se circunscriben en la mayoría de los casos a un ámbito meramente electoral. La situación actual indica que ni siquiera los subsidios en dinero por parte del Estado pueden auditarse, ni conocerse la aplicación de los fondos, puesto que todo el sistema esta basado en el disimulo.

4. ¿Se publica la contabilidad de los Partidos Políticos?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	Al no existir una ley que así lo disponga ningún partido político lo publica. Los balances adquieren importancia recién al momento de la rendición de cuentas que realizada el directorio del partido, no hay que olvidar que dentro de las disputas internas de los partidos hace que surjan reclamos en cuanto a la administración contable y financiera y esto hace que sea una mayoría la que origine dichos conflictos, elevando por consiguiente al directorio informes de auditores donde demuestran que hubo o no una mala gestión. Es la mayoría la que marca la iniciativa, no hay que olvidar el caso del Dr. Domingo Laíno que toda la convención no aprobó la memoria ni el balance de su gestión. Si el movimiento del Dr. Laíno hubiera sido mayoría no se habría discutido dicho tema.

5. ¿Es auditada la Contabilidad por una Institución independiente?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	No se realizan dichas auditorias de los Estados Contables, no existe obligación, el manejo del mismo es interno a cada partido político, quien es el responsable de su propia gestión administrativa o contable. No existe un control, el control es formal no se controla la eficiencia del gasto. Se audita el subsidio del Estado? Dichos subsidios engloban en general a la contabilidad de un partido, no existen contabilidades separadas. La ley estipula que los mismos sean utilizados para campañas de políticas públicas, pero al no existir un control en la eficiencia del gasto, dichos fondos son utilizados con fines eminentemente electorales.

6. ¿Comienzan los partidos políticos investigaciones por iniciativa propia?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	Los partidos políticos realizan propuestas definidas, sobre la base de estudios anteriores que constituyen el resultado de una necesidad de investigación por parte de algún sector responsable del mismo.

IV. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

1. ¿Es independiente el Contralor General?

Previsiones Formales	Actualidad
La Constitución Nacional establece el mecanismo de nombramiento del Contralor General de la República y señala que el mismo será electo por la Cámara de Diputados a propuesta de una terna elaborada por la Cámara de Senadores.	Se cumple lo establecido por la ley pero con una clara injerencia partidaria.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** indica que la Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y por la Ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa.

Se compone de un Contralor y un Subcontralor, quienes deberán ser de nacionalidad paraguaya, de treinta años cumplidos, graduados en Derecho o en Ciencias Económicas Administrativas y Contables. Cada uno de ellos será designado por la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría.

Durarán cinco años en sus funciones, las cuales no serán coincidentes con los del mandato presidencial. Podrán ser confirmados en el cargo sólo por un período más, con sujeción a los mismos trámites. Durante tal lapso gozarán de inamovilidad, no pudiendo ser removidos sino por la comisión de delitos o por mal desempeño de sus funciones.

La Ley N° 276 “**Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República**” establece que la Contraloría General de la República es el organismo de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los Departamentos y de las Municipalidades, en la forma determinada por la Constitución Nacional y por esta Ley. Goza de autonomía funcional y administrativa.

La referencia de la misma será de la Contraloría General.

La Contraloría General, dentro del marco determinado por los Artículos 281 y 283 de la Constitución Nacional, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorías financieras, administrativas y operativas;; controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones de los fondos del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial a tenor del detalle desarrollado en el Artículo 9° de la presente Ley;; y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión.

La Contraloría General será ejercida por un Contralor y un Sub-Contralor, quienes deberán ser de nacionalidad paraguaya, de treinta años cumplidos, graduados en Derecho o en Ciencias Económicas, Administrativas y Contables. Serán designados por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría;; durarán cinco años en sus funciones y podrán ser reelectos por un periodo más con sujeción a los mismos trámites.

El Contralor General y el Sub-Contralor, para la posesión de sus cargos, deberán prestar juramento ante la Cámara de Diputados de la Nación

2. ¿Se audita mensualmente el gasto público?

Previsiones Formales	Actualidad.
La ley 276° “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República” establece dentro de las obligaciones regladas del Organismo Superior de Control las auditorías del gasto Público, en lo concerniente a la ejecución Presupuestaria y los estados contables de cada ejercicio fiscal.	La contraloría realiza periódicas evaluaciones de la Ejecución Presupuestaria y manejo financiero de los fondos públicos. Dichos informes son remitidos en su mayoría al Tribunal de Cuentas.

276

3. ¿Están actualizados los informes?

Previsiones Formales	Actualidad
La Contraloría General de la República ha reglamentado la periodicidad de los informes contables de los diversos órganos del Estado, con el Objeto de mantener actualizada la situación patrimonial y financiera de cada ente.	Los Organismos del estado muchas veces no cumplen con dicha obligación, generando con ello una dificultad en la obtención de un panorama actualizado en materia de gestión económica – financiera y contable.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional**, en el art. 282 dispone que el Presidente de la República, en su carácter de titular de la Administración del Estado, enviará a la Contraloría General de la República la liquidación del presupuesto del año anterior, dentro de los cuatro meses del siguiente. En los cuatro meses posteriores, la CGR deberá elevar informe y dictamen al Congreso, para que lo consideren cada una de las Cámaras.

La **Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”** prevé que el sistema de control de la Administración Financiera del Estado será externo e interno, y estará a cargo de la Contraloría General de la República, de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y de las Auditorías Internas Institucionales.

Durante el transcurso del ejercicio fiscal los organismos y entidades del Estado deberán presentar al Ministerio de Hacienda, dentro de los quince primeros días de cada mes, la información presupuestaria, financiera y patrimonial correspondiente al mes inmediato anterior, para los fines de análisis y consolidación de estados e informes financieros, conforme a las modalidades que para el efecto establezca la reglamentación.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Hacienda podrá requerir cualquier otro estado o información adicional que sea necesaria para dar debido cumplimiento a las exigencias de la presente ley sobre preparación y presentación de informes.

El incumplimiento por parte de los organismos y entidades del Estado de las obligaciones a que se refiere este artículo determinará la aplicación, al funcionario responsable, de las sanciones legales correspondientes.

El Ministerio de Hacienda pondrá a disposición del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional a más tardar el 31 de marzo, un informe que contendrá el conjunto de Estados Contables que presentará la posición financiera, económica, presupuestaria y patrimonial consolidada de los organismos y entidades del Estado, referente a cada ejercicio fiscal cerrado y liquidado, con el estado comparativo de lo presupuestado y lo ejecutado.

Antes que culmine el mes de abril de cada año, el Presidente de la República, basándose en el informe presentado de conformidad a lo previsto en el artículo anterior, remitirá a la Contraloría General de la República un informe anual referente a la liquidación del presupuesto del año anterior.

Dentro de los cuatro meses posteriores a la fecha de presentación del informe anual del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República pondrá a consideración del Congreso Nacional, un informe y dictamen sobre el mismo, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas.

Por su parte, el artículo 9, inciso k de la Ley N° 276/94 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República” dispone que es obligación de la CGR elevar informe y dictamen sobre el informe financiero anual en los términos del Artículo 282 de la Constitución Nacional

4. ¿Están declarados todos los gastos públicos en el presupuesto nacional?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley del Presupuesto indica que el gasto público debe estar detallado de manera pormenorizada conforme al Clasificador Presupuestario.	Cada Institución remite al Parlamento su proyecto general de gastos para el ejercicio fiscal en el que están contemplados las asignaciones económicas según los rubros.

V. PODER JUDICIAL

1. ¿Tienen los Juzgados jurisdicción para revisar las acciones del Poder Ejecutivo?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley es general, razón por la cual, los actos del Poder Ejecutivo pueden ser revisados.	La situación responde más bien a una voluntad política que al cumplimiento de las disposiciones legales.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Constitución Nacional establece el Tribunal de Cuentas. La Ley determinará su composición y su competencia.

Asimismo establece que la Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley.

La Ley N° 879/81 “Código de Organización Judicial” dispone que el Tribunal de Cuentas se compone de dos Salas, integradas con tres miembros cada una, denominada en adelante Primera y Segunda Sala. Compete a ambas salas entender, exclusivamente, en los juicios contencioso- administrativos, en las condiciones establecidas por la Ley de la materia

La Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” establece que las cuestiones litigiosas suscitadas entre los funcionarios públicos y el Estado serán competencia del Tribunal de Cuentas.

El recurso de reconsideración sólo procederá contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa, cuando ellas no emanasen de la máxima autoridad jerárquica del organismo o entidad respectivo y no tendrá efecto suspensivo. Cuando la resolución hubiese sido dictada por la máxima autoridad del organismo o entidad, quedará expedita la vía para su apelación ante la instancia judicial.

2. ¿Son independientes los jueces y fiscales investigadores?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley establece a través del Cuerpo colegiado denominado Consejo de la Magistratura el mecanismo de nombramiento, el mismo esta basado en el precepto de la Independencia del Poder Judicial.	Los jueces y fiscales difícilmente podrían ser independientes puesto que los mismos son nombrados por favores partidarios o en ejercicio del nepotismo, lo que no significa que los mismos carezcan de la idoneidad requerida.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 296/94 “Que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura” dispone que para la designación de los miembros de los tribunales inferiores, de juzgados y de fiscalías, la Corte Suprema de Justicia debe poner a conocimiento del Consejo de la Magistratura las vacancias producidas en el Poder Judicial para que aquél, dentro del plazo de noventa días, proponga la o las ternas de candidatos para la designación de Miembros de Tribunales de Apelación de los distintos fueros, del Tribunal de Cuentas, Jueces de Primera Instancia de los distintos fueros, Jueces Letrados, Jueces de Instrucción, Síndico General de Quiebras, Agentes Síndicos, Miembros del Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio Pupilar y Jueces de Paz.

3. ¿Se basa en el mérito el reclutamiento y desarrollo de la carrera?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	El mérito evidentemente ocupa un factor importante pero no determinante, puesto que existen otros a más del citado a la hora de ser elegido.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 296/94 “Que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura” dispone que para la designación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y los Miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, el Consejo de la Magistratura debe proponer a la Cámara de Senadores las ternas de candidatos para integrar estos órganos, dentro del plazo de treinta días de vencidos los plazos establecidos en el Artículo 34° de esta Ley. El Senado designará en el plazo previsto en esta Ley a los candidatos y remitirá su nómina al Poder Ejecutivo.

A los efectos de la designación, las Comisiones del Senado dispondrán de las más amplias facultades para requerir informes u opiniones a personas y entidades públicas o privadas; así como para recabar los documentos que sean pertinentes. Podrán igualmente convocar a los candidatos para formularles preguntas y requerirles las aclaraciones que consideren necesarias.

Para la designación de la designación de los miembros de los tribunales inferiores, de juzgados y de fiscalías, la Corte Suprema de Justicia de Justicia debe poner a conocimiento del Consejo de la Magistratura las vacancias producidas en el Poder Judicial para que aquél, dentro del plazo de noventa días, proponga la o las ternas de candidatos para la designación de Miembros de Tribunales de Apelación de los distintos fueros, del Tribunal de Cuentas, Jueces de Primera Instancia de los distintos fueros, Jueces Letrados, Jueces de Instrucción, Síndico General de Quiebras, Agentes Síndicos, Miembros del Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio Pupilar y Jueces de Paz.

En cuanto a los criterios para la selección de candidatos, el Reglamento del Consejo de la Magistratura establece que será cuestión previa en la apreciación de los méritos de los candidatos la condición de notoria honorabilidad de los mismos, entendiéndose como tal la evidencia del respeto, consideración y estimación que la sociedad o comunidad les reconoce, por sus cualidades morales, profesionales, políticas y sociales.

En la apreciación de la idoneidad, méritos y aptitudes de los candidatos, se tomarán en cuenta todos los elementos de valoración en su conjunto, que puedan hacer de los mismos las personas más aptas para las funciones en concurso.

4. ¿Ha habido instancias de acciones judiciales exitosas de altos funcionarios corruptos en los últimos tres años?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley penal castiga y reprime los actos de corrupción discriminando sus diferentes áreas.	Existen actualmente juicios en contra de personas de alto nivel en administración pública, pero falta éxito en dichos juicios porque muchos de ellos se encuentran paralizados y algunos son sobreseídos por falta de pruebas.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Ha habido algunos casos de corrupción en que se dispuso la condena de funcionarios públicos, en algunos casos, de alto rango, en primera instancia (ex Presidente de la República; Miembro del Directorio del Banco Central; Superintendente de Bancos; etc.)

En algunos de los casos, la sentencias han quedado firmes; en otros, han sido revocadas por instancias superiores. Algunos casos se encuentran pendientes de resolución en la etapa recursiva.

5. ¿Presta atención el sistema educativo a temas de integridad, educación y soborno?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen	No existen

VI. SERVICIO PUBLICO

1. ¿Existen leyes estableciendo sanciones administrativas y penales para el soborno?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley penal reprime y castiga los actos de soborno a funcionarios públicos.	El Código Penal castiga el soborno, una práctica habitual, dentro de nuestro sistema, que no encuentra su efectividad por falta de denuncias concretas.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” dispone que queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos recibir obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventajas en razón del cargo para ejecutar, abstenerse de ejecutar, ejecutar con mayor esmero o con retardo cualquier acto inherente a sus funciones.

La Ley N° 1261/97 “Código Penal” tipifica como Cohecho pasivo, Cohecho pasivo agravado; Soborno y Soborno Agravado lo siguiente:

“Artículo 300.- **Cohecho pasivo** 1° El funcionario que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa. 2° El juez o árbitro que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio como contraprestación de una resolución u otra actividad judicial que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa”

“Artículo 301.- **Cohecho pasivo agravado** 1° El funcionario que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. 2° El juez o árbitro que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, y lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa. 4° En los casos de los incisos anteriores se aplicará también lo dispuesto en el artículo 57”

“Artículo 302.- **Soborno** 1° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que dependiera de sus facultades discrecionales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un juez o árbitro a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa”

“Artículo 303.- **Soborno agravado** 1° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años. 2° El que ofreciera, prometiera o garantizara a un juez o árbitro un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial, ya realizada o que se realizará en el futuro, y que lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena privativa de libertad de uno a cinco años. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa.”

La Ley N° 1626/00 “**De la Función Pública**” establece que queda prohibido al funcionario recibir obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventajas en razón del cargo para ejecutar, abstenerse de ejecutar, ejecutar con mayor esmero o con retardo cualquier acto inherente a sus funciones;

El incumplimiento de esta disposición será sancionado, previo sumario administrativo, independientemente de cualquier otra responsabilidad civil o penal que traiga aparejado.

Los funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus deberes u obligaciones o por infringir las prohibiciones establecidas en esta ley y las leyes análogas, haciéndose pasibles de las sanciones disciplinarias determinadas en este capítulo.

Se considera falta grave recibir gratificaciones, dádivas o ventajas de cualquier índole por razón del cargo y la malversación, distracción, retención o desvío de bienes públicos y la comisión de los hechos punibles tipificados en el Código Penal contra el Estado y contra las funciones del Estado;

Las sanciones aplicables a estas faltas son las siguientes:

a) suspensión del derecho a promoción por el período de un año;

- b) suspensión en el cargo sin goce de sueldo de hasta treinta días; o,
- c) destitución o despido, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos a cinco años.

2. ¿Existan normas que requieran independencia política del servidor público?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	En este país el servidor público está íntimamente ligado a los sectores partidarios, es casi una exigencia pertenecer al partido político del Administrador de la Institución para poder ser nombrado.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

En la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, en su artículo 3, numeral 1, se estableció que los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.

El Congreso de la Nación Paraguaya ha sancionado la Ley N° 997/96 la cual ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, en su artículo 8 dispone que cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.

El Congreso de la Nación Paraguaya ha sancionado la Ley N° 2535 la cual ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En el marco del Programa Umbral se han aprobado Códigos de ética en el Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República, entre otros.

El objetivo de estos Códigos de Ética, es definir con claridad los principios y valores éticos que regirán las acciones de los funcionarios de estos órganos y a partir de la entrada en vigencia del mismo se busca adecuar la conducta del empleado en el ámbito de la institución, con énfasis en el sentido ético de su Misión, Visión y Direccionamiento Estratégico.

Asimismo, en el Poder Judicial, se cuenta con un Código de Ética Judicial, que en su artículo 10 indica que es deber del Juez ejercer la función judicial con absoluta independencia de factores, criterios o motivaciones que sean extraños a lo estrictamente jurídico. En tal sentido, el Juez debe:

- a. Luchar por la independencia institucional, política y económica del Poder Judicial, como, igualmente, por la institucionalización de una carrera judicial que contemple todos los elementos esenciales de tal institución; en especial, los principios de inamovilidad en la función y de intangibilidad de los emolumentos judiciales.
- b. Mantener su independencia en relación a los partidos políticos, asociaciones, nucleaciones, movimientos o cualquier estructura organizada de poder y a sus dirigentes o representantes.
- a. Abstenerse de realizar cualquier actividad político-partidaria como ocupar cargos en los partidos políticos, asistir a locales partidarios, participar en actos político-partidarios, públicos o privados, ni siquiera como espectador, salvo que lo impusiere el ejercicio de su función jurisdiccional. No podrá votar ni participar de ninguna manera en elecciones partidarias y tampoco manifestar públicamente sus preferencias político-partidarias. En el supuesto de que el juez esté afiliado a un partido político, deberá pedir la suspensión de la afiliación mientras permanezca en el cargo judicial.
- b. Omitir toda conducta que pudiera implicar la búsqueda de apoyo político - partidario, o de cualquier otra índole, para la obtención de beneficios en su carrera judicial o en sus actividades privadas.
- c. Ejercer la función judicial con el propósito de administrar la justicia a través del derecho aplicable, conforme con las constancias de los autos. Hará caso omiso a las recomendaciones o pedidos que recibiere, cualquiera fuere su origen

3. ¿Se basan en el mérito las normas de reclutamiento y desarrollo de la carrera?

Previsiones Formales	Actualidad.
La Constitución Nacional estipula que al momento de seleccionar al personal publico se tendrá en cuenta la ciudadanía y la idoneidad.	Se tiene en cuenta el mérito, pero si el mismo va acompañado de una afiliación partidaria, esta prima sobre cualquier otro factor.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional**, manifiesta que todos los paraguayos tienen el derecho a ocupar funciones y empleos públicos, y, asimismo, garantiza la igualdad en el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisito que la idoneidad.

La Ley N° 1626/2000 “**De la Función Pública**” tiene por objeto regular la situación jurídica de los funcionarios y de los empleados públicos, el personal de confianza, el contratado y el auxiliar, que presten servicio en la Administración Central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado.

Se entiende por administración central los organismos que componen el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, sus reparticiones y dependencias.

El cargo público es creado por ley, con la denominación y la remuneración prevista en el Presupuesto General de la Nación.

El sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública es el de concurso público de oposición.

Concurso público de oposición es el conjunto de procedimientos técnicos, que se basa en un sistema de ponderación y evaluación de informes, certificados, antecedentes, cursos de capacitación y exámenes, destinados a medir los conocimientos, experiencias e idoneidad del candidato, expresándolos en valores cuantificables y comparables, conforme al reglamento general que será preparado por la Secretaría de la Función Pública y aprobado por decreto del Poder Ejecutivo.

4. ¿Existen normas específicas para prevenir el nepotismo y el partidismo?

Previsiones Formales	Actualidad.
No existen.	Al no existir una norma que regule el caso, es común ver a varios parientes dentro de la Administración Pública, eso no es ilegal, si se tiene en cuenta la capacidad.

5. ¿Existen normas concernientes a la aceptación de regalos y agasajos?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	Al no existir normas positivas estos regalos y agasajos al sector público están permitidos. Conozco de casos dentro del Instituto de Previsión Social en el que los proveedores festejan los cumpleaños de los diversos jefes de servicios que utilizan sus productos.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 1626/00 dispone que queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos recibir obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventajas en razón del cargo para ejecutar, abstenerse de ejecutar, ejecutar con mayor esmero o con retardo cualquier acto inherente a sus funciones.

La Ley N° 1261/97 “Código Penal” tipifica como Cohecho pasivo, Cohecho pasivo agravado; Soborno y Soborno Agravado lo siguiente:

“Artículo 300.- **Cohecho pasivo** 1° El funcionario que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa. 2° El juez o árbitro que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio como contraprestación de una resolución u otra actividad judicial que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa”

“Artículo 301.- **Cohecho pasivo agravado** 1° El funcionario que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. 2° El juez o árbitro que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, y lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena

privativa de libertad de hasta diez años. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa. 4° En los casos de los incisos anteriores se aplicará también lo dispuesto en el artículo 57”

“Artículo 302.- **Soborno** 1° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que dependiera de sus facultades discrecionales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un juez o árbitro a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa”

“Artículo 303.- **Soborno agravado** 1° El que ofreciera, prometiera o garantizara un beneficio a un funcionario a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizará en el futuro, y que lesione sus deberes, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años. 2° El que ofreciera, prometiera o garantizara a un juez o árbitro un beneficio a cambio de una resolución u otra actividad judicial, ya realizada o que se realizará en el futuro, y que lesione sus deberes judiciales, será castigado con pena privativa de libertad de uno a cinco años. 3° En estos casos, será castigada también la tentativa.”

La Ley N° 1626/00 “**De la Función Pública**” establece que queda prohibido al funcionario recibir obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventajas en razón del cargo para ejecutar, abstenerse de ejecutar, ejecutar con mayor esmero o con retardo cualquier acto inherente a sus funciones;

El incumplimiento de esta disposición será sancionado, previo sumario administrativo, independientemente de cualquier otra responsabilidad civil o penal que traiga aparejado.

los funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus deberes u obligaciones o por infringir las prohibiciones establecidas en esta ley y las leyes análogas, haciéndose pasibles de las sanciones disciplinarias determinadas en este capítulo.

Se considera falta grave recibir gratificaciones, dádivas o ventajas de cualquier índole por razón del cargo y la malversación, distracción, retención o desvío de bienes públicos y la comisión de los hechos punibles tipificados en el Código Penal contra el Estado y contra las funciones del Estado;

Las sanciones aplicables a estas faltas son las siguientes:

- a) suspensión del derecho a promoción por el período de un año;
- b) suspensión en el cargo sin goce de sueldo de hasta treinta días; o,
- c) destitución o despido, con inhabilitación para ocupar cargos públicos por dos a cinco años.

6. ¿Existen restricciones al post empleo del servidor público?

Previsiones Formales	Actualidad.
No existen.	Es común ver a personas jubiladas en el Sector Público, contratadas dentro del mismo o en otra repartición, donde continúan ejerciendo sus funciones con más de 60 años cumplidos.

7. ¿Son publicados procedimientos y criterios para las decisiones administrativas.

Previsiones Formales	Actualidad.
No existen.	Las decisiones administrativas quedan dentro de la Institución, existe un criterio que los mismos importan solo al ente y no a toda la población.

8. ¿Existen mecanismos de quejas para los servidores públicos y medidas de protección para los denunciantes?

Previsiones Formales	Actualidad.
Mecanismos de quejas no existen y la protección podría enmarcarse dentro de la protección a testigos, solo que dicha medida debe ser aplicada al campo judicial.	La situación se maneja dentro del campo de los rumores y comentarios generalizados al no existir reglamentación alguna. Existen casos en que el denunciante es a veces despedido.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

En la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, en el artículo 3º, numeral 8, se estableció que los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

El Congreso de la Nación Paraguaya ha sancionado la Ley N° 997/96 la cual ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, en su artículo 33 dispone que cada Estado Parte considerará la posibilidad de implementar en su ordenamiento jurídico interno, medidas apropiadas para proporcionar contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera sean los hechos denunciados, relacionados con los tipificados como delitos por dicha Convención.

El Congreso de la Nación Paraguaya ha sancionado la Ley N° 2535 la cual ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En el Programa de Protección al Denunciante, apoyado por USAID, con la intención de establecer mecanismos que protejan a las personas que desean denunciar actos de corrupción pública, se creó un sistema de protección al denunciante que fue implementado en la Dirección General de Registros Públicos y en la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

En la Dirección General de Registros Públicos la presentación de las denuncias se puede realizar completando un formulario a en el que se debe registrar los hechos denunciados, datos de la persona que sería sospechosa de la comisión de estos hechos) Este formulario debe ser depositado en buzones habilitados a estos efectos, ubicados en lugares estratégicos (fuera del alcance de cámaras)

En el caso de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas se aplica un sistema similar, con la diferencia que se puede realizar la denuncia desde la página web institucional. En esta página existe una ventana en la que puede realizar la denuncia, identificando el llamado en que se presentarían las irregularidades, la modalidad de la contratación, datos de la persona denunciada, y la dirección de correo electrónico de la persona denunciante. En estos casos, el denunciante puede además realizar el seguimiento de la denuncia a través de la página web.

La Ley N° 1626/00 “De la Función Pública” establece que los funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus deberes u obligaciones o por infringir las prohibiciones establecidas en esta ley y las leyes análogas, haciéndose pasibles de las sanciones disciplinarias determinadas en este capítulo.

Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes y agravantes que rodeen al hecho.

Sumario administrativo es el procedimiento establecido para la investigación de un hecho tipificado como falta grave.

A pedido de la máxima autoridad del organismo o entidad del que dependa el funcionario, la Secretaría de la Función Pública nombrará un Juez Instructor. En todo lo referente al trámite sumarial, la autoridad administrativa de la institución como parte actora y el funcionario afectado como demandado, ajustarán sus actuaciones a lo que disponga el Juez Instructor.

El sumario administrativo podrá ser iniciado de oficio o por denuncia de parte, y en el mismo se dará intervención al acusado para ejercer libremente su defensa, por sí o por apoderado.

El sumario concluirá con la resolución definitiva dentro de los sesenta días hábiles de su inicio. Las excepciones y los incidentes presentados durante el proceso sumarial, serán resueltos al momento de dictarse la resolución definitiva.

La resolución que recayese en el sumario administrativo será fundada y se pronunciará sobre la comprobación de los hechos investigados, la culpabilidad o inocencia del encausado y, en su caso, la sanción correspondiente, quedando la aplicación de la pena a cargo de la máxima autoridad del organismo o entidad respectivo, quien deberá implementarla en el plazo de cinco días.

La decisión podrá ser objeto de la acción contencioso administrativa dentro del preteritorio plazo de diez días hábiles de su notificación formal a las partes.

9. ¿Existen medios de queja para miembros del sector público?

Previsiones Formales	Actualidad.
No existen.	La implementación sería de muy difícil aplicación, debido a los intereses políticos existentes.

VII. POLICIAS - FISCALES

1. ¿Es independiente el Director de Policía?

Previsiones Formales	Actualidad
El Comandante de la Policía Nacional es nombrado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior.	No esta contemplada la independencia puesto que el nombramiento responde a las necesidades políticas del momento.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** dispone que la Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación.

Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La Ley reglamentará su organización y sus atribuciones.

El mando de la Policía Nacional será ejercido por un oficial superior de su cuadro permanente. Los policías en servicio activo no podrán afiliarse a partido o movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.

La creación de cuerpos de policía independientes podrá ser establecido por Ley, la cual fijará sus atribuciones y respectivas competencias, en el ámbito municipal y en el de los otros poderes del Estado

2. ¿Son independientes los fiscales?

Previsiones Formales	Actualidad
A través del Consejo de la Magistratura existe un mecanismo para garantizar dicha independencia.	Existen mecanismos de nombramiento que hacen y que otorgan al sistema de nombramiento de fiscales una cierta autonomía, pero difícilmente eso se cumpla, puesto que en la mayoría de los casos depende de los parientes y amigos, de los contactos políticos que posea el candidato. La selección no utiliza parámetros como los meritos del aspirante y sus atributos cualitativos en el ejercicio de la profesión. Mas bien se mira a que partido pertenece y se lo adecua al cupo que cada partido posee.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional**, en el artículo 264, establece que el Consejo de la Magistratura debe proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia los nombres de los candidatos para los cargos de Agentes Fiscales.

Para la elaboración de las ternas, el **Reglamento del Consejo de la Magistratura** establece que será cuestión previa en la apreciación de los méritos de los candidatos la condición de notoria honorabilidad de

los mismos, entendiéndose como tal la evidencia del respeto, consideración y estimación que la sociedad o comunidad les reconoce, por sus cualidades morales, profesionales, políticas y sociales.

En la apreciación de la idoneidad, méritos y aptitudes de los candidatos, se tomarán en cuenta todos los elementos de valoración en su conjunto, que puedan hacer de los mismos las personas más aptas para las funciones en concurso.

El Consejo podrá asimismo convocar a los candidatos para interrogarles sobre cuestiones relacionadas con el cargo pretendido.

La Ley 2564/2005 “Que modifica los artículos 22 de la Ley N° 635/95 "Que reglamenta la Justicia Electoral", 2° de la Ley N° 860/96" por la cual se modifica y amplía la Ley N° 879/81 “Código de Organización Judicial”, y 48 de la Ley N° 1.562/00 "Orgánica del Ministerio Público" establece como requisitos para ser Fiscal tener nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta años, poseer título de abogado expedido por una universidad pública o privada, nacional, o extranjera debidamente revalidado, haber ejercido efectivamente la profesión, función de la magistratura judicial, la secretaría de un juzgado, o la cátedra universitaria en materia jurídica durante cinco años cuanto menos, conjunta, separada o alternativamente y haber aprobado el examen establecido por el Consejo de la Magistratura.

3. ¿Existen departamentos especiales para la investigación y penalización de crímenes por corrupción?

Previsiones Formales	Actualidad
En la Fiscalía del Estado están la Fiscalía de delitos económicos y la del Contrabando.	A nivel de Ministerio público, solo existe la fiscalía de delitos económicos y sé que la policía nacional posee un departamento de investigación de estafas que también se llama oficina de Investigación de delitos económico, limitada n su practica y gestión a cuestiones entre particulares. Habría que potenciar la fiscalía para delitos de contrabando, que s muy importante y que actualmente no cuenta con la infraestructura necesaria para desempeñar a cabalidad su rol.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Existe una Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción en el Ministerio Público.

4. ¿Existe un mecanismo independiente para manejar las quejas de corrupción contra la policía?

Provisiones Formales	Actualidad
Se limitan a simples denuncias.	Las denuncias se canalizan a través de la fiscalía, quien es la encargada de impulsar el proceso penal, luego de un sumario administrativo previo dentro de la Institución.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 222/93 “**Orgánica de la Policía Nacional**” dispone que, dentro de la Policía Nacional, la Dirección de Justicia Policial es el organismo que tiene por misión administrar justicia en los delitos y faltas policiales, de conformidad a Leyes y reglamentos que lo rigen.

Lo integran: Tribunales, Juzgados, Fiscalías y Juzgados de Asuntos Internos Administrativos.

La Dirección de Justicia Policial es ejercida por un Comisario General Inspector de Orden y Seguridad. Esta Dirección tiene potestad para aplicar sanciones como apercibimiento y arresto, siendo potestad del Poder Ejecutivo aplicar la sanción de baja, a solicitud del Comandante de la Policía Nacional, previo sumario administrativo y con dictamen del Tribunal de Calificaciones de Servicio.

5. ¿Posee la sociedad civil un rol en tal mecanismo?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	El rol desempeñado por la Sociedad civil se refiere al hecho de asumir denuncias.

6. ¿En los últimos cinco años, han sido procesados oficiales de policía sospechosos de corrupción?

Previsiones Formales	Actualidad
El Código Penal en general, en lo relacionado al servicio público.	Existen números de juicios que se encuentran en etapa de acusación y otros casos en que los acusados han sido sobreseídos, por presiones políticas o por falta de PRUEBAS o simplemente por inacción del fiscal y del juez acusador. El tema de los policías robacoches adquirió gran trascendencia para luego quedar en el olvido.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

En la Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción del Ministerio Público, se investigan y tramitan diversos casos sobre hechos de corrupción que involucran a miembros de la Policía Nacional.

7. ¿Existen casos de corrupción dentro de la fiscalía de delitos?

Previsiones Formales	Actualidad
El Código Penal en general, en lo relacionado al servicio público.	Propiamente dentro de la fiscalía de delitos económicos no existe, ahora sí a nivel nacional existen casos de fiscales que han sido denunciados por corruptos, como el de Ciudad del Este. Completa indagación y libertad en el ejercicio de las funciones.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

En la Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción del Ministerio Público, se investigan y tramitan diversos casos sobre hechos de corrupción que involucran a miembros del Ministerio Público.

8. ¿Que instrumentos legislativos pueden utilizar la policía y los fiscales investigadores para el procesamiento de casos de corrupción y soborno?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley Penal.	El Instrumento legislativo es la ley penal, el código penal que reprime y castiga los delitos de corrupción, pero no existe un nexo entre el trabajo realizado por la fiscalía y la policía. Mucho menos podemos decir, del Organismo de Control, ni del Ministerio de Hacienda, no existe un parametro común de lucha, cada uno actúa dentro de lo que consideran sus funciones, razón por la cual, se convierte en algo desordenado y con poca efectividad y eficacia.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Se pueden utilizar los siguientes instrumentos legislativos:

- Ley N° 1160/97 “Código Penal”
- Ley N° 2523/04 “Que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilegítimo en la función pública y el tráfico de influencias”
- Ley N° 1286/98 “Código Procesal Penal”

9. ¿Se aplica la ley?

Previsiones Formales	Actualidad
	La Fiscalía de Delitos Económicos aplica la Ley.

10. ¿Cuantos casos de procesamiento se han realizado en los últimos cinco años?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	No existe un archivo donde pueda conocerse ya sea en números o estadísticas los procesos y su culminación.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

No hay registros en que se discrimine el número de casos abiertos por hechos de corrupción que involucren a integrantes de la Policía Nacional y Agentes Fiscales.

VIII. ADQUISICIONES PUBLICAS

1. ¿Exigen licitaciones las normas para las compras públicas para las grandes adquisiciones, con limitadas excepciones?

Previsiones Formales.	Actualidad
La ley de Organización Administrativa, la ley 25 la ley 26/9 1	Pese a la existencia de normativa legal, existen muchos casos los que no se respetan las disposiciones legales en la materia. Muchos Organismos del estado compran por sumas millonarias, sin pasar por un trámite licitatorio, lo hacen por la vía directa administrativa.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 2051/2003 “De Contrataciones Públicas” establece el Sistema de Contrataciones del Sector Público que tiene por objeto regular las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

- a) los organismos de la Administración Central del Estado, integrada por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y los órganos del Estado de naturaleza análoga;
- b) los gobiernos departamentales; las universidades nacionales; los entes autónomos, autárquicos, de regulación y de superintendencia; las entidades públicas de seguridad social; las empresas públicas y las empresas mixtas; las sociedades anónimas en las que el Estado sea socio mayoritario; las entidades financieras oficiales; la Banca Central del Estado, y las entidades de la Administración Pública Descentralizada; y,
- c) las municipalidades.

Las formas de realizar contrataciones públicas son las siguientes:

- Licitación Pública
- Licitación por Concurso de Ofertas
- Contratación Directa
- Con Fondo Fijo: Para aquellas adquisiciones menores de acuerdo con lo establecido en el Artículo 35.

Las contrataciones públicas se realizan a través de licitaciones públicas para contrataciones que superen el monto equivalente a diez mil jornales mínimos.

Asimismo, se pueden realizar Contrataciones Directas para aquellas contrataciones que sean inferiores al monto equivalente a dos mil jornales mínimos y en los supuestos que se señalan a continuación:

- a) el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

b) por desastres producidos por fenómenos naturales que peligren o alteren el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país;

c) se realicen con fines de garantizar la seguridad de la Nación;

d) derivado de situaciones que configuren caso fortuito o fuerza mayor, en que no sea posible obtener bienes o servicios, o ejecutar obras mediante el procedimiento de licitación en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate; en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarlas;

e) se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor o contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En este caso, la Contratante podrá adjudicar el saldo pendiente por ejecutar del contrato rescindido, al participante que hubiera presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;

f) se realicen dos licitaciones que hayan sido declaradas desiertas;

g) existan razones justificadas para la adquisición o locación de bienes por razones técnicas o urgencias impostergables; o,

h) previa tasación por órganos competentes, se acepte la adquisición de bienes, la ejecución de obras o la prestación de servicios a título de dación en pago, a favor del Estado Paraguayo, siempre que se observen los principios generales establecidos en el Artículo 4° de la presente ley.

En estos casos, la máxima autoridad del organismo, entidad o municipalidad, vía resolución y previo dictamen fundado y motivado de la Unidad Operativa de Contratación (UOC), dará por acreditado el supuesto de excepción en el que determine el procedimiento de contratación que le garantice al Estado las mejores condiciones, bajo cualesquiera de las hipótesis señaladas en los incisos c) y d) del Artículo 16.

Cuando la excepción se encuentre motivada en la negligencia o imprevisión del funcionario responsable de la contratación, esta acción será considerada falta grave y sancionada conforme a las normas vigentes. El funcionario sospechado no podrá participar en ninguno de los procedimientos concursales en los que se hubiere suscitado la sospecha, hasta que se dicte resolución por el órgano pertinente que lo libere de la responsabilidad del acto presuntamente irregular.

2. ¿Están las normas redactadas en documentos accesibles al público?

Previsiones Formales.	Actualidad
Las leyes garantizan la publicación de los Pliegos de Bases y Condiciones.	Los Pliegos de Bases y Condiciones son solo conocidos por los oferentes interesados en la prestación de un servicio o enajenación de un bien.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 2051/2003 “De Contrataciones Públicas” establece que las convocatorias o llamados a licitación pública, se deben publicar en cuando menos un diario de circulación nacional, durante un mínimo de tres días, y en el órgano de publicación oficial. La información en los avisos de prensa debe

contener los elementos necesarios para que los posibles oferentes puedan determinar su interés de participación.

La resolución del llamado o convocatoria debe ser publicada íntegramente a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), y debe estar disponible para cualquiera que lo solicite. Contendrá como mínimo, la siguiente información:

- a) nombre del organismo, entidad o municipalidad contratante;
- b) breve descripción del objeto de la licitación;
- c) clasificación de la licitación en los términos del Artículo 18, y si la licitación pública es internacional, señalar si está sujeta a algún tratado internacional del que Paraguay sea parte o se aplica algún convenio de empréstito suscrito con algún organismo multilateral;
- d) fuente de financiamiento;
- e) costo del derecho de participación;
- f) lugar, fecha y hora de la junta de aclaraciones, en el supuesto de que se realice, así como de la visita al sitio de los trabajos, en el caso de obras públicas;
- g) lugar, fecha y hora límite para la entrega de ofertas;
- h) lugar, fecha y hora para la apertura de ofertas;
- i) lugar y plazo de entrega de los bienes, de la prestación de los servicios o de la ejecución de las obras;
- j) forma de pago y, en su caso, indicación sobre si se otorgarán o no anticipos a los proveedores y contratistas;
- k) moneda(s) de cotización;
- l) la indicación de que no podrán presentar propuestas o celebrar contratos las personas físicas o jurídicas que se encuentren en alguno de los supuestos de prohibición establecidos en el Artículo 40 de esta ley;
- m) lugar, fecha y horarios de consulta de los documentos concursales; y,
- n) otras consideradas de interés de los potenciales oferentes.

Los Pliegos de Bases y Condiciones utilizados en los procesos de contratación pública regidos por la Ley N° 2051/03 'DE CONTRATACIONES PUBLICAS', no tendrán costo alguno para los potenciales oferentes. A tal efecto, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) dictará la reglamentación pertinente

Las personas físicas y jurídicas interesadas en participar en los procesos de contratación que convoquen las Unidades Operativas de Contratación (UOC), podrán consultar y adquirir los pliegos de bases por los medios de difusión electrónica que establezca la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT).

3. ¿Existen requerimientos formales estrictos que limitan la extensión de fuentes exclusivas?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	No contesta.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Ley de Contrataciones Públicas** indica que las bases o pliegos de requisitos que emita la Convocante para las licitaciones públicas y contendrán como mínimo, lo siguiente:

- a) nombre, denominación o razón social del organismo, entidad o municipalidad convocante;
- b) forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica el proveedor o contratista;
- c) fecha, hora y lugar de realización de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación, en caso de que se realice; fecha y hora límite para la presentación de ofertas; fecha, hora y lugar para la apertura de las ofertas técnicas y económicas;
- d) indicación de que las ofertas se presentarán en idioma castellano, pudiendo entregarse los anexos técnicos y folletos en el idioma del país de origen de los bienes o servicios, siempre que así lo determine el pliego;
- e) indicación de la moneda en que se cotizará y de moneda de pago. En caso de bienes y servicios que se provean desde el territorio nacional, la moneda de oferta y pago será la moneda nacional. En caso que los bienes y servicios sean proveídos por proveedores o contratistas no domiciliados en Paraguay, podrán aceptarse cotización y pago en moneda extranjera;
- f) indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las ofertas presentadas por los participantes podrán ser negociadas;
- g) criterios claros y detallados para la evaluación de ofertas, de conformidad a lo establecido por el Artículo 26 de esta ley;
- h) descripción completa de los bienes, locaciones, servicios y obras públicas, o indicación de los sistemas empleados para la identificación de los mismos; información específica que se requiera respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; aplicación de normas técnicas, referidas preferentemente a parámetros internacionales; dibujos; planos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas;
- i) en el caso de locaciones, la modalidad requerida;
- j) plazo y condiciones de entrega;
- k) forma de presentación de las ofertas;
- l) requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar;

m) condiciones de precio y pago, señalando el momento en que se haga exigible el mismo. Tratándose de adquisiciones de bienes muebles, podrá establecerse que el pago se cubra parte en dinero y parte en especie, siempre y cuando el numerario sea mayor;

n) métodos y variables a ser considerados para el cálculo de los reajustes o adicionales admisibles;

o) porcentajes y modalidades admitidos para constituir garantías;

p) período de validez de las ofertas y de las garantías de sostenimiento de ofertas, así como causas y condiciones para hacer efectivas estas últimas;

q) anticipos y, en su caso, el porcentaje y momento en que se otorgará, el cual no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato;

r) sistema de adjudicación; en su caso, si la; totalidad de los bienes o servicios objeto de la licitación serán adjudicados a un solo proveedor, o bien, se empleará el sistema de abastecimiento simultáneo. En el reglamento de esta ley se establecerán las bases para la aplicación de esta modalidad;

s) cantidades mínimas y máximas de bienes o servicios a adquirir o porcentaje de presupuesto mínimo y máximo a ejercer, en el caso de los contratos abiertos. El reglamento de la ley establecerá las previsiones para la utilización de esta modalidad;

t) penalidades convencionales por atraso en la entrega de los bienes, en la prestación de los servicios y en la ejecución de las obras;

u) pro-forma de los contratos a ser suscritos luego de la adjudicación;

v) supuestos en los que se puede declarar desierta la licitación pública; y,

w) declaratoria de integridad, en la que manifiesten los oferentes que por sí mismos o a través de interpósita persona, se abstendrán de adoptar conductas orientadas a que los funcionarios o empleados de la Convocante induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado del procedimiento u otros aspectos que les otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes.

Para la participación, contratación o adjudicación en adquisiciones, locaciones, servicios u obras públicas, no se podrán exigir a los participantes requisitos distintos a los señalados por la Ley de Contrataciones Públicas, ni se podrán establecer elementos que no resulten técnicamente indispensables, si con ello se limitan las posibilidades de concurrencia a eventuales proveedores o contratistas. Por consiguiente, las Convocantes se abstendrán de solicitar a los oferentes la inscripción en cualquier clase de registros como requisito para participar en los procedimientos de contratación regidos por esta ley, salvo las excepciones dispuestas en la misma ley.

Las especificaciones técnicas, plazos, tolerancias, porcentajes u otras disposiciones de similar naturaleza que deban contener las bases o los pliegos de requisitos de licitación, se establecerán con la mayor amplitud de acuerdo con la naturaleza específica del contrato, con el objeto de que concurra el mayor número de oferentes; sin embargo, deberán ser lo suficientemente claras, objetivas e imparciales, para evitar favorecer indebidamente a algún participante. Asimismo, respecto de los tipos conocidos de materiales, artefactos o equipos, cuando únicamente puedan ser caracterizados total o parcialmente mediante nomenclatura, simbología, signos distintivos no universales o marcas, únicamente se hará a manera de referencia, procurando que la alusión se adecue a estándares internacionales comúnmente aceptados.

Para facilitar la evaluación de las ofertas, se adjuntará a las bases o pliegos de requisitos un formato que contendrá una lista de verificación de la información y los documentos requeridos, cuyo cumplimiento resulte indispensable para participar en el procedimiento de contratación.

4. ¿Están ampliamente publicitadas las grandes compras públicas al sector privado?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley ordena la publicación de edictos en dos medios masivos de comunicación.	Las grandes adquisiciones se publican en los periódicos.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley de Contrataciones Públicas establece que las adjudicaciones deben ser publicitadas a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP)

La Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica de acceso masivo, la información sobre las convocatorias, bases y condiciones, el proceso de contratación, las adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones, así como cualquier información relacionada, incluyendo los contratos adjudicados, independientemente de la vía o tipo de contratación correspondiente.

Queda establecido que el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) es la meta del Sistema de Contrataciones Públicas y su uso será incrementado paulatinamente reemplazando los sistemas manuales. Sin embargo, durante el período de transición se utilizará en forma simultánea y a elección de los proveedores y contratistas el sistema más conveniente para sus intereses.

5. ¿Se hacen públicas las decisiones de compras?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley dice: La resolución o el decreto de adjudicación será notificado al adjudicado.	Por aplicación de la disposición legal, la notificación es al adjudicado, no se publican las decisiones en medios masivos de comunicación.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley de Contrataciones Públicas establece que las adjudicaciones deben ser publicitadas a través del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP)

La Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica de acceso masivo, la información sobre las convocatorias, bases y condiciones, el proceso de contratación, las adjudicaciones, cancelaciones, modificaciones, así como cualquier información relacionada, incluyendo los contratos adjudicados, independientemente de la vía o tipo de contratación correspondiente.

Queda establecido que el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP) es la meta del Sistema de Contrataciones Públicas y su uso será incrementado paulatinamente reemplazando los sistemas manuales. Sin embargo, durante el período de transición se utilizará en forma simultánea y a elección de los proveedores y contratistas el sistema más conveniente para sus intereses.

6. ¿Existen procedimientos para requerir la revisión de las decisiones de compras?

Previsiones Formales	Actualidad
El oferente que considera a sus derechos lesionados por un acto administrativo, puede recurrir a la Justicia y solicitar la revisión del acto, previa interposición de un recurso administrativo ante la propia administración.	Existen casos en que ciertos afectados han recurrido a la Justicia por la vía del Amparo, con resultados positivos a transparentar el procedimiento.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) verificará que los procedimientos de contrataciones públicas en cualquier etapa de su ejecución, se realicen conforme a lo establecido en esta Ley, la Ley N° 2051/03 'De Contrataciones Públicas' y demás normas reglamentarias, implementando los mecanismos y procedimientos de verificación que considere oportunos o convenientes.

A los efectos de lo establecido podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las Unidades Operativas de Contratación (UOC) y tendrá acceso directo e irrestricto a los documentos correspondientes a todas las etapas de la contratación (programación, presupuesto, proceso de contratación, ejecución de contrato y erogaciones), contenidos en los archivos de las Unidades Operativas de Contratación (UOC) institucionales y otras dependencias, referentes a las efectuadas en el marco de la Ley N° 2.051/03 'De Contrataciones Públicas'. La negativa expresa o tácita de los empleados y funcionarios públicos a proveer información y documentación a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) será considerada como falta grave prevista en la Ley N° 1.626/00 'DE LA FUNCION PUBLICA' y sancionada como tal.

Igualmente, se halla facultada a solicitar a los proveedores y contratistas que participen en los procedimientos de contratación, todos los datos e informes relacionados con los actos objeto de la verificación.

Suscritos los respectivos contratos y sus adendas, las entidades convocantes a través de sus Unidades Operativas de Contratación (UOC), deberán informar a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) sobre el resultado del proceso de ejecución de los contratos, conforme a la reglamentación emitida por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

El ejercicio de las facultades de verificación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) será sin perjuicio de la competencia de la Contraloría General de la República y de las auditorías internas y externas conforme a sus atribuciones legales respectivas."

7. ¿Se pueden revisar judicialmente decisiones desfavorables?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley prevé la posibilidad de recurrir los actos administrativos sin establecer que los mismos sean favorables o desfavorables.	Por supuesto que sí, un acto administrativo, al ser de orden público no puede tener limitaciones.

Previsiones formales

En caso de detectarse irregularidades en los procesos, se puede recurrir judicialmente ante el Tribunal de Cuentas.

8. ¿Existen previsiones para eliminar empresas que probadamente han sobornado en procesos de compras?

Previsiones Formales	Actualidad
Dichas previsiones están contempladas Pliegos de Bases y Condiciones. en los	No se han dado casos de eliminación por dicha circunstancia.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 2051/03 'De Contrataciones Públicas' dispone que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) podrá inhabilitar temporalmente a los proveedores y contratistas por un periodo no menor a tres meses ni mayor a tres años, por resolución que será publicada en el órgano de publicación oficial y en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP), para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta ley, cuando ocurra alguno de los supuestos siguientes

- a) los proveedores o contratistas que se encuentren en el supuesto del inciso c) del Artículo 40 de este ordenamiento, respecto de dos o más organismos, entidades o municipalidades;
- b) los proveedores o contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios al organismo, entidad o municipalidad de que se trate; y
- c) los proveedores o contratistas que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o descargo de un procedimiento de conciliación o de una inconformidad

Las Unidades Operativas de Contratación (UOC), dentro de los diez días calendario siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta ley, remitirán a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción, para que ésta actúe en el ámbito de su competencia.

Además de los proveedores y contratistas, los oferentes que participen en los llamados a contratación e incurran en alguno de los supuestos previstos en el presente artículo, serán pasibles de las sanciones previstas en el mismo.

En los casos especialmente leves, será aplicable como sanción, la amonestación y percibimiento por escrito al oferente, proveedor o contratista.

9. ¿Existen normas y procedimientos para prevenir el nepotismo / conflictos de intereses en contrataciones públicas?

Previsiones Formales.	Actualidad.
La ley consagra como impedimento a aquellos incursos dentro de las generales de la ley.	De alguna manera se intenta prever y combatir esta posibilidad, pero es muy difícil, porque existe como un acuerdo entre todos, lo que lógicamente genera el silencio.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Ley N° 2051/03 'De Contrataciones Públicas' dispone que no podrán presentar propuestas en los procedimientos de contratación previstos en esta ley, ni contratar con los organismos, entidades y municipalidades:

- a) los funcionarios o empleados públicos que intervengan en cualquier etapa del procedimiento de contratación, y que tengan interés personal, familiar o de negocios con el proveedor o contratista, incluyendo aquellas personas con las que pueda resultar algún beneficio para ellos, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o afines hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios, accionistas o sociedades de las que el funcionario o empleado público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte en los últimos seis meses;
- b) quienes conforme a la Ley de la Función Pública se encuentren imposibilitados;
- c) los oferentes, proveedores o contratistas que, por causas imputables a ellos mismos, se les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de dos años calendario, contados a partir de la notificación de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia Unidad Operativa de Contratación (UOC) durante dos años calendario, contados a partir de la notificación de la rescisión del segundo contrato;
- d) las personas físicas o jurídicas que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT), en los términos del Título Séptimo de esta ley;
- e) los proveedores y contratistas que se encuentren en mora en las entregas de los bienes, la prestación de los servicios o en la ejecución de las obras, por causas imputables a los mismos, respecto de otro u otros contratos celebrados con la propia Contratista, siempre que ésta haya resultado perjudicada;
- f) las personas físicas o jurídicas que se encuentren en convocatoria de acreedores, quiebra o liquidación;
- g) los participantes que presenten más de una oferta sobre una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación, presentada a nombre propio o de tercero y que se encuentren vinculados entre sí por algún socio o asociado común;
- h) las personas físicas o jurídicas que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente hayan realizado o se encuentren realizando, por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuestos o la elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar;

- i) las personas físicas o jurídicas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial pretendan ser contratadas para elaboración de fiscalizaciones, dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean parte;
- j) las personas físicas o jurídicas que celebren contratos sobre las materias reguladas por esta ley sin estar facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual;
- k) las personas físicas o jurídicas que se encuentren en mora como deudores del fisco o la seguridad social; y
- l) las demás personas físicas o jurídicas que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición judicial o de la ley.

10. ¿Se monitorean los bienes, ingresos y estilo de vida de los funcionarios de compras?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	No existen dichos monitoreos.

IX. OMBUDSMAN

1. ¿Existe el Ombudsman o su equivalente (un cuerpo independiente al cual los ciudadanos puedan quejarse de la mala administración)?

Previsiones Formales	Actualidad
Existe en la Constitución, pero no ha sido designado.	A nivel de clase de dirigente en particular no “Existe” el interés público a excepción de escasas personas. La corrupción goza de buena salud. Por otra parte no le conviene al Congreso por que existe una Bicameral de DDHH y estas comisiones tiene amplias facultades y goza de un sobre sueldo, cada fuerza política quiere llevar a un candidato.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La Constitución Nacional establece que el Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva.

La Ley N° 631/95 “**Orgánica de la Defensoría del Pueblo**” establece que el Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario que goza de autonomía para el cumplimiento de sus atribuciones establecidas en la Constitución y en esta Ley.

Sus funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios.

2. ¿Es independiente el Ombudsman? Por ejemplo: ¿la designación se basa en el merito? ¿Esta protegido el nominado de la destitución sin justificación relevante? ¿Ha sido destituido un Ombudsman sin justificación relevante en los últimos cinco años?

Previsiones Formales	Actualidad
Su designación está prevista en la Constitución Nacional (1992) pero a la fecha no ha sido nombrado.	La designación del Ombudsman responde a intereses político – partidarios. Esa es la única razón por la que aún no puede implementarse la figura. Prima el interés político sobre el interés general. No es independiente, se convoca a un concurso, se presenta méritos, etc. Nadie le dio importancia. Hubo adhesiones de sectores mundiales, no sirvió de parámetro el PBC, por que no debe ser subalterno del partido. La Fiscalía ya no representa al Gobierno sino a la Sociedad Civil. El cometido que le compete a la nueva fiscalía es cuestionar y denunciar las irregularidades cometidas por el Gobierno. Por tanto, se erige en defensora de los intereses del ciudadano e independientemente de los tres poderes. Existe la Comisión Nacional de Derechos Humanos ONG que trabaja con la Fiscalía. Anteriormente se ocupó el departamento de DDHH de la Fiscalía General del Estado.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** establece que el Defensor del Pueblo gozará de autonomía e inamovilidad. Es nombrado por mayoría absoluta de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Senado y durará cinco años en sus funciones, coincidentes con el período del Congreso. Podrá ser reelecto. Además, podrá ser removido por mal desempeño de sus funciones, con el procedimiento del juicio político establecido en esta Constitución.

El Defensor de Pueblo deberá reunir los mismos requisitos exigidos para los Diputados, y tiene las mismas incompatibilidades e inmunidades que las de los magistrados judiciales. Durante su mandato no podrá tomar parte de ningún poder del Estado ni ejercer actividad político partidaria alguna.

La Ley N° **631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo”** establece que el Defensor del Pueblo es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por la Cámara de Senadores. Dura cinco años en sus funciones, coincidente con el período del Congreso y podrá ser reelecto. La Cámara de Senadores deberá proponer la terna respectiva dentro de los cuarenta y cinco primeros días del inicio del período legislativo constitucional. Presentada la misma, la Cámara de Diputados nombrará a uno de los propuestos en un plazo similar.

El Defensor del Pueblo goza de inamovilidad. Sólo cesa en sus funciones por las siguientes causas:

- 1) renuncia, presentada ante la Cámara de Diputados;
- 2) expiración de mandato;
- 3) muerte o incapacidad de hecho sobreviniente declarada por la Corte Suprema de Justicia ;

- 4) haber cumplido la edad de 75 años; y
- 5) juicio político en los términos establecidos por la Constitución.

En caso de ausencia temporal o vacancia definitiva del Defensor, lo sustituirá el Defensor del Pueblo Adjunto con las mismas prerrogativas, y siendo definitiva la vacancia hasta completar el período del sustituido.

Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere la nacionalidad paraguaya, ser mayor de veinticinco años de edad y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.

3. ¿Pueden los perjudicados quejarse anónimamente sin temer posibles represalias?

Previsiones Formales	Actualidad
No existe la figura	No puede implementarse.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La **Constitución Nacional** establece que son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

- 1) recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen esta Constitución y la Ley;
- 2) requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos. Es también de su competencia actuar de oficio;
- 3) emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
- 4) informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
- 5) elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública, y
- 6) los demás deberes y atribuciones que fije la Ley.

Las funciones del Defensor del Pueblo serán reguladas por la Ley a fin de asegurar su eficacia, pudiendo nombrarse defensores departamentales o municipales.

La Ley N° **631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo”** establece que son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

- 1) recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aún cuando tales violaciones sean cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales;
- 2) requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo las de los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general, información para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los locales en los cuales estime conveniente hacerlo o donde se denuncie la comisión de tales hechos. Si fuere necesario, recabará del Juez competente la orden de allanamiento y registro de domicilio correspondiente, pudiendo utilizar el auxilio de la fuerza pública;

- 3) emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
- 4) informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
- 5) elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos, que a su juicio requieran pronta atención pública;
- 6) denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares;
- 7) interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares;
- 8) actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios;
- 9) promover las acciones tendientes a la protección de los intereses difusos;
- 10) ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección, por sí o con la participación de otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales;
- 11) sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionarios, cuando éstas violaren los derechos de las personas. Podrá también hacerlo con el propósito de mejorar los servicios de la administración y el funcionamiento de los órganos del Estado.
- 12) elaborar los siguientes informes:
 - a) informe anual en el se dará cuenta del número y tipo de las denuncias recibidas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las investigadas y el resultado de las mismas, los nombres de las autoridades o funcionarios que no hubieren justificado adecuadamente los comportamientos que le fueran cuestionados o que hubieren obstaculizado la actuación de la Defensoría del Pueblo. Este informe se presentará a las Cámaras del Congreso al inicio de cada período anual de sesiones;
 - b) informe especial a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando lo considere necesario o fuere requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso;
 - c) informe individual presentado a los recurrentes, a fin de comunicar el resultado de la actuación solicitada; y
 - d) informe de divulgación sobre la situación de los derechos humanos.
- 13) nombrar y remover al personal a su cargo, de conformidad con el Reglamento Interno, dentro de los límites presupuestarios.

4. ¿Se publican los informes del Ombudsman?

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Conforme a la Ley N° 631/95 “**Orgánica de la Defensoría del Pueblo**” el Defensor del Pueblo debe elaborar los siguientes informes:

- a) informe anual en él se dará cuenta del número y tipo de las denuncias recibidas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las investigadas y el resultado de las mismas, los nombres de las autoridades o funcionarios que no hubieren justificado adecuadamente los comportamientos que le fueran cuestionados o que hubieren obstaculizado la actuación de la Defensoría del Pueblo. Este informe se presentará a las Cámaras del Congreso al inicio de cada período anual de sesiones;
- b) informe especial a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando lo considere necesario o fuere requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso;
- c) informe individual presentado a los recurrentes, a fin de comunicar el resultado de la actuación solicitada; y
- d) informe de divulgación sobre la situación de los derechos humanos.

5. ¿Actúa el Gobierno por recomendaciones del Ombudsman?

Previsiones Formales	Actualidad
-----------------------------	-------------------

X. ENTIDADES INVESTIGATIVAS DE CONTROL

No existen. La única institución es la Contraloría General de la República. La ley prevé la creación de Auditoría General del Estado, a la fecha aún no han sido implantado.

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Existen diversos órganos de investigación y Fiscalización, como por ejemplo:

- Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción del Ministerio Público (UDEA)
- Dirección de Auditoría Forense de la CGR (DAF)
- Unidad de Investigación Tributaria de la SET (UIT)
- Unidad de Investigación Financiera de la SENAD (UIF)
- Unidad de Investigación Interna del Ministerio de Hacienda (UII)
- Coordinación Administrativa de Investigación Aduanera y Coordinación Operativa de Investigación Aduanera dependientes de la Dirección Nacional de Aduanas
- Unidad de Inteligencia Financiera de SEPRELAD (UAF)
- Unidad Técnica Especializada del MIC (UTE)
- Superintendencia de Bancos del BCP (SIB)
- Superintendencia de Seguros del BCP (SIS)
- Comisión Nacional de Valores (CNV)

2. ¿Son independientes? Por ejemplo: ¿Se requiere que las designaciones se basen en méritos? ¿Son los nombramientos generalmente basados en méritos? ¿Están protegidos los nominados de destitución sin justificación relevante?, ¿Se publican sus informes (otros que cuando cargos penales están pendientes)?

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Dependen de las leyes de su creación y en algunos casos, de Resoluciones internas de la institución a la que pertenecen.

3. ¿Informan públicamente al Poder Legislativo sobre el aspecto general de sus trabajos?

ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Reportan a las cabezas de sus órganos y estos deciden presentar la información ante otra institución, según el caso.

4. Puede la gente quejarse a la Entidad sin temor al reproche?

XI. LOS MEDIOS

1. ¿Existe una ley garantizando la libertad de expresión en los medios?

Previsiones Formales	Actualidad
La Constitución Nacional garantiza la libertad de expresión dentro de las garantías básicas que posee todo ciudadano. Evidentemente esta disposición se hace extensiva a los medios de prensa.	Existe la Ley, pero también existen grupos económicos poderosos que responden preferentemente a sus intereses.

2. ¿Existe censura en los medios?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley no prevé la posibilidad de censura al estar garantizada la libertad de expresión en la Carta Magna.	Lo que existe “es auto censura” por prohibición expresa del Director del Medio. Existen comandos de periodistas alentados por grupos fuertes y antagónicos, que son sometidos a censura, salvo excepciones. Lastimosamente los medios representan intereses políticos, intereses partidarios e intereses económicos. Existe un desarrollo de la libertad y no de la conciencia en el ejercicio de la libertad por ejemplo radioemisoras del interior del país que no vivieron la dictadura no saben lo que es el miedo, no tienen el “temor”. Existe También auto censura con relación a ciertos temas por ejemplo con relación a la droga, al narcotráfico etc. ambos constituyen un tema tabú. Al aparecer los intereses económicos los mismos se constituyen en la nueva dictadura que evidentemente contraviene con la libertad de expresión

3. ¿Existe una propagación de propiedad de medios?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones establece que es este Órgano Estatal el que recibirá los pedidos de licencias y previa licitación pública otorgará las concesiones de dichas licencias.	La tendencia actual es la del Monopolio, una propagación sí, pero de un mismo dueño, con el objeto de controlar y manipular la información. Los dueños de las radios no son periodistas las licencias son politizadas. Por ejemplo, para Radio Ñandutí no hay licencias para tener radios en el interior del país, el Estado continua renuente a que una radio critique y comprometa la gestión administrativa con opiniones, hechos, denuncias.

4. ¿Cubren los medios de propiedad gubernamental, los temas de críticas al gobierno?

Previsiones Formales	Actualidad
No existe obligación legal en el tratamiento de ciertos temas.	Las radios estatales son una vergüenza, no existe una competencia interesante, no hablan de corrupción, no critican, no denuncian se limitan a hablar de las obras del gobierno y a hacer loas a los gobernantes.

5. ¿Han sido dañados físicamente en los últimos cinco años periodistas investigando casos de corrupción?

Previsiones Formales	Actualidad
El código Penal reprime y castiga el daño físico ya sea contra la vida o la integridad de las personas.	En este país han sido asesinados periodistas que investigaban el narcotráfico dentro de los altos mandos militares de la República. Caso Santiago Leguizamón, lo peor del caso es que todo el mundo sabe quien fue, pero el Órgano Jurisdiccional nada hace y se cierra el caso en flagrante IMPUNIDAD.

6. ¿Poseen artículos sobre corrupción los medios?

Previsiones Formales	Actualidad
	<p>Los artículos sobre la corrupción son un BOOMERANG. La gente aprovecha para figurar. Con el uso indebido de la información, esta palabra “corrupción” que antes era un insulto ahora ya no lo es. Se tergiversó su utilización. Una persona que habla mal o que comete un robo ahora ya es un corrupto.</p> <p>Existe también cierta perversidad en el manejo de la misma.</p> <p>Opinión TP adicional: La mayoría de los medios están interesados en tener la primicia, en descubrir e investigar casos de corrupción. Esto es bueno porque en raras circunstancias los ilícitos son denunciados desde dentro de la administración pública.</p>

7. ¿Utilizan las autoridades de licencia para medios, criterios y procedimientos transparentes, independientes y competitivos?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley estipula un procedimiento que aparentemente es utilizado para favorecer a los amigos de manera apañada.	Las Licencias son solo para los amigos, “only for friends” le otorgan a los que no van a molestar

8. ¿Se utilizan leyes de difamación u otras sanciones (ejemplo, retirar publicidad del Estado) para restringir informes de corrupción?

Previsiones Formales	Actualidad
Se garantiza la libertad de prensa.	<p>Los juicios no tienen importancia, puesto que existe una rutina que es el que denuncia la corrupción ya sabe que nada va a pasar.</p> <p>Las luchas en contra de la corrupción no “apuntan al blanco” (P. Judicial) debe trabajar en forma transparente. “todo muere en el Poder.Judicial”</p>

XII. SOCIEDAD CIVIL

1. ¿Posee el público acceso a informaciones y documentos de las autoridades públicas?

Previsiones Formales	Actualidad
La Constitución Nacional garantiza la libertad del ciudadano al libre acceso de la información, esta premisa normativa se extiende a cualquier tipo de información, sobre todo la relacionada a los actos públicos.	El Público en general posee acceso e informaciones solo de aquellas que publican los medios. En el Parlamento existe un proyecto de ley de acceso a la información que cuenta ya con media sanción.

2. ¿Cooperan generalmente las autoridades con las organizaciones de la sociedad?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	Existe una cierta obligación de cooperar con las organizaciones civiles, que se encuentra limitada según el ámbito o sector público de monitoreo.

3. ¿Existen organizaciones civiles o comerciales haciendo campaña contra la corrupción?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	Existe un sinnúmero de organizaciones civiles abocadas a la lucha contra la corrupción, cada una en su ramo, dentro de sus intereses y conforme a una perspectiva limitada al campo de acción o de ejecución de la organización. Igualmente existe un programa sustentado por el Banco Mundial donde se formó un Consejo Nacional Anticorrupción, integrado en un 50% por miembros de la sociedad civil y 50% con representantes del gobierno. Se duda de la eficacia de su funcionamiento pues las personas que lo conforman están allegadas al poder político y económico y por ende a la corrupción.

4. ¿Existen grupos de ciudadanos monitoreando el desempeño del gobierno en áreas de servicios públicos, etc?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen.	Los grupos ciudadanos se encuentran monitoreando todo tipo de servicios, solo que sus resultados y sus estrategias son poco conocidos y abarcan desde el área de la salud hasta el reconocimiento de los derechos civiles etc.

5. ¿Presentan los grupos de la sociedad propuestas al Poder Legislativo, sobre determinadas legislaciones?

Previsiones formales	Actualidad
No existen.	Los grupos sociales presentan anteproyectos de leyes al Poder legislativo, que duermen varios años hasta que se deciden tratarlas. Generalmente son rechazadas, por falta de interés en contar con una normativa moderna.

XIII. GOBIERNO LOCAL

1. ¿Existen requerimientos legales para que las reuniones Municipales sean abiertas al público y los medios?

Previsiones Formales	Actualidad
La ley Orgánica Municipal establece que las sesiones del Órgano Corporativo Municipal podrán ser públicas.	Es imposible tener una sesión con toda la prensa al lado, y encima con público, entendería que esto pueda ser así si es que se cuenta con una infraestructura adecuada al efecto. El espacio con que cuenta la Junta Municipal es solo para sesiones de los miembros y para nadie más. La presencia del público y de la prensa indicaría la presencia de personas educadas. Aquí vemos que la prensa y el público ya toman una postura desde el inicio, de molestar a los concejales.

2. ¿Existen criterios restrictivos claros para que las Juntas Municipales excluyan a los medios y al público?

Previsiones Formales	Actualidad
	El planteamiento responde a los motivos señalados con anterioridad.

XIV. PROGRESO CON LA ESTRATEGIA

GUBERNAMENTAL

1. ¿Ha anunciado el Gobierno una estrategia de anticorrupción y un plazo de implementación?

Previsiones Formales	Actualidad
No existen	El Gobierno realiza en ocasiones cambios de los titulares de ciertos órganos públicos denunciados por los medios por corrupción. Una estrategia de corrupción propiamente dicha con metas, propósitos delineamiento generales, específicos y alternativas no existe. La política del Gobierno se basa en hechos aislados que son el resultado de las presiones de los grupos de la sociedad. En diciembre de 2000, el Presidente firma un acuerdo con los otros Poderes para el combate a la corrupción.

2. ¿Cuánto de la estrategia se ha implementado?

Previsiones Formales	Actualidad
No existe	Aun no se comenzaron acciones concretas en las áreas de Poder Judicial, Aduanas y Contrataciones Públicas de Bienes y Servicios

3. ¿Está cumpliendo el Gobierno con su propio plazo?

Previsiones Formales	Actualidad
No existe	No lo hace.

ANNEX 2.

THE GROWTH OF PUBLIC EXPENSES IN EMPLOYMENT AND THE REDUCTION OF PUBLIC INVESTMENT

Juan Cresta Arias

June, 2008

1. Introduction

The objective of this report is to present an analysis about the impact that has had the increase in Central Government expending, (by concept of Public Service) on public investment, mainly the investment in infrastructure. Specifically, the purpose of the report is to illustrate the high cost of opportunity that has had the increasing amount of resources destined to the personnel of Public Sector, not only as a result of wage adjustments and transferences to the retirement, but also given to the increase in the amount of positions in the Government. This type of public expenditure is taking the place of public investment in infrastructure, so important to improve the competitiveness of the country and to achieve and sustain a long term economic growth.

This work is organized of the following way. In the following section a general analysis of the financial situation of the Central Government is presented, in order to determine the proportions of the evolution of the Paraguayan fiscal accounts in the last years. The third section shows indicators of the importance of the expenses in wages and transferences to the retirement, which absorb resources from public investments. Then, in the fourth section the composition of employment in the public sector is analyzed in greater detail. Finally, the last section presents some examples of sectors in which Paraguay have deficits in infrastructure, compared to other Latin American countries, in order to evaluate the requirements for greater investment in infrastructure.

2. The Situation of Fiscal Accounts

The fiscal accounts in nominal terms have thrown positive results in the last four years, jumping from a deficit near 1% of the GDP in 2001, to a surplus of the same proportion in 2007. At the end of the year 2007, the positive balance was 1.3 times greater than the positive balance of year 2006.

In the year 2001 the public deficit was of approximately Gs. 240 billions, and continued increasing continuously in both following years, deteriorating more and more the fiscal accounts leading the country towards a situation of incipient default of public debt in 2003. The growth of the Central Government's deficit in period 2001-2003 occurred mainly due to the rigidity of the current expenditure, and due to the slow growth in the public income; mainly the tributary ones.

This situation showed a very complex scenario, because the authorities have to face, at the same time, the fiscal imbalances and urgency of retaking an economic growth path. Nevertheless, the necessity of a

cleaning in the fiscal accounts and the rigidities of current expenses left a small room for a significant expansion of the public investment in infrastructure⁵².

The reforms introduced in 2003; consistent mainly in restructuring the tax system, public debt, and a plan of adjustment for the *Caja Fiscal*, the agency which represents the system of retirements for public employees. The results of these reforms have been noted just in the year 2004. In this year a substantial improvement in the health of the public finances was obtained, growing from a deficit of 0.6% of GDP; to a surplus of about 1.5% of GDP. In monetary terms, the improvement represented an increment of approximately Gs. 860 billions, first to reach equilibrium in the fiscal balance, and to obtain a surplus later.

Finally, even though the finances of Central Government have stayed healthful since 2004, mainly due to an increase in tax collections; the rigidities in expenses, especially in salaries have not been reduced significantly.

Table 1: Central Government: Financial Situation (2001-2008)
Millions of Guaranies

CONCEPTS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL REVENUES	4.969.355	5.073.908	6.064.000	7.640.588	8.452.044	9.587.929	10.837.279
Current Revenues	4.966.818	5.067.176	6.057.414	7.628.719	8.419.260	9.556.492	10.812.396
Tax Revenues	2.851.461	2.920.793	3.676.428	4.929.240	5.470.528	6.294.616	7.018.668
Non Tributary Revenues	1.920.157	1.955.783	2.222.964	2.470.512	2.690.288	2.961.474	3.314.629
Other Revenues	195.199	190.599	158.022	228.967	258.444	300.403	479.100
Capital Revenues	2.538	6.732	6.586	11.868	32.783	31.437	24.883
TOTAL EXPENSES	5.210.440	6.038.429	6.289.583	7.006.211	8.106.986	9.342.718	10.274.289
Current Expenses	4.352.349	4.747.351	4.968.637	5.349.352	6.217.587	7.138.093	7.964.136
Expenses in Personnel	2.387.662	2.573.468	2.710.350	2.968.905	3.334.113	3.919.421	4.456.059
Others	1.964.686	2.173.883	2.258.287	2.380.447	2.883.474	3.218.672	3.508.077
Capital Expenses	858.092	1.291.078	1.320.946	1.656.859	1.889.399	2.204.625	2.310.153
Investment in infrastructure	729.938	1.141.651	1.111.750	1.383.628	1.439.537	1.570.855	1.514.451
Others	128.154	149.428	209.196	273.231	449.862	633.770	795.703
Deficit/Surplus	-241.085	-964.521	-225.583	634.377	345.057	245.211	562.990
As % of GDP	-0,9	-3,3	-0,6	1,5	0,7	0,5	0,9

Source: Ministry of Finance.

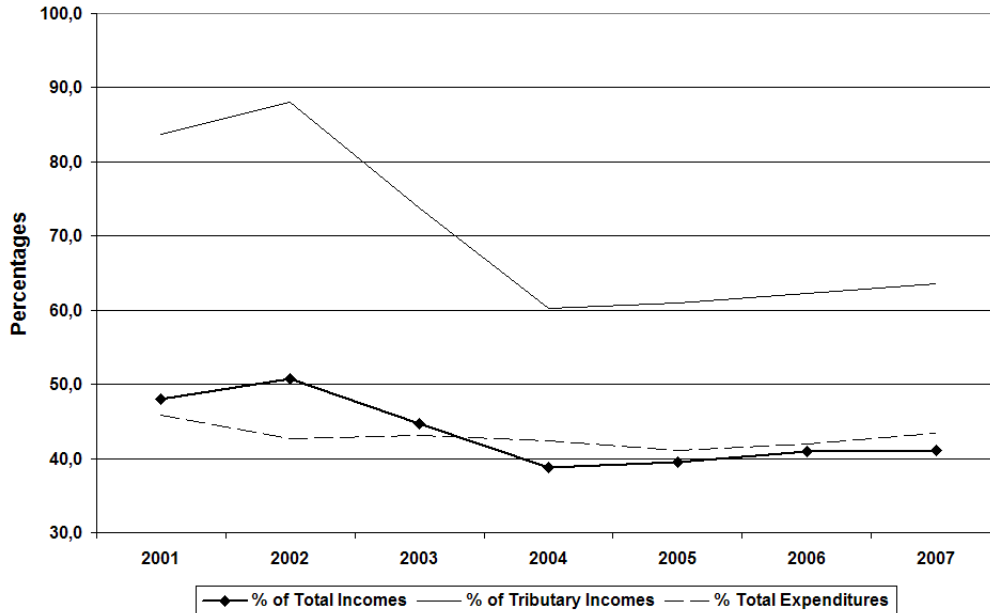
3. The Opportunity Costs of Payments to the Personnel of Public Sector

The expenses by concept of public employment, which include payments of salaries and wages, represent a very high burden for the Central Government. These expenses approximately consume 40% of the Total Expenses, and a similar percentage of the Total Income. Nevertheless, if we consider only the revenues obtained from the collection of taxes, these percentages arise to more than 50% of collections, exceeding widely the possibilities of the Central Government to finance another type of activities in a sustainable manner (Graph 1.a.). That is, besides evading resources from investment in infrastructure or social policies, the horizon of planning for public or social policies appears quite short in time, due to the

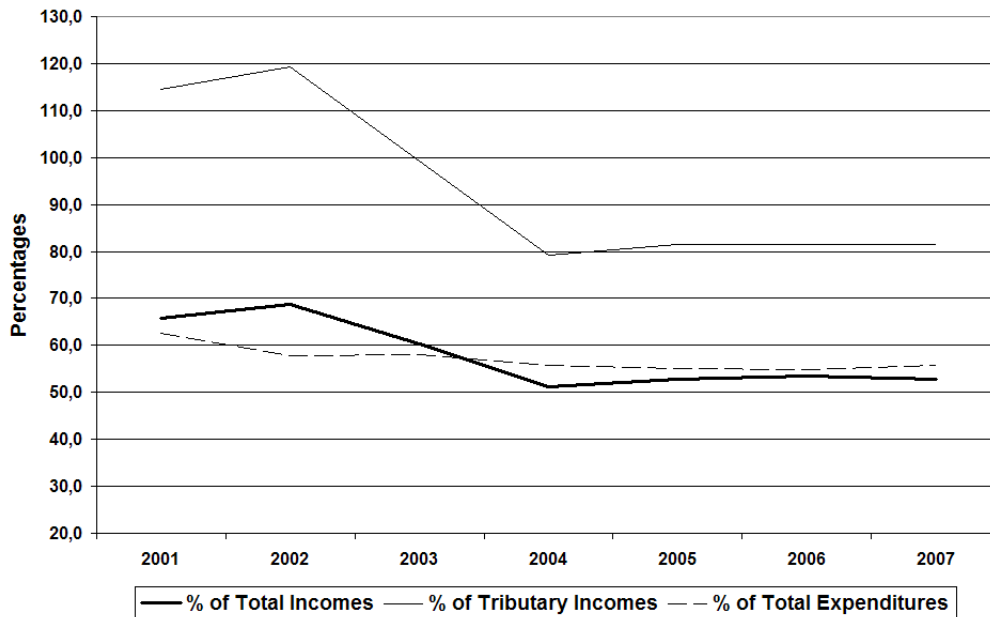
⁵² The investment in infrastructure has decreased in about Gs. 30 billions, almost 3% during the period 2002-2003. The Graph No. 1.c shows a decreasing trend in public investment in infrastructure as a percentage of total incomes and total expenditures.

magnitude of wages and other remunerations that introduce a strong uncertainty about the future availability of sufficient funds to finance those policies.

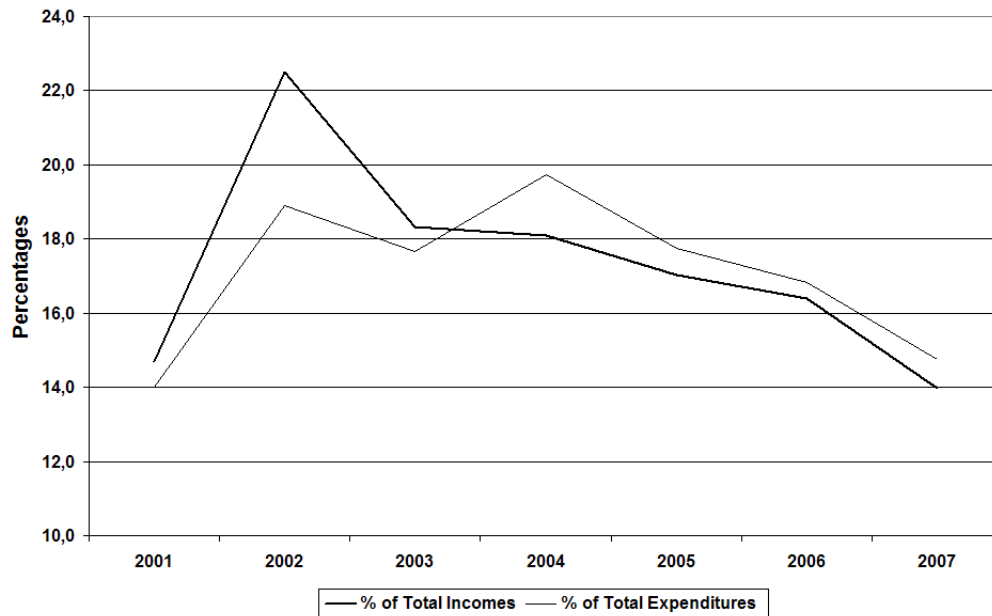
Graph 1
a) Central Government: Evolution of payments to personnel



b) Central Government: Evolution of payments to personnel plus transferences for retirement and pensions



c) Central Government: Evolution of Public Investment in Infrastructure



Source: Ministry of Finance.

If the transferences for retirement and pensions, and the payments for wages and salaries are added, the size of funds destined to those concepts absorbs a proportion still greater of the resources of the Central Government. As can be observed in the Graph 1.b, these expenses approximately consume 80% of the tributary incomes, and more than 50% of the total expenditures and total incomes, considered independently⁵³.

As was mentioned above, given the great amount of funds absorbed from the budget by the personnel of the public service, the availability of resources to finance programs of public investment is very limited. This fact can be appreciated in the Graph 1.c., that shows how the share of the investment in infrastructure with respect to the total income and total expenses has decreasing continuously in the last five years.

Finally, the fact that the investment in infrastructure decreased more rapidly than the expenses in wage, salaries and transferences for retirement and pensions do, it is not an isolated or unknown phenomenon. Far from it, this type of public expense is one of the first in being trimmed in periods of fiscal adjustments. In addition, as Lane (2002) indicates, the expenses in remunerations to public personnel are less flexible to alterations since they rest on rigid legislations and union pressures⁵⁴.

4. The Employment in the Public Sector

As Borda (2001) affirms, one of the key factors in the administration of the State constitutes the human resources. In addition, as already mentioned in previous paragraphs, the public employment is vitally important because it absorbs a very important proportion of the public finances, fact that limits the

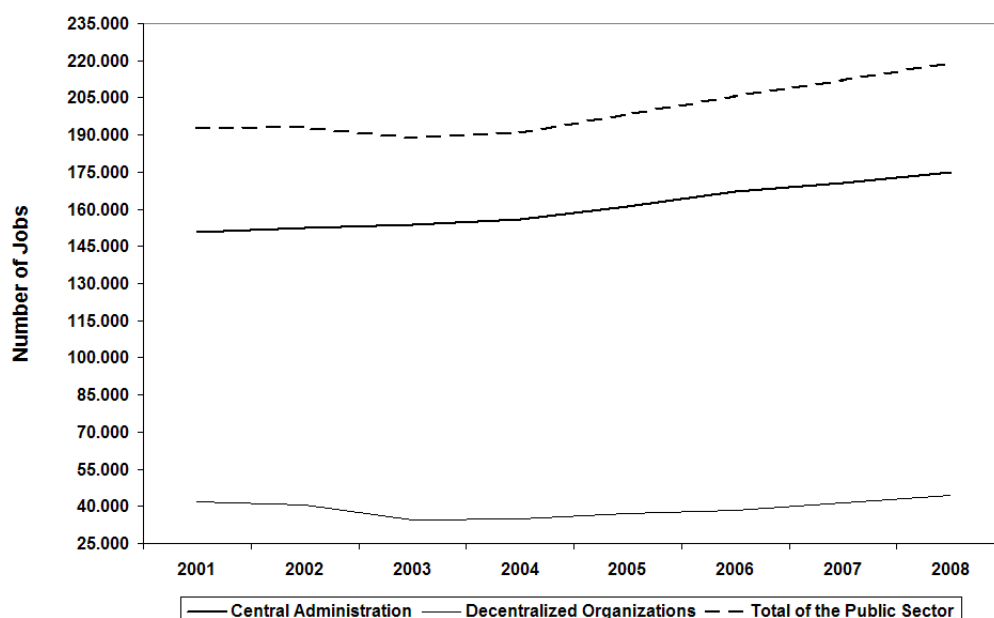
⁵³ According to publications of The World Bank, there is consensus which establishes that the public expenses in wages and salaries should not surpass 25% of total expenditures.

⁵⁴ Some evidence on the rigidities and persistence of current public expenses in the presence of external shocks for the case of MERCOSUR can be obtained in Badagian and Cresta (2006).

capacity of the Government to play its role regulating the economy and providing services; but mainly, it limits his ability to act as stabilizer and to stimulate the economic activity in the presence of negative external or internal shocks (Badagian and Cresta, 2006).

In this section a brief analysis is done about the composition of employment in the public sector of Paraguay, using data provide by the Ministry of Finance. Since a great difficulty exists to obtain data referring to the number of civil servants or public employees, the variable considered to analyze the increase in the number of personnel in Paraguay’s public sector was the amount of new positions or jobs introduced in the Government’s Budget each year. In this sense, the amount of new positions included in the Government’s Budget of each institution represents a good approach to the number of public employees.

Graph 2: Number of Public Employees

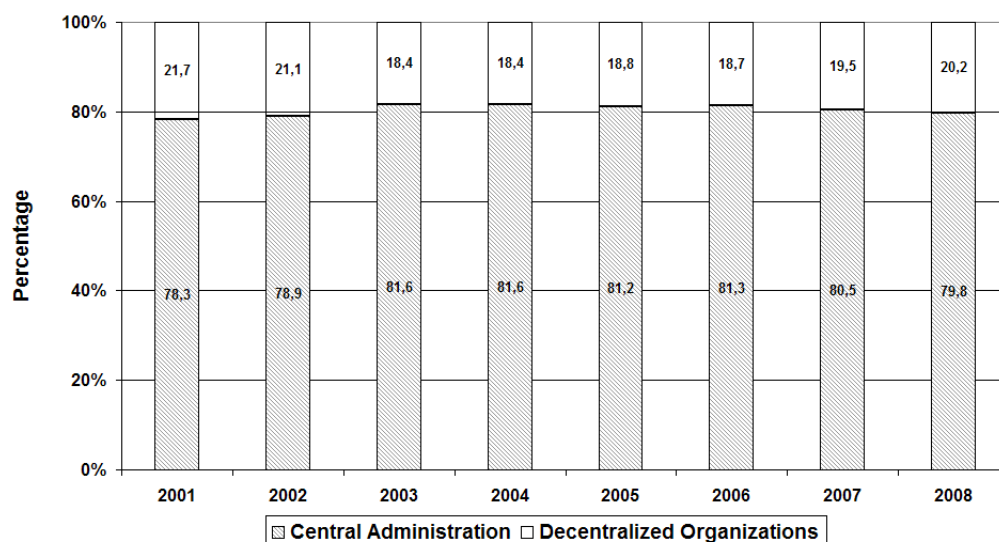


Source: Ministry of Finance.

In the last eight years (including data until February of 2008), the increase in the number of new positions has been continuous (Graph 2); in this period, 26,579 new positions were created, and this represented an increase of approximately 13.8%. This arise in the number of new positions was lead by the Central Administration, where the number of positions has grown from 150,752 jobs in 2001 to 174,906 in February of 2008; that is, an increase of 24,154 new jobs or 16%. On the other hand, the evolution of the new positions in the Decentralized Organizations (rest of the Public Sector) has stayed relatively constant around 45,000 jobs throughout the years.

Additionally, the Central Administration not only leads the expansion of the new public positions, but also it constitutes the greater employer within the Public Sector. This can be appreciated clearly in Graph 3, where approximately 80% of the total of public positions corresponded to the Central Administration during the period under study.

Graph 3: Distribution of Public Employees (2001-2008)



Source: Ministry of Finance.

Taking into account The Central Administration individually, The Executive Power was the one that more public positions has generated, mainly through The Ministry of Education and Culture (MEC) due to the beginning of the agenda of the educative reform. According to Borda (2001), this reform required an increase in the cover of primary education in the country that resulted in an increase in public positions. During the period under analysis, the MEC created 12,398 of the 21,108 new positions budgeted for The Executive Authority.

On the other hand, the Legislative Power and the Judicial Power also had important increases in the number of public positions. These increases were in the order of 84.9% and 31.1%, respectively. However, the main employer within the Central Government has been, as already mentioned above, the Executive Power (Table 2).

Finally, according to Borda (2001), when analyzing the increase in the expenses in personnel, an important aspect that must be highlighted is that the wage adjustments of the Public Sector are not tie to indicators of improvement of results to stimulate the good management. In addition, dispersion and lack of harmonization of the system of remunerations exists. This implies that a job of equal requirement, qualification and responsibility has different remunerations, depending on the institution or level of Government that is considered. Also, in the admission and promotion of the public personnel still criteria of loyalties and political influences prevail, in detriment of the professional qualification and achievements.

Table 2: Number of Public Employees

LEVELS OF GOVERNMENT	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	(2001-2008)	Variación %
CENTRAL ADMINISTRATION	150.752	152.271	153.881	155.928	161.034	167.280	170.631	174.906	24.154	16,0
Legislative Power	451	481	516	591	641	701	783	834	383	84,9
Congress	0	6	6	22	56	63	155	174	174	100,0
Chamber of Senate	192	216	251	266	255	283	227	243	51	26,6
Chamber of Deputies	259	259	259	303	330	355	401	417	158	61,0
Executive Power	141.309	142.532	143.844	145.425	150.052	155.400	158.347	162.417	21.108	14,9
Presidency of the Republic	1.370	1.379	1.409	1.472	1.480	1.586	1.646	2.058	688	50,2
Vice presidency of the Republic	76	76	76	76	71	71	71	63	-13	-17,1
Ministry of Internal Affairs	17.282	17.828	18.245	16.823	20.014	21.562	23.748	25.209	7.927	45,9
Ministry of Foreign Affairs	624	627	636	636	639	642	656	680	56	9,0
Ministry of Defence	18.890	18.423	18.513	18.649	19.043	19.052	19.400	19.724	834	4,4
Ministry of Finance	3.605	3.554	3.571	3.591	2.603	2.484	2.417	2.367	-1.238	-34,3
Ministry of Education and Culture	78.076	79.526	80.304	83.009	85.398	88.324	88.950	90.474	12.398	15,9
Ministry of Public Health and Social Welfare	11.208	11.211	11.211	11.196	11.279	12.332	12.270	12.646	1.438	12,8
Ministry of Justice and Work	2.592	2.634	2.637	2.517	2.644	2.641	2.642	2.645	53	2,0
Ministry of Agriculture and Livestock Farming	2.883	2.935	2.927	2.928	2.403	2.389	2.285	2.286	-597	-20,7
Ministry of Industry and Commerce	470	470	468	468	440	448	447	447	-23	-4,9
Ministry of Public Constructions and Communications	4.233	3.869	3.847	4.060	4.038	3.869	3.815	3.818	-415	-9,8
Judicial Power	8.405	8.650	8.915	9.305	9.731	10.551	10.862	11.016	2.611	31,1
Supreme Court of Justice	5.402	5.433	5.448	5.688	5.931	6.524	6.638	6.716	1.314	24,3
Electoral Justice	1.391	1.391	1.391	1.392	1.393	1.396	1.396	1.400	9	0,6
Public Ministry	1.593	1.806	2.056	2.205	2.387	2.611	2.789	2.859	1.266	79,5
Council of Magistracy	19	20	20	20	20	20	39	41	22	115,8
Office of the General Comptroller of the Republic	587	608	606	607	610	628	639	639	52	8,9
DECENTRALIZED ORGANIZATIONS	41.807	40.766	34.710	35.070	37.218	38.544	41.457	44.232	2.425	5,8
Central Bank of Paraguay	1.305	1.305	1.189	1.162	1.000	990	990	951	-354	-27,1
Governments of the Departments	773	719	718	719	720	809	810	825	52	6,7
Autonomous and Autarchic Institutions	2.249	2.157	2.175	2.009	3.470	3.660	3.752	3.809	1.560	69,4
Public Institutions of Social Security	7.595	7.570	7.562	7.579	7.578	7.579	7.692	8.391	796	10,5
Public Enterprises	15.277	14.031	7.730	7.650	7.651	7.684	7.761	8.032	-7.245	-47,4
Financial Institutions of the Government	1.684	1.655	1.681	1.682	1.683	1.665	1.626	1.629	-55	-3,3
National Universities	12.924	13.329	13.655	14.269	15.116	16.157	18.826	20.595	7.671	59,4
TOTAL	192.559	193.037	188.591	190.998	198.252	205.824	212.088	219.138	26.579	13,8

Source: Ministry of Finance.

5. Deficiencies in the Public Infrastructure: some examples

This section analyse some examples of sectors where exists some deficits in infrastructure and technology that reduce the country's competitiveness compared to the rest of the world. In this sense, there is an ample consensus about the fact that a deeper insertion of a less developed country in the international commerce requires an improvement in the infrastructure, like roads, ports, generation of energy, networks of telecommunications, transport of passengers, etc, through public investment (or private investment with public regulation)⁵⁵.

Table 3: Conditions of roads per each 1.000 Km² of Surface

Country	Tarmacked roads (Km)	Total
Costa Rica	158,0	702,3
El Salvador	94,4	476,7
México	59,7	178,2
Panamá	53,3	154,2
Uruguay	45,9	51,0
Guatemala	44,7	129,4
Venezuela	35,4	105,4
Ecuador	25,7	152,3
Honduras	24,7	121,3
Argentina	22,8	77,5
Chile	21,3	105,2
Nicaragua	16,4	143,5
Colombia	14,3	99,2
Brasil	11,1	202,6
Paraguay	10,6	72,5
Perú	8,0	61,2
Bolivia	3,9	55,3

Source: World Development Indicators and Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

One of the most important aspects of public infrastructure which Paraguay must improve is the quality of the roads. In Table 3 can be observed that, in comparison with other Latin-American countries, Paraguay has a road network in very bad conditions of wear and tear. This is an obstacle for development, since it increases the transport costs and difficult the quick access to central markets and the sources of inputs. If it is considered that Paraguay is a Mediterranean country, the situation becomes still more unfavourable given to the fact that transport costs of goods by roads are, in average, 8 times higher than the costs of the fluvial or marine transport of goods, according to a study of the Economic Commission for Latin America and The Caribbean (ECLAC).

In this context, in the study “Impact of the transport and the logistics in the international trade of Paraguay”, published in 2006, the Mediterranean condition of Paraguay determine an increase in the costs of transport in about 47%; and approximately half of this over cost is given by internal factors (like the bad condition of roads).

⁵⁵ The sectors in which exist poor infrastructures are various in Paraguay, but this report presents only a few of the most urgent ones which significantly affect the competitiveness of the country in the context of international commerce.

Another important sector where the infrastructure is insufficient is the sector of the aerial transport of passengers. Paraguay has two international airports (Airport Silvio Pettirossi, located in the city of Luque, and the Airport of the city of Ciudad del Este). According to a report of the Ministry of Industry and Commerce and the Organization of the United Nations for the Industrial Development, because of a lack of a proper maintenance, they are not in good conditions⁵⁶.

The report cited above also states that only three international air lines arrive to Asuncion, this situation increases the prices of travel tickets and the costs of transportation of goods. As a result of this situation, the flow of people who use this type of transport is inferior to the one of the majority of Latin American countries, as it can be observed in Table 4.

Table 4: Situation of the Aerial Transport of Passengers

Country	Thousands of People
Brasil	35.264
México	21.240
Colombia	8.965
Argentina	6.851
Chile	5.464
Venezuela	4.592
Perú	2.666
El Salvador	2.535
Bolivia	1.853
Panamá	1.501
Costa Rica	884
Uruguay	564
Ecuador	478
Paraguay	373
Nicaragua	61
Guatemala	n.a
Honduras	n.a

Source: World Development Indicators.

In Paraguay, the service of fixed telephony is still under a monopoly, since the company “Paraguayan Company of Communications” (COPACO), in spite of being a company of private right, still is under the dominion of the Government. The telephone cover of Paraguay is between lowest of Latin America, not only in terms of the existing number of telephone lines but also in terms of telephone lines by inhabitants. In this scenario, as is shown in Table 5, the proportion of telephone lines by each 100 inhabitants was not increased during the period 2000 - 2005. Additionally, the existing telephone cover in the country is almost 5 times smaller than the average cover of the three main partners of MERCOSUR, and almost 4 times inferior to the world-wide cover.

⁵⁶ “Competitividad Industrial del Paraguay”. Report elaborated by the *Technical Unit of Studies for the Industry (UTEPI)*, Ministry of Industry and Commerce (MIC) and The United Nations Organization for Industrial Development (ONUDI). September, 2007.

Table 5: Number of Telephone Lines

Country	2005		2000	
	Number of telephone lines (in thousands)	Per each 100 inhabitants	Number of telephone lines (in thousands)	Per each 100 inhabitants
Costa Rica	1.389	32,1	899	23,5
Uruguay	1.000	30,9	929	29
Brasil	42.382	23	30.926	17,8
Argentina	8.800	22,8	7.894	21,5
Chile	3.436	22	3.303	21,7
México	19.512	18,2	12.332	12,5
Colombia	7.679	16,8	7.193	17
El Salvador	972	14,1	625	10
Panamá	440	13,6	429	15,1
Venezuela	3.606	13,5	2.536	10,5
Ecuador	1.702	12,9	1.224	9,7
Guatemala	1.132	8,9	677	5,9
Perú	2.251	8,1	1.717	6,7
Bolivia	646	7	511	6,1
Honduras	494	6,9	299	4,8
Paraguay	320	5,2	283	5,2
Nicaragua	221	3,8	165	3,2
World	1.263.367,6	19,8	979.209,6	16,1

Source: International Telecommunications Union (ITU).

Finally, considering only some examples as the mentioned ones in the above paragraphs, the investment in capital and technological infrastructure must be increased not only for the construction of new infrastructure, but also for the maintenance of the existing ones. Nevertheless, the rigidity of the current expenses reduces valuable resources that could be destined to this type of investments.

Concluding Remarks

This report presents a brief analysis about the evolution of Central Government's current public expenses in wages and salaries and transfers for retirement and pensions, in the period 2001-2008.

During this period, these expenditures approximately absorbed 80% of the tributary income, and more than 50% of the total expenses and of the total income. As a result of this direction given to the fiscal policy, the resources destined to public investment, specially in infrastructure has been limited; fact denoted by a diminution in the share of public investment on the total income and total expenses during the last 5 years.

The increase in the current expenses destined to the public employment was a result not only of the increases in the wage mass, but also due to a greater burden originated in the increasing contributions to the retirements and pensions of the *Caja Fiscal*, and due to the increases in the number of new public positions, sustained during many years.

In the last 8 years, 26,579 new positions were created, which represented an expansion of about 13.8%. This increase in the number of new positions was lead by The Central Administration, which created

24,154 new positions between years 2001 and 2008. Also, the Central Administration is the greater employer within the Public Sector, since in average; approximately 80% of the total number of public positions corresponds to that level of Government.

Finally, considering some examples like the deficient system of roads, the poor services for aerial transport and the low cover of telephone lines (responsibility of the Public Sector), the investment in physical infrastructure investment and technology must be increased not only for the formation of new capital, but also for the maintenance of the existing one. Nevertheless, the rigidity of the current expenses reduces valuable resources that could be destined to this type of investments.

References

Badagian A. and J. Cresta (2006). “Fluctuaciones Cíclicas en las Variables Fiscales de los Países del MERCOSUR” In *Fundamentos para la Cooperación Macroeconómica en el MERCOSUR*. Ed. Siglo XXI Iberoamericana. Buenos Aires, Argentina.

Borda, Dionisio (2001). “Presupuesto, Política Fiscal y Desempeño Económico en la Transición”. *Centre for Interdisciplinary Studies in Social Rights and Political Economy, Catholic University of Asuncion*. Asuncion, Paraguay.

“Competitividad Industrial del Paraguay”. Report prepared by the *Technical Unit of Studies for the Industry (UTEPI)*. Ministry of Industry and Commerce (MIC) and The United Nations Organization for Industrial Development (ONUDI). September, 2007.

Lane, Philip (2002). “The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD”. *Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin and CEPR*.

World Bank. “Administrative and Civil Service Reform – Aggregate Employment and Wage Bill Concerns”. www.worldbank.org/publicsector/civilservice/wageconcerns.htm

ANNEX 3.

ANALYSIS OF THE NATIONAL PUBLIC DEBT OF PARAGUAY

JUAN CRESTA ARIAS

June of 2008

1. INTRODUCTION

During the decade of 90s and in the first two years of the new millennium, many Latin American countries were facing hard programs of fiscal adjustment to reduce the level of their national debt and to change the course of the public finances towards a fiscal surplus, to turn them sustainable in the long term, and to allowed them to apply the fiscal policy as stabilizing tool of the aggregate demand.

On the other hand, in Paraguay, the problem of high levels of public debt and chronic fiscal deficits has appeared in a very particular form, mainly by two aspects: first of all, in this country, the problem of high levels of debt has taken preponderance in a period of time different from that occurred in the majority of Latin American countries. Secondly; until the year 1995, the ratio of external debt to GDP was not too high, in comparison with the level of domestic debt. As can be observed in Graph 1, the beginning of the decade of 90s marked a deep diminution, not only in the ratio of the domestic debt to GDP, but also in the ratio of foreign debt to GDP (that mainly reflects the effect of foreign debt renegotiations). In addition, the share of foreign debt with respect to the total debt was the inferior one until 1996. From this year and beyond, the external debt has growing continuously reaching in 2003 a percentage of about 45% of GDP. While, the domestic debt has been falling, from an average percentage near 25% of GDP, to approximately 4% of GDP.

At the end of the year 2003, the fiscal authorities managed to reduce the ratio of debt to GDP, at moments at which the cessation of payments was almost imminent. Even though the present levels of debt have been reduced drastically, they still continue being high (22% of foreign debt and 4% of the domestic debt); perhaps not as much as to fear a situation of *default*, but like not relaxing the fiscal policy or indebtedness. In other words, if certain the authority do not manage to execute some programs of fiscal reconstruction, mainly of the current expenditure side, the risk in which the uncertainty can seize the creditors of the public sector or the organisms who grant credits to him, returning them sceptical towards any program of reactivation raised by the local economic authorities.

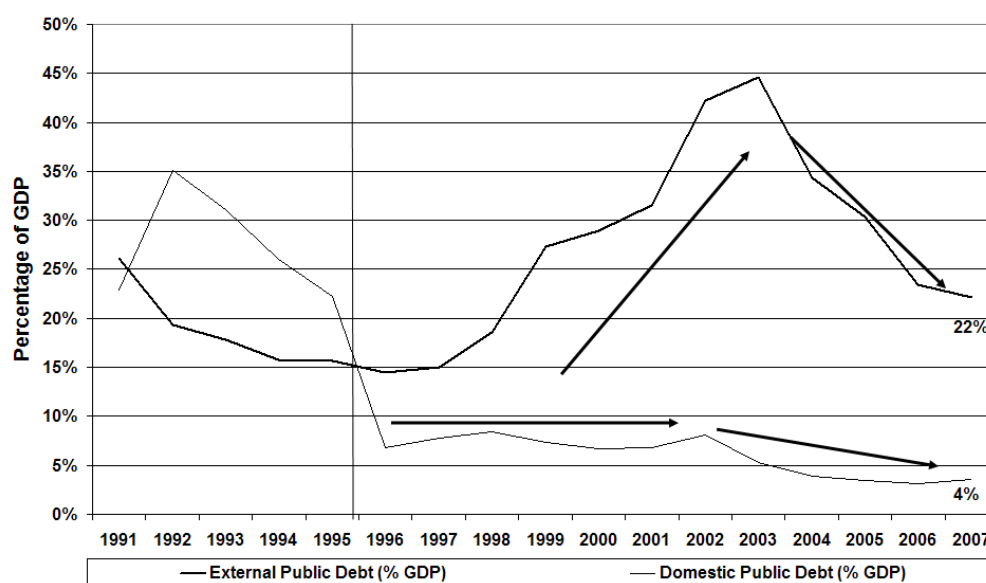
Although a good number of reasons could be outlined to justify the decisions of indebtedness and accumulation of debt of the government, in particular to fulfil its functions of stabilizer and supplier of social services, health, education and infrastructure, just to mention some; a thing that can be highlighted is that a high level of national debt increase the risk of fiscal crises, and could generate significant negative effects on the economic activity. In this sense the economic literature highlight the question of a situation in which the national debt is to elevated as to be considered unsustainable (and for this reason very *harmful* in the long term), and for that reason to deserve a deepening of the programs of tributary reforms and reconstruction of public expenses. In addition, a high level of public indebtedness has the characteristic of determining a smaller consumption in the future, or the obligation of increasing the income during a more prolonged horizon of time in order to save sufficient resources to pay the debt. In other words, a greater expenditure today, financed with indebtedness causes that authorities increases taxes in the future or introduce even deeper cuts in expenses in other areas, like public investment. When

the Government is taking high levels of debt jeopardizes its future expenses, because it must assign resources to amortize higher amounts of debt and its interests.

For this reason, the objective of this brief technical report is to evaluate the evolution of the public debt in Paraguay, selecting some indicators, as much of the domestic debt as of the foreign debt; and in this way to risk some recommendations for fiscal policy.

The work is structured of the following way, in section 2 appears the evolution and antecedents of the composition of the domestic public debt. The data of the evolution of the balances of foreign debt and the payments related to it appear in section 3. The conclusions and recommendations appear together, at the end of the document.

Graph 1: Evolution of Public Debt (Domestic and External)



2. Domestic Public Debt

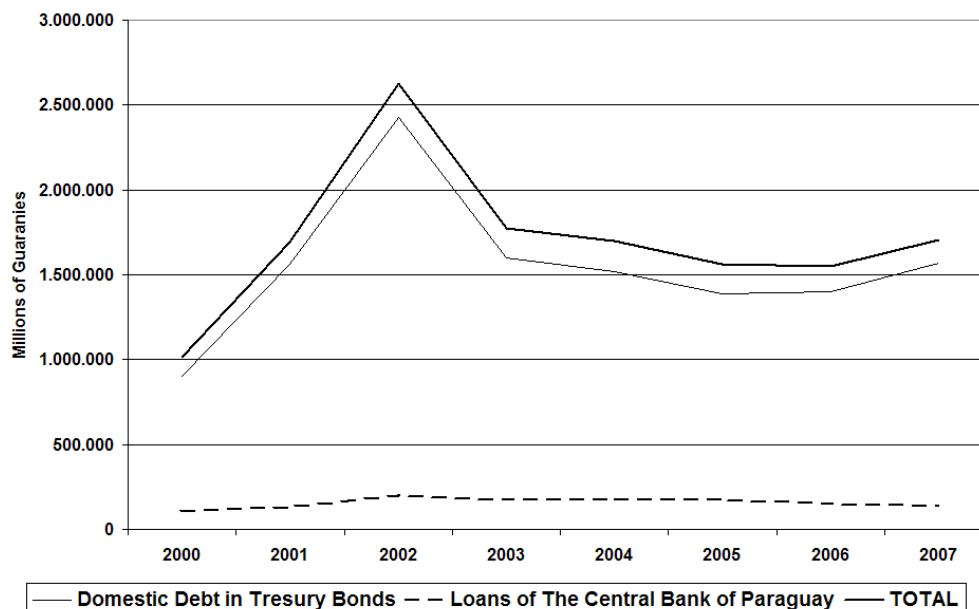
The domestic national debt of Paraguay is composed basically by the loans that the Central Bank of Paraguay grants to the Ministry of Finance, and by the National Treasury Bonds, that as can be appreciated in the Graph 2.a, are the most important ones.

The balances of domestic debt were increased strongly in the first three years of the analyzed period, whereas the service of the debt was reduced deeply during this period. This situation occurred due to the increasing deterioration in the public finances, that the Government suffered, which lead the country to the doors of a cessation of payments or a *default* in 2003.

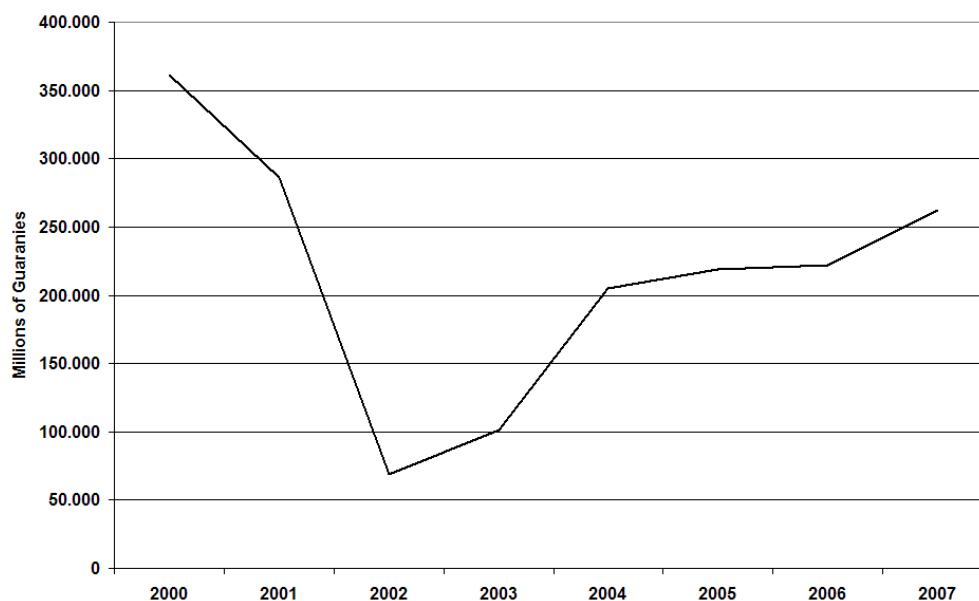
After the reconstruction of the domestic debt, between years 2004 and 2006, this type of debt was reduced quickly, from an amount near Gs. 2,500 millions (mainly thanks to the reduction in the debt represented by the treasury bonds) until becoming stabilized around Gs. 1,500 millions at the present. That is to say, a reduction of approximately Gs. 1,000 millions, or about 66%.

Graph 2:

a) Stocks of Domestic Public Debt (Millions of Guaranies)



b) Payments of Domestic Public Debt (Millions of Guaranies)



Considering the service or payments of the domestic debt (Table 1), the initial amount of money represented by the bonds, after the reconstruction of the domestic debt in 2003 was approximately Gs.102 billions, which according to the calendar of interest and capital payments until year 2008 constitute a negative flow of total resources equal to a trillion of Guaranies. In other words, funds needed to pay the debt represented by the Treasury bonds consist in a very onerous task for the Government. More specifically, even if the authorities do not return to incur in any new debt, the burden that must be covered only with respect to the payment of domestic bonds is very important.

Another important issue to consider is that the repay of domestic debt do not contemplate the payment of the obligations with the Paraguayan Central bank. If this debt were demanded, the requirements of resources would be still bigger; and in fact, this situation already has generated conflicts between the Ministry of Finance and the Central bank of Paraguay.

3. Foreign Public Debt

The foreign debt of Paraguay is composed mainly by the loans that the National Treasure receives from Foreign Governments, the Multilateral Organisms of Credit, and Bonds of Foreign Debt (Table 2).

The stock of external debt grew quickly in 2001-2004, whereas, as occurred with the domestic debt, the repay of the debt was reduced deeply during this period. This situation, as mentioned above, occurred due to the increasing deterioration in the public finances that suffered the Government. This deterioration leads the country to an incipient *default* in the year 2003.

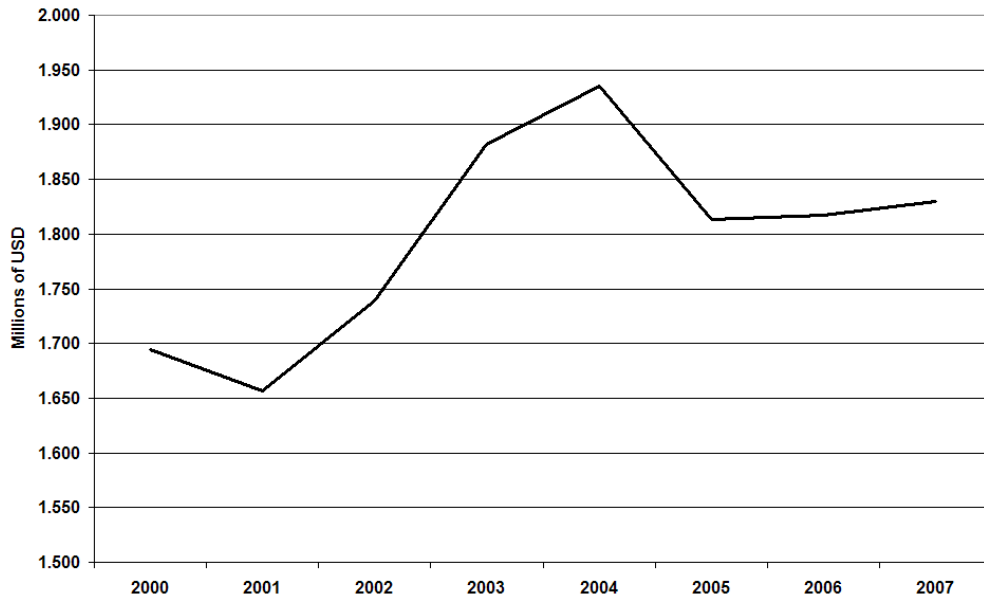
As a result of a Stand-by agreement signed with the International Monetary Fund that, among other subjects, contemplated measures to reduce the external indebtedness. As a result of these measures, between years 2004 and 2005, the foreign debt was quickly reduced from an amount near U\$S 1,950 million, to approximately U\$S 1,800 million. That is to say, a diminution closed to U\$S 150 million, or of approximately 8.3%. From year 2005, the growth of the external debt has been moderate.

An important aspect of the composition of the public debt is that the treasury bonds are dispersed between an important number of possessors, not therefore the foreign debt. This kind of debt were mainly concentrated by Multilateral Organisms in 2007, with the 59,4%; the Official Bilateral Organisms or the Club of Paris possessed the 22.3%; and the external debt in bonds represented 18.3%.

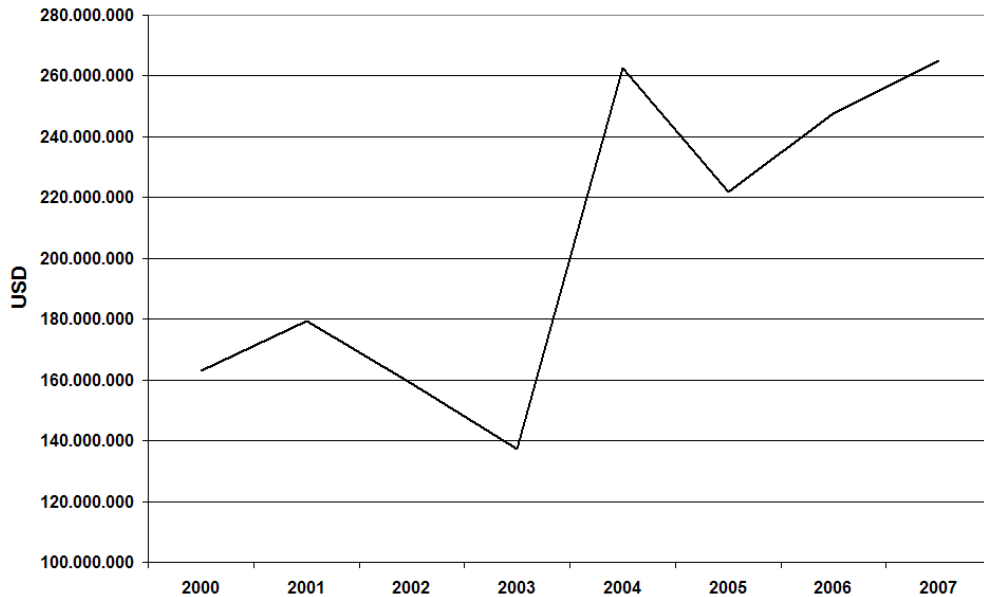
The external debt in the hands of the Multilateral Organisms is composed as follow: 71.4% corresponding to the Inter-American Development Bank (IADB), 20.2% corresponding to the IBRD and, the rest distributed among other organisms. On the other hand, the debt in the hands of the Bilateral Organisms is more dispersed, nevertheless 54 percent of that debt corresponds to the Government of Japan, and 26% correspond to the Chinese credit; that it was contracted in 1999 by an approximated amount of U\$S 400 million, being the present balance near U\$S 106 million.

Another important aspect that must be highlighted is the fact that the most indebted level of the Government is the National Treasure. This tendency has stayed from year 1992, not necessarily because the National Treasure or Ministry of Finance is the most the indebted institution, but because Law 109/92 from January, 6 of 1992 establishes that all indebtedness of any agency or level of the Public Sector must be canalized through the Ministry of Finance, and this unit as well, canalizes the resources towards the corresponding organisms.

Graph 3:
a) Stocks of Foreign Public Debt (Millions of USD)



b) Payments of Foreign Public Debt



On the other hand, with respect to the schedule of payments displayed in Table 2, the service of the foreign debt has absorbed a great amount of resources, which will extend in the future. This means that the burden that pays the Government is not going to be reduced significantly in the next years, even if the Public Sector does not return to contract new debt, since only the payments already established on the debt contracted in the past are of great importance.

On the other hand, another interesting vision to analyze with respect to the foreign debt, is that this type of debt is denominated in foreign currency, mainly in Dollars of the United States. For that reason, whenever a depreciation or appreciation of the exchange rate appears, the amortization and interest of the debt are increased or reduced when measuring this payments in local currency; fact that introduces an important quota of uncertainty on the horizon of future planning of the required payments, either amortization or interest, or both.

Finally, since the finances of the government, in the last years, seem to take a way of prudence; and that the instruments of domestic financing were used with the purpose of covering temporary gaps between expenses and income, it is possible to say that the government lack of a source for formal financing that serves to cover this gap, and that rest in clear and predictable legal context. In that sense, it is necessary that the government accelerates the implementation of a policy of indebtedness that can introduce versatility in financing the budget, especially in the short term.

Table 1: Payments of Domestic Public Debt by Group of Creditors (In Guaranies)

CREDITORS	PAYMENTS							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Domestic Debt in Treasury Bond</i>								
Amortization	285.635.250.000	125.457.852.167	1.708.000.000	49.915.986.769	136.944.288.000	137.093.767.650	170.659.183.000	193.290.968.500
Interest	26.436.724.060	25.162.861.396	67.526.682.440	51.535.910.068	68.008.548.566	81.790.038.597	51.495.311.565	69.268.653.665
Swap	49.128.918.127	136.022.617.516	0	0	0	0	0	0
Total	361.200.892.187	286.643.331.079	69.234.682.440	101.451.896.837	204.952.836.566	218.883.806.247	222.154.494.565	262.559.622.165
<i>Loans of Central The Bank of Paraguay</i>	...	...	...	...	...	...	...	...
<u>Direct Debt of National Treasury</u>	...	...	...	...	...	...	...	...
Amortization	...	...	...	...	...	...	...	...
Interest	...	...	...	...	...	...	...	...
Swap	...	...	...	...	...	...	...	...
Total	...	...	...	...	...	...	...	...
<u>Guaranteed Debt by National Treasury</u>	...	...	...	...	...	...	...	...
Amortization	...	...	...	...	...	...	...	...
Interest	...	...	...	...	...	...	...	...
Swap	...	...	...	...	...	...	...	...
Total	...	...	...	...	...	...	...	...
TOTAL	...	...	...	...	...	...	...	...
Amortization	285.635.250.000	125.457.852.167	1.708.000.000	49.915.986.769	136.944.288.000	137.093.767.650	170.659.183.000	193.290.968.500
Interest	26.436.724.060	25.162.861.396	67.526.682.440	51.535.910.068	68.008.548.566	81.790.038.597	51.495.311.565	69.268.653.665
Swap	49.128.918.127	136.022.617.516	0	0	0	0	0	0
Total	361.200.892.187	286.643.331.079	69.234.682.440	101.451.896.837	204.952.836.566	218.883.806.247	222.154.494.565	262.559.622.165

Source: Ministry of Finance.

Table 2: Payments of Foreign Public Debt by Group of Creditors (In USD)

CREDITORS	PAYMENTS							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Foreign Governments and its Agencies</i>								
Amortization	36.889.500	38.752.049	34.249.669	21.232.613	72.231.003	55.338.186	59.508.761	51.476.696
Interest	18.000.601	19.008.257	13.196.343	9.056.461	27.938.344	18.387.932	17.918.145	17.373.226
Commission	11.905	793.530	501.766	239.536	113.528	19.601	7.334	449
Total	54.902.006	58.553.836	47.947.778	30.528.610	100.282.875	73.745.719	77.434.239	68.850.371
<i>Multilateral Organisms</i>								
Amortization	45.498.238	51.413.646	58.195.633	57.403.174	102.257.316	80.577.274	82.703.832	103.069.367
Interest	28.948.891	34.886.281	30.625.046	35.127.439	47.525.072	38.593.852	40.771.452	43.674.437
Commission	2.342.737	2.127.079	3.660.715	1.479.360	1.479.871	1.223.056	456.906	417.034
Total	76.789.866	88.427.006	92.481.394	94.009.973	151.262.260	120.394.183	123.932.191	147.160.838
<i>External Debt in Bonds</i>								
Amortization	0	0	0	0	0	12.903.226	25.806.452	25.806.452
Interest	28.055.444	29.131.295	15.602.000	10.556.514	8.769.306	13.853.667	20.462.737	23.318.343
Commission	0	0	0	0	0			
Total	28.055.444	29.131.295	15.602.000	10.556.514	8.769.306	26.756.892	46.269.189	49.124.795
<i>Private International Banks</i>								
Amortization	2.468.925	2.468.925	2.460.645	1.967.223	2.067.150	1.033.575	0	0
Interest	864.803	676.984	265.283	222.824	53.703	14.912	0	0
Commission	0	0	0	0	0		0	0
Total	3.333.728	3.145.909	2.725.929	2.190.047	2.120.853	1.048.487	0	0
TOTAL								
Amortization	84.856.663	92.634.621	94.905.947	80.603.010	176.555.469	149.852.261	168.019.044	180.352.515
Interest	75.869.739	83.702.817	59.688.673	54.963.238	84.286.426	70.850.363	79.152.334	84.366.006
Commission	2.354.642	2.920.609	4.162.482	1.718.896	1.593.399	1.242.657	464.241	417.482
Total	163.081.044	179.258.047	158.757.101	137.285.144	262.435.294	221.945.281	247.635.619	265.136.004

Source: Ministry of Finance.

4. Some conclusions and recommendations with respect to the Policy of Indebtedness

At the moment the Government does not possess a policy of clear indebtedness, all the bond issues must be approved by a law of the National Congress. For this reason, these instruments hardly can be used with the aim of covering temporary gaps in fiscal accounts.

Although the history of Treasury bonds is marked by the delay in repayments and by a reconstruction that was done in 2003, for an amount of U\$S 138 million, the bonds show certain incipient demand, given the expectations of the agents with respect to the prudence that can be shown by the public finances.

Unlike the main developed economies and the emergent ones, the debt issue is realized with an interest rate determined by law, which does not support any type of financial analysis. This occurs, perhaps because these titles were placed to pay services offered by the Government suppliers, which puts the government in an unfavourable situation in the task of reducing financial costs.

In this context, in order to have the conditions to be able to issue new debt at favourable interest rates, the Government must fulfil certain requirements. For instance, administrative transparency, assure sufficient information for the public about his financial situation, a correct policy of expenditures, some type of fiscal rule and over all; a fiscal policy that is separated from the political power.

A policy of indebtedness could replace to the financial sources used at the present, like: arrears and short term loans from the Central bank. These two types of financial instruments give a bad image to the Government, generating distrust towards the macroeconomic variables. An optimal policy of indebtedness could create short term instruments (for example an instrument that last for one year), which would make possible to the Government to cover certain gaps that are caused by questions of seasonality in tributary revenues, with temporary funds. Using this instrument, the Government could avoid having to resort arrears or the loans from the monetary authority.

To develop this policy, the Ministry of Finance could use good estimations of its cash flow in order to schedule the issue of the debt titles; mainly in periods of smaller collection, in order to cover the temporary gaps between income and expenditures. Then, based on these estimations, quote these short term instruments in the local stock market.

With respect to the short term loans of the Central bank. There are many negative consequences of Budget financing by means of monetary emissions of the Central Bank, the most important is that it generates inflationary expectations in the economic agents, which in fact could generate a deep increment in the general level of prices.

An indebtedness policy not only can allow ordinate issues of short term Government bonds to finance temporary budget gaps, but also as the private sector is accustomed to the debt instruments of the Government, it can allow the issue of titles of longer terms. This would make possible the access of the Government to a safer source of financing for its projects at smaller costs.

More specifically, with respect to the indebtedness policy it is possible to suggest the following points:

- To promote a law that contemplates title emissions without the necessity to resort to the Congress whenever the Treasury needs resources to finance its expenses.
- Once this law is obtained, to begin with emission of short term titles, this is because in economies like the Paraguayan, a good prediction of the long term economic conditions is still difficult to realize, reason why agents badly can determine a suitable interest rate.
- The titles should be quoted either in national currency or foreign currency.

- The interest rates should be determined by means of the financial techniques used in the most developed stock markets, and not determined arbitrarily by law, since this introduces a component of distrust in the economic agents towards the instruments to be quoted, increasing their risk.
- At some time, to see the possibility of *dematerialize* the titles in order to gain liquidity (this would imply electronic emissions, gradually leaving the emissions of physical documents, and their manual processes of positioning, negotiation, compensation and liquidation).

REFERENCES

Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1995). “Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries. NBER Working Paper No. 5214.

Barro, Robert J. (1979). “On the Determination of Public Debt”. *The Journal of Political Economy*, Volume 87, Issue 5, Part I, pp. 940-971.

Bertola, Giuseppe, and Allan Drazen (1993). “Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the effects of fiscal austerity”. *The American Economic Review*, Volume 83, Issue I, pp. 11-26.

Brunila, Anne (2002). “Fiscal Policy: Co-ordination, Discipline and Stabilisation”. *Bank of Finland*.

Hemming, Richard and Murray Petrie (2002). “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability”. *International Monetary Found. Working Paper*, WP/00/52.

Rojas Ramos, Patricio (2004). “Sostenibilidad de las Cuentas Fiscales de Paraguay”. Mimeo. Ministry of Finance of Paraguay. Asunción, Paraguay.

ANNEX 4.

TRANSFER OF BI-NATIONAL ROYALTIES (ITAIPÚ AND YACYRETA) TO THE PARAGUAYAN PUBLIC SECTOR

Juan Cresta Arias
June of 2008

1. Introduction

The aim of this report is to display a brief analysis about the importance of the resources transferred (*Royalties*) to the Paraguayan Public Sector by the binational companies that generate electrical energy: Itaipú and Yacyretá. Specifically, the focus is on the study of the mechanisms adopted to distribute the found, the agencies or levels of government benefited from them and the criteria to assign the *Royalties* on the part of these agencies.

This work is organized of the following way. In the next section, a general analysis of the criteria for the administration of the *Royalties* appears. The analysis of this section focuses also on the percentage to be distributed and types of expenses to which these resources can be assigned. The third section shows indicators referred to the importance of the *Royalties* and Compensations on the total income of the Central Government and other levels of Government, and the amounts that have been transferred to the beneficiaries in the last years. Finally, in the last section appears some final reflections.

2. Financial Compensations for the use of the Paraná River Hydraulic Potential to Generate Electricity

Generally, the term *Royalty* is used to designate the payment that is realized to the holder of rights of author, patents or registered trade-names in exchange for the right to use them. In the case of the Hydro-electrics: Itaipú and Yacyretá, the *Royalties* designates to the financial compensation given to the Governments of Brazil and Paraguay for the use of the hydraulic potential of the Paraná River. In addition, Paraguay receives resources of “compensations for territories flooded” after construction of these hydro-electrics⁵⁷.

These resources are transferred every month to the beneficiaries designated in the legislation. In the case of Paraguay, the resources of the *Royalties* are transferred completely to the National Treasury. The Ministry of Finance is in charge to realize the distribution of *Royalties* and Compensations to the States or Departmental Governments following the proportions established in the legislation that regulate these transferences.

The distribution of *Royalties* and Compensations by the Ministry of Finance is given by the following proportions: 50% remain in the Central Government and rest 50% is transferred to the Departmental Governments and Municipalities. More specifically, the totality of these resources is distributed of the following way (Law 1309/98):

- a) To the Central Government: 50%;

⁵⁷ The list of the Governments and Municipalities that will receive the compensations by “flooded territories” is established in the Laws and Decrees that regulate the transferences of the *royalties*.

- b) To the Departmental Governments affected by the floods: 5%;
- c) To the Departmental Governments nonaffected: 5%
- d) To the affected Municipalities: 5%;
- e) To the Municipalities nonaffected: 25%

Later, by means of the Law N^o 2414/04, a 5% of the resources obtained from the *Royalties* are destined to the creation of a Rural Investment Fund for Development (FIDES), which is administered by the National Institute of Rural and Land Development (INDERT).

Also, 50% of the resources designated to the Municipalities are distributed in equal parts to each of them, and the other 50% are distributed according to the density of population; receiving a bigger proportion those municipalities of greater density of population.

With respect to the previous point it is important to mention that, to be able to receive the assigned funds, the Municipal Governments will have to formulate their budgets, objectives and goals towards which will destine the resources, since these levels of Government do not integrate or comprise the General Budget of the Nation. Therefore, the programs, subprograms or projects towards the resources of the *Royalties* and the compensations will be canalized; will have to be adapted to the national plans, to the departmental or municipal strategies of development, to the National Strategy of Fight against the Poverty and to the priorities of each region. For this reason, the Municipal Governments will have to present to the Ministry of Finance the information of budgetary execution of each program financed with the mentioned resources.

The resources that perceive the Governments or Municipalities will have to be destined, in a minimum percentage of 85% to the following criteria:

- Expenses of capital, applied to the urban development;
- Road infrastructure;
- Education and health;
- Productive development and;
- Environment.

The remaining 15% could be used to finance investment projects, for inspection of public works or for current expenses tied to the expenses of capital.

The resources destined to the **productive development**, will have to be used for the promotion of small farms used in agriculture, for the fortification of the small companies and for the implementation of programs of productive qualification destined to families with limited resources. A fundamental requirement is that this type of expenses does not have to be smaller to 20% of the transferred global amount of *Royalties* or Compensations.

On the other hand, the Departmental Governments and Municipalities will be able to destine until a 20% of the budgeted total amount for **expenses of capital**, to the financing of current transferences to the private sector.

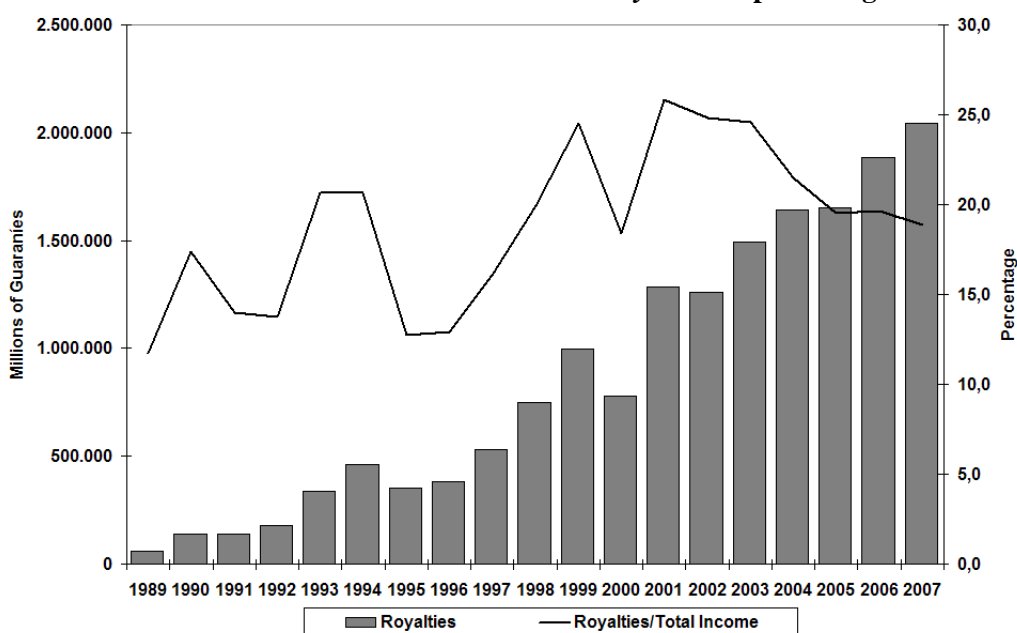
All these resources transferred to the Departmental Governments and Municipalities will have to be administered obligatorily fulfilling the dispositions of the Law N^o 2051/03 “Of Public Hiring”, in which case, they could be audited by the General Office of the Comptroller of the Nation.

3. The Importance of Royalties and Compensations

This section mainly evaluates the importance that represents the revenues transferred by the binational organizations in the total amount of money collected by the Central Government, and specially its preponderance for the Governments and Municipalities, whose margin of manoeuvre to collect resources is more limited than the one of the Central Government, since those are sustained in a smaller amount of sources of funds.

The income by concept of *Royalties* have been, from year 1989, a very important source of funds for the Central Government, as it is possible to be observed in Graph 1. The share of these resources with respect to the Total Revenues has been always superior to 10%. Even, in the beginnings of the new millennium the *Royalties* represented 25% of the total collections of the National Treasure, slightly descending around 20% in the last three years.

Graph 1: Central Government: Income derived from *Royalties* as percentage of Total Income

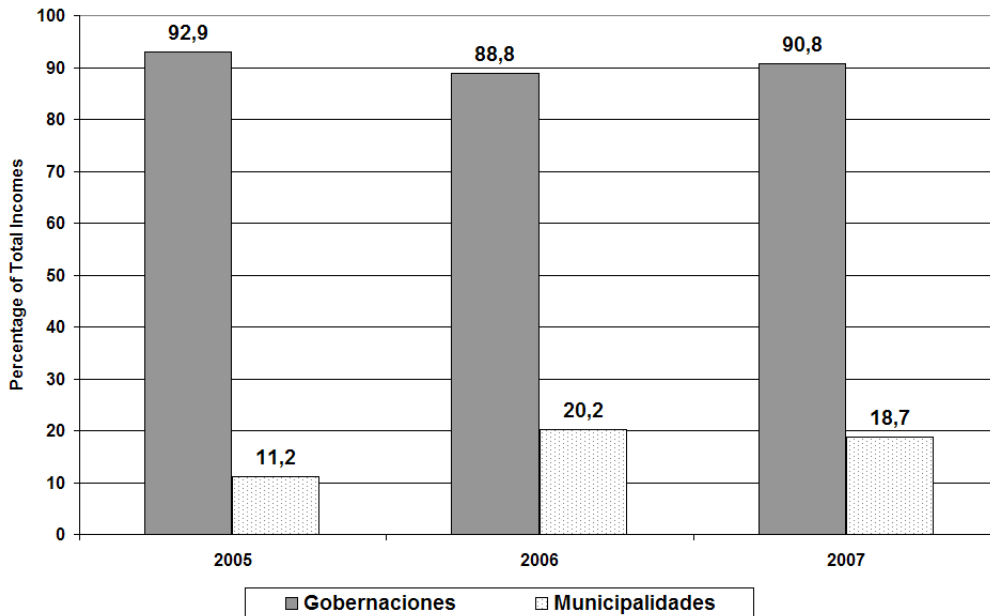


Source: Ministry of Finance.

Considering to the Departmental Governments and Municipalities, that are the most important beneficiaries of the resources originated in the binational entities. As it is appraised in Graph 2, the amount of money from *Royalties* and *Compensations* transferred by the Ministry of Finance to these units of the Government is a very important source of financing. In the case of the Departmental Governments, the *Royalties* and *Compensations* constituted the main sources of income during the last three years; representing near 90% of all their resources.

In other words, the absence or the delay in the transference of the *Royalties* and *Compensations* towards these decentralized units of the Public Sector could have very deep negative consequences in the execution of social programs and projects of public investment or infrastructure inside the country, mainly in the rural areas where a great part of the population in conditions of poverty is concentrated.

Graph 2: Decentralized Units of Government: *Royalties* and Compensations transferred by National Treasure, as percentage of Total Revenues



Source: Ministry of Finance.

Finally, an aspect related to the transferences of resources by the binational entities to the Public Sector, that is important to stand out is that the Entity Itaipú, in an independent manner with respect to the transferences established contractually with the Governments of Brazil and Paraguay, owns social programs in different areas that entail payments of resources. Specifically, the areas of the social programs managed by Itaipú, denominated Projects and Activities of Sustainability, are basically four, and they are outlined briefly next:

i. Educational infrastructure

Among the program's initiatives is the action "Infrastructure construction and equipment for social projects", comprising the construction of classrooms, restrooms, principal's and secretary's offices, playgrounds and water fountains.

The Project also includes the supply of computers and the installation of telecenters and labs, besides other services required to improve basic school infrastructure and factors included in the Human Development Index of the communities supported.

As part of the program, Itaipú has built 1,279 classrooms and provided financial aid to 410 school cooperatives for the construction of another 550 classrooms, in a total of 1,829 construction projects that benefit approximately 150 thousand children, besides providing 200 thousand desks and 500 thousand school supply kits.

Through an agreement with the Paraguayan Ministry of Education and Culture, Itaipú is also responsible for the infrastructure expansion and maintenance of four federal schools in Asunción: Colegio de Enseñanza Media Diversificada General Bernardino Caballero; Colegio Nacional de Enseñanza Media Diversificada Asunción Escalada; Escuela Nacional de Comercio n° 1 Alfonso B. Campos; and Colegio Presidente Franco/Escuela Nacional de Comercio n° 2.

The initiative benefits 6.2 thousand students from all social classes in the greater Asunción area, especially low-income students, besides 800 teachers and administrative staff.

ii. Support to Educational Programs

Among the initiatives carried out by the company in collaboration with the Paraguayan government is the School Meal program that provides food for public school children in the power plant's area of influence.

The purpose is to improve nutrition and decrease drop-out rates. The program includes training communities, teachers and parents besides supplying equipment and inputs to make soy-based meals.

The program benefits 38 schools and other 233 associations in cities like Cedrales, Ciudad del Este, Colonia Yguazú, Hernandarias, Itakyry, Juan E. O'leary, Juan León Mallorquín, Minga Guazú, Minga Porã, Presidente Franco, San Alberto and Santa Rita.

Through the Leading a Working Life program, Itaipu provides theoretical and hands-on knowledge to low-income teenagers so that they can join the Paraguayan job market.

The program lasts 10 months and beneficiaries must be between 15 and 17 years-old. Their performance is evaluated periodically.

An Itaipu initiative, the Student Internship Program helps educate and train the human resources who will join the country's labor force.

In Paraguay, there are two types of internship programs: the curricular internship that technical high school and college students must complete to obtain their degree; and the professional internship program for students in their junior year at universities and professional education centers whose specialties relate to the power plant's technical area.

iii. Infrastructure projects

From 2003 to 2006, Itaipú built 869 thousand m² of sidewalks, 32 thousand m² of rigid pavement, and 55.5 thousand m² of asphalt, besides installing 198 km of electricity and public lighting lines, and 79 potable water supply systems.

iv. Support to underprivileged communities

Itaipú has helped prepare 28 thousand hectares of soil for crops, and together with cities in the Departments (states) of Caaguazú and San Pedro, the company purchased 20 tractors.

The Plan has also benefited 34 thousand families through the donation of 202 thousand seed kits, 850 henhouses, 138 thousand chickens, 600 goats, 3.2 thousand hogs, 279 thousand fry, 278 thousand kilos of balanced products, besides installing 280 air-tight tanks, 100 network tanks, 950 bee houses, 3 machines to extract fruit pulp equipped with refrigeration chambers, and 13 factories of homemade starch.

4. Final Comments

This report present a brief analysis referring to the evolution that has had the hydroelectric *Royalties* and *Compensations* from the binational entities: Itaipú and Yacyretá, and its importance in the total revenues collected by the Public Sector. But mainly, for the Departmental Governments and Municipalities that are the main beneficiaries of these transferences. Also, the referring main aspects of the administration,

transference, percentage of distribution and concepts of expenses in which these *Royalties* and *Compensations* must be assigned are briefly analysed too.

On this matter, the *Royalties* and the *Compensations* transferred by the Ministry of Finance to the Departmental Governments and Municipalities are very important sources of financing, in the case of the first ones, in the last three year represented near 90% of all its resources; and in the case of the second ones, it represented near 20%.

In other words, the absence or the delay in the transference of these resources towards these decentralized units of the Public Sector could have very deep negative consequences in the execution of social programs and projects of public investment or infrastructure inside the country, mainly in the rural localities where a great part of the population in conditions of poverty is concentrated.

With respect to the Central Administration, the income by concept of *Royalties* have been, since year 1989, a very important source of revenues, being the share of these resources with respect to the Total Income superior to 10%, during the totality of the analyzed period. Whereas, if specific periods are considered, in the beginning of the new millennium the *Royalties* represented 25% of the total funds collected by the National Treasure, slightly descending around 20% in the last three years.

Finally, the binational Itaipú has been financing social programs in different areas, independently from the contractual payments established in the General Budget of the Nation. Specifically, the social programs executed by Itaipú; denominated Projects and Activities of Sustainability, are basically four, and were oriented to face problems related to education, infrastructure deficiencies and to support less privileged communities.

REFERENCES, SOURCES OF DATA AND LAWS

Informes de Contabilidad y Financieros. *Ministry of Finance. Bureau of Financial Administration*, several numbers.

Itaipú Binacional's. Sustainability Report 2005 and 2006.

Itaipú Binacional's. Annual Report, 2005 and 2006.

Law 1.309/98: which establishes what percentage of the *Royalties* and *Compensations* must be distributed to the Central Administration and to the municipal and departmental governments. Also it determines which are the responsible instances, the term and the conditions to realize the deposit of these resources.

Laws 1,829/01, 2,391/04, 2,442/04 and 2,824/05, which consecutively modify the listing of Departmental Governments and Municipalities directly affected by the hydroelectrics Itaipú and Yacyreta. It is important to indicate that the percentage that receive the Governments and affected Municipalities of direct way, are superiors to the rest.

Decree 7.888/06: which regulates the system of distribution and deposit of the resources from *Royalties* and *Compensations*, and establishes procedures for the allocation and transference of the funds to the departmental, municipal Governments and affected organizations?

Law 2.979/06: This regulates in what types of expenses, in what areas and which is the percentage in which the governments and municipalities must apply the resources of the *Royalties*, *Compensations* and others.

www.transparenciaenroyalties.org.py This is a web page from a NGO oriented to the control and transparency in the distribution of the *Royalties* and Compensations.

www.itaipu.gov.br This web page belongs to the binational entity Itaipú.

www.yacyreta.gov.ar This web page belongs to the binational entity Yacyretá.

ANEX

Anexo 1: Transferences of Royalties to Governments of Departments (in Guaraníes)

Departments	2003	2004	2005	2006	2007
Concepción	1.302.682.760	1.620.814.500	2.221.545.200	2.703.767.279	2.939.119.471
San Pedro	1.302.682.760	1.620.814.500	2.250.345.200	2.865.098.244	2.939.119.472
Cordillera	1.302.682.761	1.620.814.500	2.455.828.372	2.605.940.581	2.939.119.472
Guairá	1.302.682.760	1.620.814.500	2.477.210.740	2.760.627.414	2.939.119.471
Caaguazú	1.302.682.761	1.302.682.761	2.230.237.238	2.845.920.151	2.920.497.168
Caazapá	1.302.682.761	1.620.814.500	2.287.816.714	2.878.337.369	2.939.119.472
Itapúa	3.126.438.627	3.908.791.657	6.044.498.479	6.908.005.015	7.053.886.732
Misiones	3.126.438.627	3.908.791.657	4.721.836.239	6.454.094.847	7.053.886.732
Paraguari	1.302.682.760	1.620.814.500	1.999.529.875	2.875.575.017	2.939.119.471
Alto Paraná	3.126.438.627	3.908.791.657	5.253.675.146	6.784.256.317	7.053.886.732
Central	1.302.682.761	1.620.814.500	2.272.853.026	1.840.415.070	2.939.119.471
Ñeembucú	3.126.438.627	3.908.791.657	5.451.660.895	4.030.552.617	7.053.886.732
Amambay	1.302.682.760	1.620.814.500	2.325.766.033	2.435.615.666	2.939.119.471
Canindeyú	3.126.438.627	3.908.791.657	5.871.517.322	6.899.806.623	7.053.886.732
Presidente Hayes	1.302.682.760	1.620.814.500	2.447.959.080	2.101.966.634	2.939.119.472
Alto Paraguay	1.302.682.760	1.620.814.500	2.215.700.918	2.338.864.995	2.939.119.472
Boquerón	1.302.682.761	1.620.814.500	2.325.752.120	2.875.832.777	2.939.119.471
TOTAL	31.264.386.260	38.675.600.546	54.853.732.597	62.204.676.616	70.520.245.014

Source: Ministry of Finance.

Anexo 2: Transferences of Royalties to the Town Council (Municipalidades), in Guaraníes

	Levels of Government	2003	2004	2005	2006	2007
	Capitol of the Republic	3.587.541.781	5.700.311.295	8.558.533.374	10.234.258.657	8.353.031.774
1	Asunción	3.587.541.781	5.700.311.295	8.558.533.374	10.234.258.657	8.353.031.774
	I-Department of Concepción	2.811.157.341	3.518.127.671	5.275.643.130	6.322.154.755	5.586.528.366
2	Concepción	807.728.019	1.042.485.274	1.558.436.714	1.865.632.669	1.610.973.728
3	Belén	305.480.864	369.554.520	548.085.082	657.755.788	602.683.876
4	Horqueta	651.086.183	820.957.609	1.240.216.480	1.485.199.905	1.299.099.010
5	Loreto	373.121.660	438.367.966	653.494.937	783.773.427	711.149.460
6	San Lázaro	277.330.015	367.671.249	557.688.065	669.236.168	587.273.632
7	Yby Yaú	396.410.600	479.091.053	717.721.852	860.556.799	775.348.660
	II-Department of San Pedro	6.987.251.631	8.473.580.006	12.731.868.957	15.268.834.163	13.869.549.274
8	San Pedro del Ycuamandiyú	474.385.961	580.311.569	866.353.092	1.038.245.668	947.023.655
9	25 de Diciembre	291.409.459	365.534.054	548.642.469	658.422.145	605.440.056
10	Antequera	243.899.376	305.216.487	457.533.573	549.501.324	506.065.299
11	Capiibary	214.727.929	539.609.642	814.500.171	976.255.423	876.489.809
12	Choré	618.394.874	648.532.527	976.588.327	1.170.032.055	1.075.757.060
13	Gral. E. Aquino	409.710.530	496.326.155	747.072.261	895.645.257	822.706.229
14	Gral. Francisco I. Resquín	425.718.662	504.843.194	758.904.792	909.791.066	820.254.599
15	Guajayvi	480.059.525	598.075.680	902.376.221	1.081.311.373	974.463.635
16	Itacurubi del Rosario	324.020.408	386.345.254	579.473.936	695.281.209	643.082.471
17	Lima	285.888.581	378.896.813	568.437.672	682.087.340	617.180.470
18	Nueva Germania	406.833.566	312.188.823	469.891.640	564.275.412	514.409.976
19	San Estanislao	921.633.281	791.671.689	1.025.972.820	1.229.071.291	1.085.791.991
20	San Pablo	255.704.571	308.337.638	461.021.224	553.670.815	514.638.389
21	Santa Rosa del Aguaray	214.727.929	483.957.932	729.012.921	874.055.289	778.074.385
22	Tacuati	278.165.782	385.445.942	582.945.661	699.431.662	616.464.777
23	Unión	268.160.700	325.551.580	489.065.755	587.198.094	544.088.402
24	Villa del Rosario	318.089.683	392.915.542	588.073.622	705.562.147	647.559.361
25	Yataity del Norte	340.992.885	401.358.520	601.721.643	721.878.375	666.334.886
26	Yrybucúa	214.727.929	268.460.965	564.281.157	677.118.220	613.723.824
	III-Department of Cordillera	6.082.720.114	7.853.496.874	11.783.672.368	14.137.782.985	13.040.557.494
27	Caacupé	500.929.568	716.277.376	1.073.860.331	1.286.320.881	1.159.432.250

	Levels of Government	2003	2004	2005	2006	2007
28	Altos	291.867.522	390.302.240	586.051.103	703.144.223	646.021.382
29	Arroyos y Esteros	368.460.656	471.515.649	705.570.814	846.030.215	790.515.264
30	Atyrá	321.850.629	412.256.099	614.939.678	737.680.557	678.562.579
31	Caragatay	313.942.997	392.016.228	587.197.728	704.515.014	658.812.494
32	Emboscada	287.230.629	400.840.093	597.660.680	717.023.488	651.396.694
33	Eusebio Ayala	347.558.470	457.708.524	689.119.933	826.363.162	762.252.997
34	Isla Pucú	271.632.344	338.998.980	508.765.406	610.749.057	568.132.647
35	Itacurubí de la Cordillera	296.215.112	372.400.587	559.981.314	671.977.751	610.373.771
36	Juan de Mena	258.428.847	325.731.443	490.339.783	588.721.196	545.093.418
37	Loma Grande	240.684.890	299.005.926	448.487.977	538.687.301	496.822.198
38	Mbocayaty del Yhaguy	263.089.850	311.786.774	467.486.914	561.400.557	523.516.030
39	Nueva Colombia	243.610.072	308.591.561	459.747.196	552.147.713	513.115.638
40	Piribebuy	365.133.665	474.086.631	715.014.543	857.320.207	791.520.280
41	Primero de Marzo	261.860.309	332.989.442	498.827.991	598.868.862	556.057.228
42	San Bernardino	294.583.763	371.839.837	554.120.787	664.971.483	614.393.835
43	San José Obrero	249.130.949	311.173.124	466.897.675	560.696.122	522.160.781
44	Santa Helena	258.967.273	323.901.073	493.795.582	592.852.610	551.900.116
45	Tobatí	385.883.163	513.825.762	773.954.243	927.782.706	849.217.331
46	Valenzuela	261.659.406	328.249.525	491.852.690	590.529.880	551.260.561
	IV-Department of Guairá	5.057.676.145	6.435.818.195	9.695.609.626	11.633.943.095	10.588.701.792
47	Villarrica	624.052.369	845.143.884	1.282.052.360	1.535.214.762	1.303.484.534
48	Borja	288.419.988	361.841.574	549.836.870	659.850.053	599.409.961
49	Capitán Mauricio José Troche	283.533.973	365.407.093	547.814.351	657.432.128	593.379.865
50	Coronel Martínez	265.548.930	335.253.600	506.902.141	608.521.520	554.047.196
51	Doctor Botrell	227.834.987	283.326.107	425.109.572	510.738.382	472.077.487
52	Félix Pérez Cardozo	253.366.033	319.235.216	479.000.938	575.165.590	526.683.353
53	General Eugenio A. Garay	281.299.902	340.776.449	511.647.894	614.195.075	564.736.911
54	Independencia	506.908.510	499.669.490	758.920.718	909.810.105	852.963.300
55	Itapé	266.706.144	339.729.013	510.119.061	612.367.352	557.168.836
56	Iturbe	284.562.607	367.036.438	552.560.104	663.105.683	597.826.299
57	José Fassardi	322.774.791	332.904.801	499.257.976	599.382.909	563.275.070
58	Mbocayaty del Guairá	262.736.254	338.903.759	508.829.108	610.825.212	553.864.466
59	Natalicio Talavera	243.127.900	304.877.922	457.390.244	549.329.975	503.994.357

	Levels of Government	2003	2004	2005	2006	2007
60	Ñumi	244.180.643	304.169.051	456.259.545	547.978.222	503.933.447
61	Paso Yobai	214.727.929	484.994.790	730.637.306	875.997.244	828.736.324
62	San Salvador	242.629.655	302.518.542	454.045.923	545.331.832	501.588.410
63	Yatayty del Guaira	245.265.530	310.030.466	465.225.515	558.697.051	511.531.976
	V-Department of Caaguazú	8.006.324.006	10.119.537.198	14.993.677.068	17.974.152.881	16.129.138.968
64	Coronel Oviedo	823.045.039	1.169.616.634	1.742.342.592	2.085.492.421	1.801.850.619
65	3 de Febrero	340.470.529	362.635.087	543.403.030	652.158.388	611.150.374
66	Caaguazú	1.025.220.051	1.354.092.536	1.965.822.953	2.352.663.524	2.063.337.493
67	Carayaó	326.969.697	417.249.941	613.729.352	736.233.610	673.400.452
68	Dr. Cecilio Báez	264.841.744	337.845.741	501.280.495	601.800.833	551.138.741
69	Dr. Juan Manuel Frutos	421.387.174	471.864.794	707.593.333	848.448.139	778.059.157
70	J. E. Estigarribia	396.362.383	530.055.747	795.278.280	953.275.624	837.735.785
71	José Domingo Ocampos	294.342.674	366.877.736	549.454.661	659.393.122	600.445.432
72	La Pastora	258.557.428	316.092.905	473.681.872	568.806.640	526.531.078
73	Mcal. Francisco S. López	273.673.540	346.489.742	519.706.118	623.828.694	569.518.350
74	Nueva Londres	249.396.141	313.532.503	468.426.509	562.523.844	518.034.125
75	R. I. 3 Corrales	301.141.310	349.568.573	525.057.034	630.225.722	585.217.917
76	Raúl Arsenio Oviedo	462.596.839	565.901.373	845.646.847	1.012.295.820	911.985.145
77	Repatriación	468.455.237	645.675.879	872.818.782	1.045.975.410	942.074.713
78	San Joaquín	387.868.107	426.761.516	640.738.736	768.523.369	717.788.656
79	San José de los Arroyos	359.186.867	430.327.036	646.615.189	775.548.677	713.387.904
80	Santa Rosa del Mbutuy	313.340.283	383.837.754	577.976.954	693.491.565	638.894.905
81	Simón Bolívar	251.694.501	321.065.586	481.612.694	578.287.949	529.363.395
82	Vaquería	214.727.929	376.801.939	566.319.602	679.555.183	609.886.490
83	Yhú	573.046.533	633.244.176	956.172.035	1.145.624.348	949.338.237
	VI-Department of Caazapá	3.303.569.595	4.157.803.549	6.251.589.717	7.498.977.376	6.774.418.344
84	Caazapá	387.088.597	506.038.755	759.255.150	910.209.919	813.280.398
85	Abáí	386.108.179	535.568.017	819.819.236	982.614.373	850.618.262
86	Buena Vista	265.902.525	326.514.376	488.014.682	585.941.535	538.926.274
87	Dr. Moisés S. Bertoni	249.138.985	314.992.568	476.484.733	572.157.464	524.764.686
88	Higinio Morínigo	266.770.435	326.874.101	490.546.812	588.968.700	542.611.333
89	Maciel	245.498.584	310.813.399	465.989.931	559.610.912	514.684.072
90	San Juan Nepomuceno	425.831.171	526.204.564	789.051.470	945.831.463	850.085.299

	Levels of Government	2003	2004	2005	2006	2007
91	Tavaí	350.716.702	412.287.840	615.640.393	738.518.263	673.735.457
92	Yegros	266.770.433	332.301.730	497.856.545	597.707.497	549.220.074
93	Yuty	459.743.984	566.208.199	848.930.765	1.017.417.250	916.492.489
	VII-Department of Itapúa	26.344.857.808	33.978.990.683	50.912.926.582	60.433.274.262	56.066.353.800
94	Encarnación	4.102.667.659	5.501.786.118	8.032.612.171	8.994.565.280	8.061.543.332
95	Alto Verá	318.684.361	410.743.135	622.727.172	746.990.517	704.236.168
96	Bella Vista	941.050.904	1.150.909.832	1.682.275.714	1.856.767.452	1.746.376.212
97	Cambyreta	1.246.065.942	2.023.170.845	3.084.480.985	3.432.850.520	2.985.858.589
98	Capitán Meza	993.611.161	1.185.112.272	1.771.989.734	1.957.606.288	1.820.922.873
99	Capitán Miranda	276.140.657	364.560.678	540.998.303	649.283.533	595.466.035
100	Carlos A. López	1.164.397.510	1.514.928.553	2.317.203.903	2.570.428.703	2.377.479.153
101	Carmen del Paraná	728.981.989	965.811.379	1.454.186.669	1.600.394.660	1.493.026.095
102	Coronel Bogado	1.136.875.800	1.488.090.513	2.275.246.968	2.523.268.978	2.348.786.489
103	Edelira	435.217.466	504.716.233	757.901.496	908.591.623	850.603.035
104	Fram	768.574.627	995.911.504	1.511.284.257	1.664.572.525	1.561.942.754
105	General Delgado	269.775.977	339.178.844	508.255.796	1.638.156.306	1.557.533.715
106	Gral. Artigas	949.362.598	1.198.704.279	1.821.554.658	2.013.317.417	1.915.479.784
107	Hohenau	1.121.390.526	1.132.078.722	1.719.336.417	1.898.423.797	1.766.929.113
108	Itapúa Poty	367.311.480	424.063.573	640.393.823	763.040.203	700.414.062
109	Jesús	731.637.594	943.619.337	1.408.614.057	1.549.170.902	1.467.724.999
110	José Leandro Oviedo	248.142.497	315.024.308	472.296.367	567.150.266	525.586.972
	VII-Department of Itapúa	26.344.857.808	33.978.990.683	50.912.926.582	60.433.274.262	56.066.353.800
111	La Paz	237.607.022	299.862.920	451.959.702	542.837.753	502.547.743
112	Mayor Julio Otaño	976.642.891	1.252.775.764	1.905.543.854	2.107.721.533	1.954.482.814
113	Natalio	1.287.486.460	1.739.369.693	2.455.352.947	2.725.708.657	2.609.530.223
114	114 Nueva Alborada	779.714.369	977.030.966	1.481.906.871	1.631.552.251	1.558.347.692
115	115 Obligado	1.017.684.034	1.251.095.296	1.851.609.985	2.047.099.697	1.903.744.959
116	116 Pirapó	799.027.844	987.608.022	1.498.554.056	1.650.263.740	1.565.809.141
117	117 San Cosme y Damián	784.922.109	1.022.255.288	1.541.339.584	1.698.354.805	1.606.982.774
118	118 San Juan del Paraná	764.194.602	992.945.973	1.523.939.132	1.678.796.643	1.525.788.641
119	119 San Pedro del Paraná	528.919.693	569.816.038	858.406.346	3.499.737.741	3.355.471.650
120	120 San Rafael del Paraná	1.272.828.906	1.660.387.764	2.529.022.394	2.808.513.343	2.608.173.596
121	121 Tomás Romero Pereira	460.844.943	556.061.813	836.763.802	1.002.871.628	929.877.474

	Levels of Government	2003	2004	2005	2006	2007
122	122 Trinidad	691.493.143	994.379.312	1.507.517.926	1.660.339.157	1.526.195.629
123	123 Yatytay	943.603.044	1.216.991.709	1.849.651.493	2.044.898.345	1.939.492.084
	VIII-Department of Misiones	4.624.527.489	5.918.535.558	8.885.536.054	10.191.973.218	9.408.651.841
124	San Juan Bautista	331.936.074	446.800.366	666.744.824	799.613.686	726.909.937
125	Ayolas	1.127.046.618	1.430.905.223	2.136.194.004	2.366.973.016	2.163.403.392
126	San Ignacio	397.824.973	526.490.230	785.229.387	941.262.158	851.958.284
127	San Miguel	257.118.944	324.578.205	486.629.178	584.285.162	540.616.528
128	San Patricio	242.179.627	306.803.512	459.826.823	552.242.907	509.552.399
129	Santa María	272.363.638	346.754.247	520.582.012	624.875.826	576.431.642
130	Santa Rosa Misiones	356.703.677	455.370.306	683.450.510	819.585.359	755.019.928
131	Santiago	757.607.329	987.262.041	1.498.328.077	1.650.009.738	1.544.035.276
132	Villa Florida	234.191.632	299.661.896	443.997.030	533.318.367	489.924.134
133	Yabebyry	647.554.977	793.909.532	1.204.554.209	1.319.807.000	1.250.800.321
	IX-Department of Paraguari	5.636.725.378	6.960.393.756	10.384.890.385	12.457.979.271	11.253.626.425
134	Paraguari	398.299.110	536.520.234	755.783.425	906.059.466	803.352.058
135	Acahay	350.515.795	440.007.892	639.671.738	767.247.772	693.013.490
136	Caapucú	281.870.476	353.028.288	518.416.165	622.286.553	567.645.366
137	Caballero	278.173.819	336.861.784	505.675.889	607.055.535	555.783.133
138	Carapeguá	483.201.684	596.975.343	892.805.089	1.069.869.070	949.277.327
139	Escobar	290.846.924	352.478.119	529.340.952	635.347.152	582.720.605
140	La Colmena	260.976.325	328.408.225	486.326.595	583.923.425	533.627.099
141	Mbuyapey	332.884.345	404.395.031	610.560.209	732.444.894	662.375.732
142	Pirayú	336.018.472	427.332.845	641.901.286	769.913.200	688.765.014
143	Quiindy	371.900.153	467.082.556	696.493.368	835.178.114	747.238.668
144	Quyquyhó	281.669.571	328.133.143	512.300.833	614.975.664	562.955.292
145	San Roque G. de Santa Cruz	315.727.038	380.335.717	572.434.934	686.866.072	625.768.788
146	Sapucaí	273.512.816	336.819.465	498.684.664	598.697.513	548.245.513
147	Tebicuarymi	251.734.683	306.528.429	463.553.353	556.697.980	511.775.617
148	Yaguarón	422.632.757	539.175.857	816.777.494	978.977.967	862.845.956
149	Ybycuí	426.482.104	487.819.696	735.606.014	881.937.341	798.022.428
150	Ybytymí	280.279.306	338.491.132	508.558.377	610.501.553	560.214.339
	X-Department of Alto Paraná	12.997.305.185	15.077.327.000	22.712.510.745	31.634.446.848	31.180.542.016
151	Ciudad del Este	2.223.507.602	2.631.542.646	3.942.763.370	4.716.098.739	4.608.433.760

	Levels of Government	2003	2004	2005	2006	2007
152	Domingo Martínez de Irala	291.811.271	340.035.837	510.214.612	612.481.585	590.486.637
153	Dr. Juan León Mallorquín	358.399.319	436.357.734	661.648.714	793.521.278	775.257.295
154	Hernandarias	326.736.646	394.957.515	592.819.374	6.076.589.107	5.957.550.316
155	Iruña	291.088.011	318.473.443	477.981.715	573.947.108	530.870.919
156	Itakyry	1.269.759.444	1.828.434.422	2.779.935.408	3.090.540.348	3.104.834.788
157	Juan Emilio O'Leary	342.559.946	442.494.234	663.623.456	795.882.086	768.663.781
158	Los Cedrales	364.997.049	367.205.722	546.349.219	655.680.561	638.438.080
159	Mbaracayú	1.264.896.585	1.065.502.591	1.617.796.117	1.730.951.742	1.788.295.990
160	Minga Guazú	686.308.898	777.007.570	1.167.485.432	1.398.249.828	1.351.938.485
161	Minga Porá	1.276.967.511	1.207.452.592	1.831.949.734	2.025.001.514	2.064.369.611
162	Naranjal	326.736.646	394.957.515	592.819.374	711.235.701	656.893.827
163	Ñacunday	370.678.650	357.122.817	536.794.013	644.257.297	631.509.561
164	Presidente Franco	807.719.983	844.032.967	1.244.245.592	1.490.016.715	1.463.845.486
165	San Alberto	1.450.340.486	1.221.736.557	1.857.786.768	2.054.042.421	2.118.024.214
166	San Cristóbal	288.106.576	346.796.567	525.120.735	630.301.877	605.242.099
167	Santa Fé del Paraná	0	903.288.138	1.373.587.172	1.488.633.733	1.467.114.517
168	Santa Rita	357.595.696	445.953.950	664.578.978	797.024.413	739.000.583
169	Santa Rosa del Monday	355.731.299	388.228.525	582.722.706	699.165.119	688.369.099
170	Yguazú	343.363.567	365.745.658	542.288.256	650.825.674	631.402.968
	XI-Department of Central	15.231.954.720	19.525.755.872	29.361.034.074	35.149.025.840	36.863.065.248
171	Areguá	490.410.168	738.506.320	1.112.702.246	1.332.756.449	1.444.963.369
172	Capiatá	1.507.939.210	1.902.769.737	2.859.839.943	3.421.462.168	3.517.626.008
173	Fernando de la Mora	1.356.408.404	1.478.113.325	2.211.455.466	2.646.317.560	2.836.879.986
174	Guarambaré	362.465.642	438.960.455	668.719.566	801.974.494	841.466.526
175	Itá	617.510.888	800.834.121	1.205.467.378	1.443.657.302	1.639.327.360
176	Itauguá	661.613.620	941.878.407	1.368.065.146	1.638.043.176	1.762.137.262
177	J. Augusto Saldivar	482.349.845	663.291.869	998.167.168	1.195.829.593	1.292.627.317
178	Lambaré	1.441.045.785	1.537.912.464	2.310.749.989	2.765.024.311	2.963.603.359
179	Limpio	663.992.337	1.027.524.909	1.568.039.697	1.877.113.049	1.730.601.080
180	Luque	1.658.553.889	2.246.826.387	3.351.184.597	4.008.865.435	4.724.695.830
181	Mariano Roque Alonso	696.506.851	954.130.248	1.441.767.640	1.726.154.618	1.726.596.244
182	Nueva Italia	285.743.928	359.619.738	538.736.904	646.580.028	656.254.271
183	Ñemby	783.048.814	1.022.404.105	1.548.148.942	1.853.333.622	1.720.505.238

	Levels of Government	2003	2004	2005	2006	2007
184	San Antonio	403.819.987	665.259.779	1.004.871.739	1.203.844.916	1.020.435.501
185	San Lorenzo	2.117.196.559	2.413.538.177	3.657.413.047	4.374.962.003	4.676.972.801
186	Villa Elisa	657.772.311	820.851.808	1.249.660.209	1.496.489.898	1.474.322.016
187	Villeta	376.585.266	507.191.992	760.162.895	911.295.129	980.722.144
188	Ypacarai	361.637.915	466.712.251	698.069.977	837.062.953	891.473.683
189	Ypané	307.353.301	539.429.780	807.811.525	968.259.138	961.855.253
	XII-Department of Ñeembucú	8.562.480.329	10.570.270.873	16.962.209.016	18.720.049.690	17.319.270.370
190	Pilar	1.567.221.529	2.033.747.899	3.097.437.166	3.447.413.307	3.008.107.274
191	Alberdi	273.070.824	345.706.809	518.957.627	622.933.872	563.884.170
192	Cerrito	729.568.292	881.590.346	1.339.840.841	1.471.869.594	1.379.815.561
193	Desmochados	607.755.412	732.177.098	1.111.299.837	1.214.988.797	1.152.377.023
194	Gral. José E. Díaz	679.905.059	833.103.946	1.264.137.575	1.386.778.888	1.299.367.573
195	Guazú Cuá	237.510.590	289.494.349	433.677.407	520.981.242	482.889.022
196	Humaitá	654.073.277	797.072.765	1.207.341.294	1.322.939.693	1.243.745.860
197	Isla Umbú	246.768.304	298.032.551	1.392.776.888	1.314.134.286	1.246.594.777
198	Laureles	675.869.917	811.752.133	1.233.931.595	1.352.827.274	1.274.948.284
199	Mayor Martinez	686.043.984	846.547.676	1.283.873.153	1.408.961.739	1.317.207.219
200	Paso de Patria	596.546.696	736.971.371	1.118.455.867	1.223.032.197	1.152.784.011
201	San Juan Bautista de Ñeembucú	272.926.172	323.562.506	485.546.254	582.990.526	539.916.063
202	Tacuaras	247.009.390	302.994.651	455.208.472	546.721.663	504.694.822
203	Villa Franca	221.896.228	278.480.389	417.624.659	501.790.158	463.778.492
204	Villa Oliva	241.384.042	303.777.583	454.794.413	546.226.655	502.121.373
205	Villalbín	624.930.613	755.258.801	1.147.305.968	1.255.459.800	1.187.038.846
	XIII-Department of Amambay	1.744.421.517	2.010.337.659	3.039.012.842	3.640.702.149	3.232.478.989
206	Pedro Juan Caballero	1.105.839.326	1.199.727.809	1.807.413.550	2.163.284.848	1.901.606.064
207	Bella Vista	292.928.303	374.548.362	556.031.828	667.256.135	604.511.178
208	Capitán Bado	345.653.888	436.061.488	675.567.464	810.161.166	726.361.747
	XIV-Department of Canindeyú	7.507.997.377	8.972.610.602	13.926.608.760	15.399.995.506	15.283.577.865
209	Salto del Guairá	1.258.102.379	1.217.139.986	1.840.838.276	2.034.992.263	2.015.056.215
210	Gral. Francisco Caballero A.	725.843.550	1.081.714.148	1.658.999.784	1.830.605.235	2.221.602.695
211	Corpus Chrysti	1.206.576.772	1.300.669.062	1.991.868.175	2.204.750.337	1.933.862.081
212	Itanará	238.298.137	290.785.131	436.034.357	523.798.980	488.995.255
213	Katueté	859.279.005	1.034.166.830	1.553.919.132	1.712.494.256	1.749.903.442

	Levels of Government	2003	2004	2005	2006	2007
214	La Paloma	859.141.054	971.643.587	1.469.854.609	1.618.005.472	1.612.951.934
215	Nueva Esperanza	980.712.515	1.146.510.964	1.739.373.302	1.920.945.317	2.043.884.541
216	Villa Curuguaty	601.575.085	879.264.944	1.316.881.089	1.252.869.757	1.132.418.640
217	Villa Ygatimi	305.697.841	452.386.696	681.396.141	817.129.357	732.879.120
218	Yasy Cañy	214.727.929	268.460.965	740.622.497	887.934.554	801.951.127
219	Ypejhú	258.043.110	329.868.289	496.821.398	596.469.977	550.072.815
	XV-Department of Pte. Hayes	1.548.603.856	2.208.567.086	3.328.596.158	3.991.937.943	4.186.495.484
220	Benjamín Aceval	323.706.994	407.135.295	614.923.753	737.661.518	691.795.289
221	Nanawa	262.446.951	320.007.569	479.892.757	576.231.761	530.414.094
222	Puerto José Falcon	214.727.929	296.551.325	453.759.266	544.989.134	505.745.521
223	Puerto Pinasco	246.937.066	317.108.602	465.846.603	559.439.563	521.612.591
224	Tte. Manuel Irala Fernández	0	0	0	0	751.258.732
225	Villa Hayes	500.784.916	867.764.295	1.314.173.779	1.573.615.967	1.185.669.257
	XVI-Department of Alto Paraguay	545.153.194	695.709.170	990.473.652	1.189.151.238	1.522.429.145
226	Fuerte Olimpo	259.513.733	356.043.640	483.061.900	580.020.477	548.245.513
227	Puerto Casado	285.639.461	339.665.530	507.411.752	609.130.761	493.654.875
228	Bahía Negra	0	0	0	0	480.528.757
	XVII-Department of Boquerón	476.338.761	751.096.725	1.057.600.555	1.266.882.294	2.155.711.005
229	Filadelfia	0	0	0	0	661.218.441
230	Mariscal Estigarribia	476.338.761	751.096.725	1.057.600.555	1.266.882.294	823.482.832
231	Loma Plata	0	0	0	0	671.009.732
	TOTAL	121.056.606.227	152.928.269.772	230.851.993.063	277.145.522.172	262.814.128.200

Source: Ministry of Finance.

ANNEX 5

ANALYSIS OF THE CURRENT ECONOMIC SITUATION AND PROSPECTS FOR THE NEAR TERM

JUAN CRESTA ARIAS

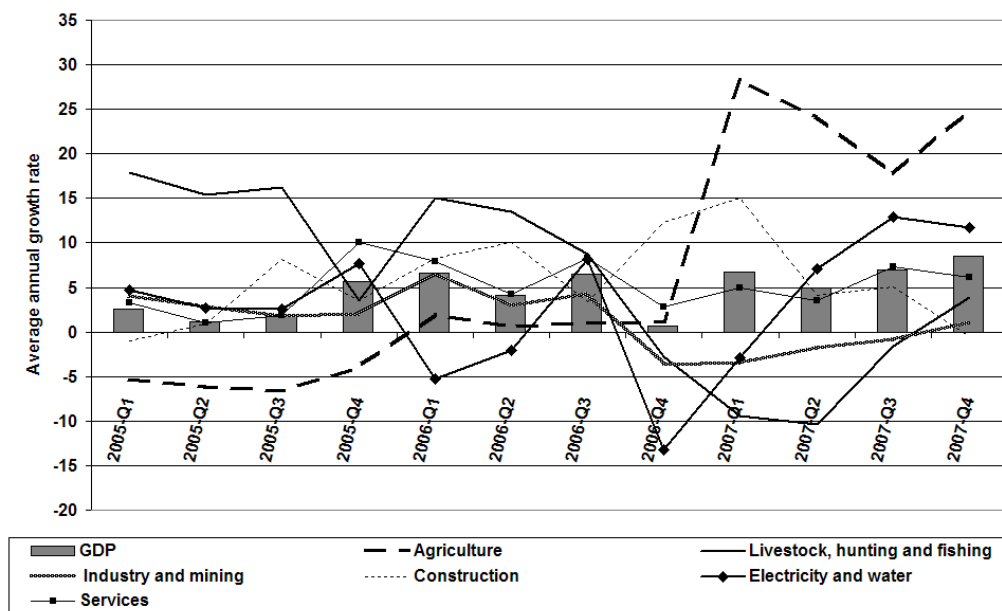
June of 2008

1. Economic Activity

The expansion that began in 2003 continued through 2007, as real GDP rose about 6.8%, surpassing the objective of the program with the International Monetary Fund. On the supply side, service and manufacturing felt significantly, while agricultural output began to recover in 2006, as the effects of the prolonged drought waned, and achieving acceleration in 2007 reaching an average annual growth of about 25% in the fourth quarter. On the demand side, growth was driven by a dynamic export sector (particularly beef) and an increase in private investment (especially in telecommunications). Economic activity remained buoyant in the first quarter of 2008, driven by good crops and beef exports.

One important aspect that must be highlighted is that the opening of new export markets for Paraguay, such as those of the Russian Federation and Chile, as a result of the outbreak of foot-and-mouth disease in Brazil and the export restrictions in place in Argentina, had a strong impact on meat exports.

Graph 1: Economic Activity Performance



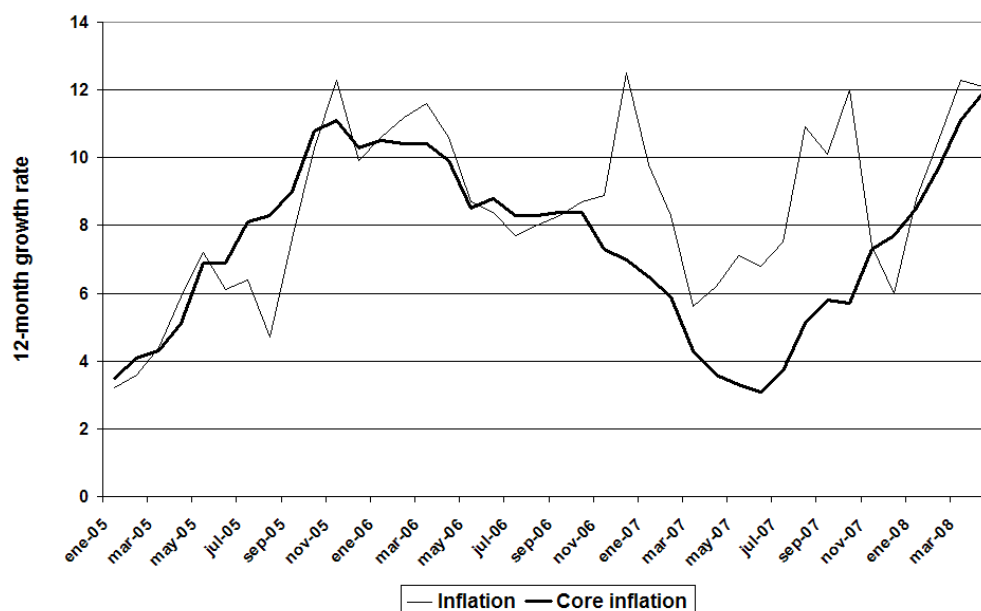
2. Prices

Since 2005, Paraguay's monetary policymakers have been using benchmarks for the inflation rate. The year-on-year target for the increase in the consumer price index (CPI) for the metropolitan area of Asunción is set at 5%, with a margin of 2.5 percentage points on either side. This approach is an introduction to a system of inflation targeting, sharing the dual objective of increasing the credibility and transparency of monetary policy and anchoring the inflation expectations of economic agents.

The inflation has been quite volatile given the economy's high vulnerability to external shocks. Efforts to reduce inflation continued, with mixed results. While core inflation (excluding fruits and vegetables) fell from 10% in 2005 to 7% in 2006 (in line with the new monetary policy objective), headline inflation increased from 10% in 2005 to 12.5%. In 2007, inflation and core inflation closed the year between the objective band, but in the first quarter of 2008 both increased again due to the increment in food prices and fuels. Three short term factors explain this increase:

- i. Stricter application of sanitary controls on imports of vegetables, and a crisis in the rural sector of Argentina, which reduced supplies and increased vegetable prices;
- ii. Increased access to beef markets abroad, which raised domestic beef prices and;
- iii. The accelerated increase in the international prices of crude, which determined a rise in domestic fuel prices.

Graph 2: Evolution of Inflation

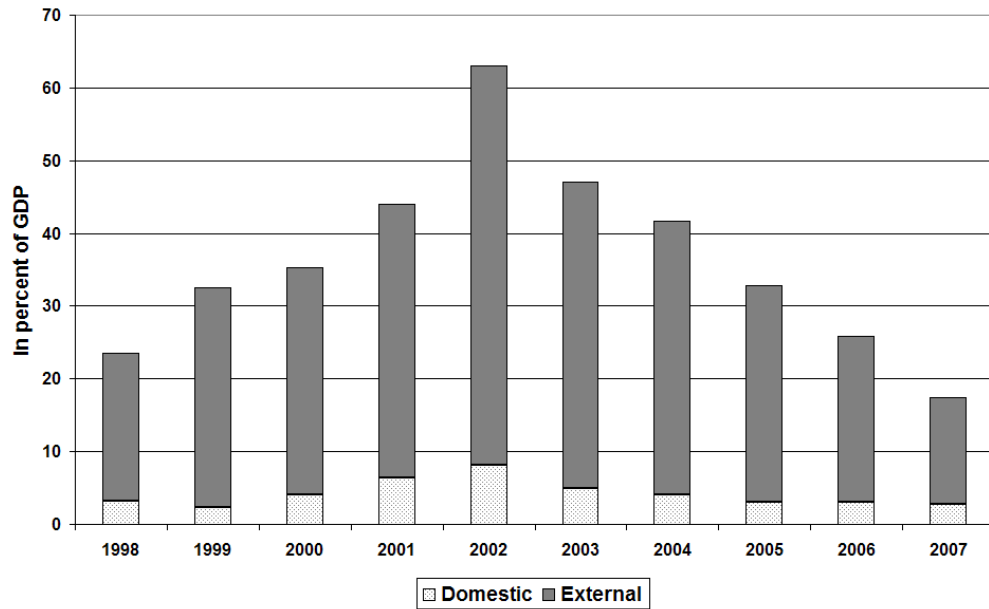


3. Fiscal Performance and Debt Sustainability

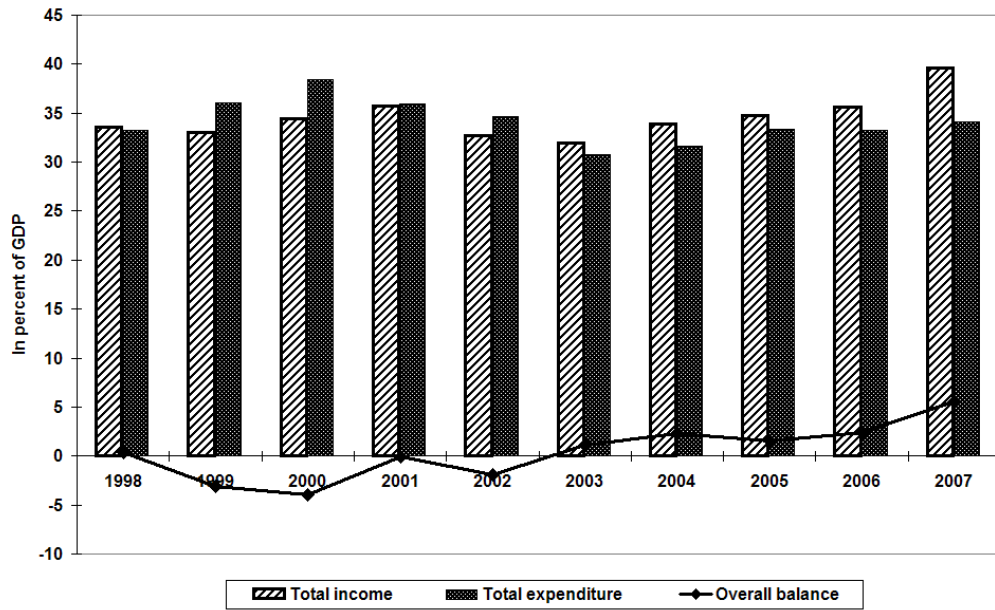
The consolidated public debt-to-GDP ratio increased almost fourfold in the second half of the 1990's and reached over 70 percent by 2002, owing to large fiscal imbalances, a depressed economy and a depreciated currency.

One of the major accomplishments of the Ministry of Finance has been to put the public finances on a sound footing and the debt-to-GDP ratio on a declining path through an orderly process of adjustment, assisted by a strengthening of the economy and the *guaraní*. Over the last four years, the consolidated public debt-to-GDP ratio fell one half to about 15% in 2007.

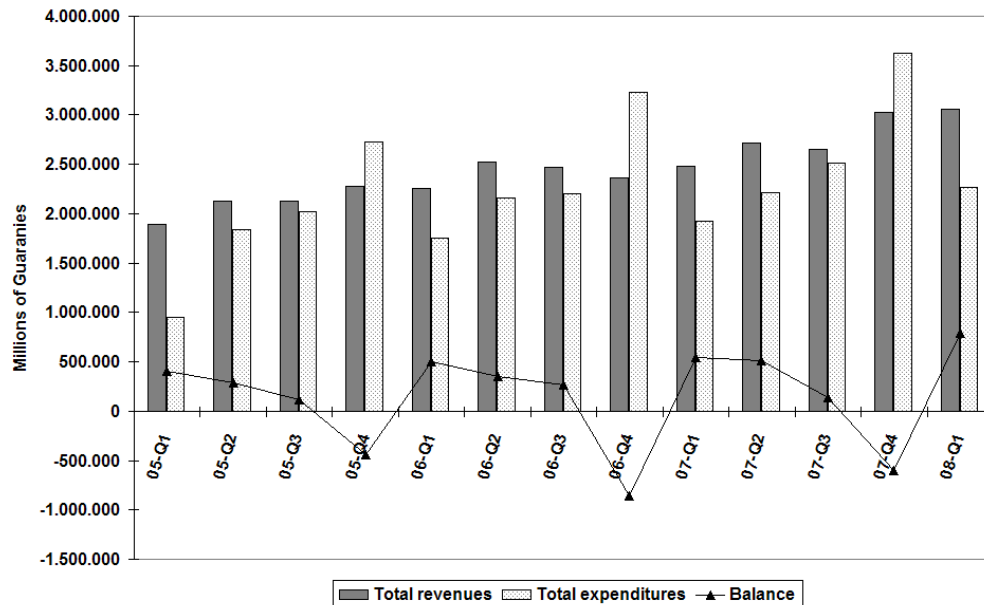
Graph 3: Consolidated Public Sector's Debt



Central Government Overall Balance
Graph 4.1



Graph 4.2



The public finances improved considerably in the last few years, mainly through higher tax collections and efforts to rein in current spending. The overall public balance showed a surplus since 2003. Thanks to an increment in tax collections, which continued to be buoyant, and the fact that current expenditures remained under control by the implementation of a strict financial plan, the gradual freezing of new positions, and lamentably, some under-execution of capital expenditures. The Consolidated Public Sector closed out 2007 with a high surplus (5.5% of GDP). This was the fifth year in a row in which fiscal accounts showed a positive balance, and similar results is expected in 2008. Fiscal discipline continued during the first quarter of 2008, after a decrease in the balance in the last quarter of 2007, this reached a surplus of approximately Gs. 800 billions.

4. Monetary Sector, Reliability on Financial Sector and Financial Intermediation

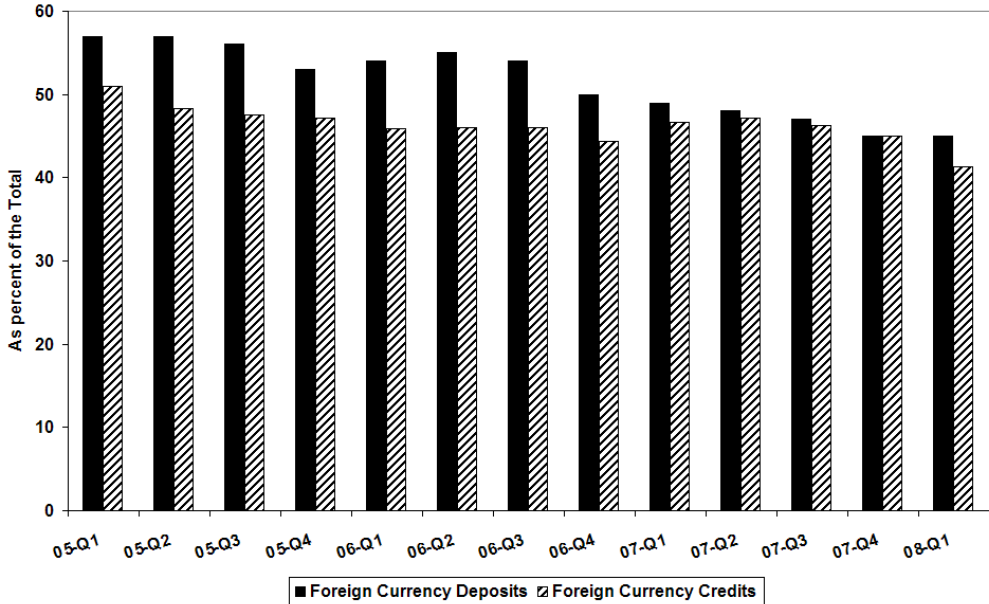
The main challenge after the 2002 crisis has been the return of large foreign exchange inflows and their management. Improvements in the external position and the Central Bank's purchases of surplus foreign exchange from the binational hydroelectric plants led to an increase in international reserve of US\$ 2.400 million in 2007, despite an 11.7% appreciation of the *guaraní* against the U.S. dollar. Large placements of Central Bank bills (LRMs) were necessary to contain the increase in currency.

The strong external position continued during the first four months of 2008, and the Central Bank raised its pace of foreign exchange intervention to avoid an abrupt appreciation of the currency. The main sources of the foreign exchange were the inflows of *royalties* from binational hydroelectric plants, the growth of exports from crops and beef, and current transfers as a result of the increase in emigrant's remittances.

Banks have resumed lending activities taking advantage of improved macroeconomic conditions after the credit crunch of 2002. Credit to the private sector grew by 18 percent in 2007, reaching 13.5% of GDP. Improved market confidence and the stronger *guaraní* have led to a marked decline in dollarization from over 47% of assets and liabilities in 2005 to less than 41% in the first quarter of 2008.

Banks have strengthened their financial position over the last few years, with capital adequacy ratios at 20%—well above the regulatory minimum of 10%. Even the National Development Bank (BNF), one of the weakest banks after the 2002 crisis, regained its solvency in 2007. However, the situation still needs to be carefully monitored as accounting practices and regulations remain weak. Non-performing loans significantly declined to 1.3% in the first quarter of 2008, profitability recovered, and liquidity ratios remained comfortable.

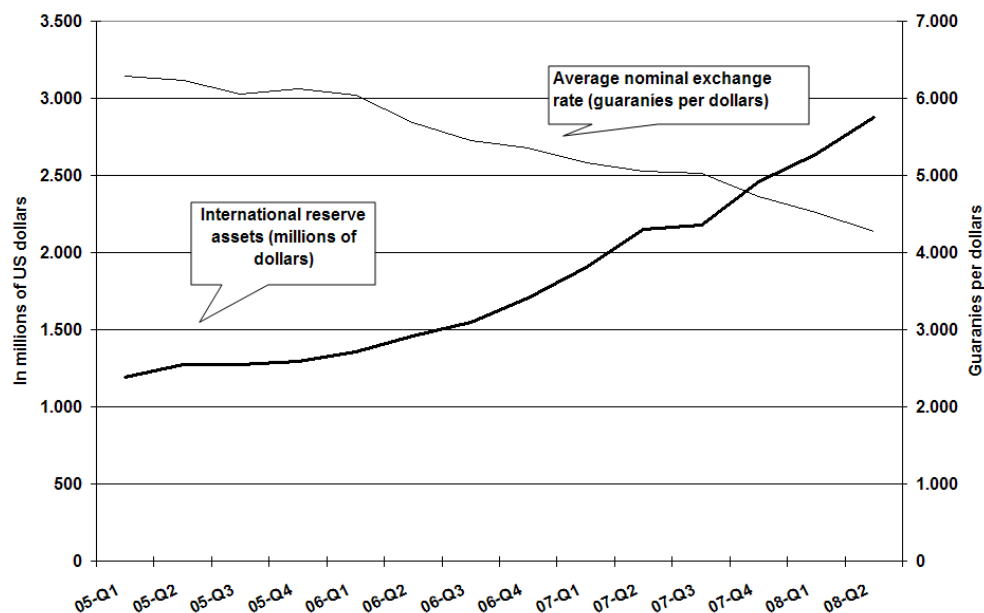
Graph 5: Dollarization of the Financial System



5. External Sector

The external position has improved greatly in recent years, supported by a benign international and regional environment and a reflow of previous capital flight. This allowed the Central Bank to raise international reserves from US\$0.6 billion at end-2002 to near US\$3 billion by end-April 2008, while the *guaraní* strengthened by 32% against the U.S. dollar. During 2007, the overall external position improved further, reverting the deterioration of the current account occurred in 2006 (due to a surge in import demand), because the capital account remained strong. Binational hydroelectric plants were a driving force in generating a large foreign exchange surplus. Foreign exchange inflows continued in early 2008.

Graph 6: International Reserves and the Exchange Rate



6. Prospects for rest of the year

From the previous analysis of the Paraguayan economy, it is possible to stay that its performance has been very favourable in the last three years, as well as in the first months of 2008. The economic growth in 2007 surpassed 6%, a record rate of growth in more than 20 years; and according to estimations of the International Monetary Fund, the year 2008 could close with a rate of growth of at least 5%. The expectations of one slight deceleration in the economic growth of the region, that would negatively affect Paraguay, would be in harmony with a deterioration of the world demand, mainly in the United States. But the strong impulse of growth in the country, dragged from the 2007 would imply that a possible deceleration in the United States would become evident just at the end of the 2008, or perhaps at beginnings of the 2009. However, the growth of the international prices of commodities could be maintained until the end of the year, compensating in certain forms the possible deceleration in the world demand.

The annual rate of core inflation has come increasing since the end of year 2007, due mainly to the high prices of foods and the energy, and the dynamics of the internal demand. If the food and crude prices continue being increased, the inflationary pressures could even be stronger, in spite of the efforts of the monetary authority to maintain changes in prices near the objective established. A monetary adjustment to maintain under control the inflation could even restrain the economic growth towards year end.

The situation of public finances and debt has stayed solid, thanks to a good performance in the collection of taxes and a control on the expenses. One hopes that this good path of fiscal accounts consolidates during the rest of year 2008; and in the medium term, since apparently the new authorities has the good will to continue reducing the debt coefficients, and to maintain positive the fiscal balance sheets. An aspect that could introduce certain uncertainty about the health of the public finances is that a possible deceleration of the economy, at the end of the year, could moderate the tributary income and, of this form to affect the public balance sheets negatively.

The external situation has been favourable in the last three years, since the balance of payments has been solid and the reserves have been increased until values near US\$3 billions in 2008. Nevertheless, the accelerated appreciation of the local currency with respect to the North American dollar has reduced competitiveness to the economy, fact that could lead to a negative growth of the net exports.

The exchange appreciation could continue during the rest of the year, if the turbulences in the international financial markets, the current transfers of the emigrant's remittances, and the high flow of royalties from the hydroelectric stay unchanged.

7. References

Paraguay Country Report No. 08/183. International Monetary Fund, June 2008.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2006-2007. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations, October 2007.

Informe Económico Mensual. Central Bank of Paraguay. April 2008.

Prospective for Global Economy and for Latin America 2008. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santo Domingo, January 2008.

MAIN ECONOMIC INDICATORS										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Annual Growth Rates (1994=100)										
Gross domestic product	0.6	-1.5	-3.3	2.1	0.0	3.8	4.1	2.9	4.2	6.8
Per capita gross domestic product	-1.6	-3.6	-5.3	0.0	-2.0	1.8	2.1	0.9	2.3	4.9
Gross domestic product, by sector										
Agriculture, livestock, hunting, forestry and fishing	1.2	1.3	-7.0	11.6	4.2	8.0	3.9	-0.1	2.8	
Mining	-3.8	-0.4	-5.2	-8.3	-9.1	15.6	2.7	7.8	-2.2	
Manufacturing	-0.2	-0.5	-2.2	-0.7	-1.4	0.7	3.3	2.7	2.6	
Electricity, gas and water	1.9	1.7	1.9	1.9	1.1	4.6	3.6	2.8	9.5	
Construction	-0.7	-5.8	-7.8	-1.4	-8.9	14.4	2.1	4.5	-5.2	
Wholesale and retail commerce, restaurants and hotels	1.5	-6.0	-3.7	0.0	-1.6	5.5	5.1	2.4	5.9	
Transport, storage and communications	2.2	1.3	1.4	2.1	2.0	0.7	9.6	7.2	11.1	
Financial institutions, insurance, real estate and business services	-1.9	0.6	-0.7	1.2	0.8	-4.9	2.1	4.0	5.2	
Community, social and personal services	0.9	0.8	-0.4	-5.1	-1.1	0.2	3.1	5.9	4.2	
Gross domestic product, by type of expenditure										
Consumption	-1.1	-1.1	-4.7	1.4	-6.7	2.4	4.6	4.0	6.6	
General government	1.1	-0.8	-2.6	-8.6	-3.2	-2.0	6.0	5.0	2.7	
Private	-1.3	-1.1	-5.0	2.6	-7.1	2.9	4.4	3.9	7.0	
Gross domestic investment	-14.4	-14.1	-9.1	11.0	-13.7	8.5	11.9	-12.1	8.9	
Exports (goods and services)	5.8	-25.5	8.0	-9.6	15.9	4.4	1.8	8.6	10.0	
Imports (goods and services)	-4.5	-26.2	0.9	-6.1	-6.2	3.6	6.2	3.6	17.0	
Percentages of GDP										
Investment and saving (at current prices)										
Gross domestic investment	22.7	20.8	18.8	18.7	18.7	19.9	20.8	19.6	20.4	
National saving	20.7	18.5	16.5	14.6	20.5	22.2	22.8	20.0	18.4	
External saving	2.0	2.3	2.3	4.1	-1.8	-2.3	-2.0	-0.4	2.0	
Millions of Dollars										
Balance of payments (until third quarter of 2007)										
Current account balance	-160	-165	-163	-266	93	125	139	33	-180	107.2
Goods balance	-393	-441	-537	-614	-280	-276	-244	-462	-935	-397.7

Exports, f.o.b.	3 549	2 312	2 329	1 890	1 858	2 170	2 861	3 352	4 838	3857.1
Imports, f.o.b.	3 942	2 753	2 866	2 504	2 138	2 446	3 105	3 814	5 772	-4236.7
Services trade balance	50	82	175	165	214	245	327	349	383	274.5
Income balance	6	18	22	16	43	-8	-138	-78	-14	-53.4
Net current transfers	177	175	177	167	116	165	194	224	386	265.5
Capital and financial balance (include errors and omissions)	177	-148	-181	217	-217	101	125	110	556	56.6
Net foreign direct investment	336	89	98	78	12	22	32	68	161	165.5
Financial capital	-160	-237	-280	138	-229	80	94	42	394	-309.8
Overall balance	17	-313	-344	-50	-124	227	264	143	376	-475.3
Variation in reserve assets	-23	-104	215	45	84	-301	-179	-146	-387	-475.3
Other financing	7	418	129	5	40	75	-85	3	11	-14.1
Other external-sector indicators										
Real effective exchange rate (index: 2000=100)	99.2	96.7	100.0	102.6	106.4	112.5	108.3	118.6	107.8	99.9
Terms of trade for goods (index: 2000=100)	108.0	101.7	100.0	100.2	96.7	101.4	104.3	97.4	95.5	...
Net resource transfer (millions of dollars)	189	287	-30	237	-134	168	-97	35	553	...
Total gross external debt (millions of dollars)	1599.4	2111.5	2234.3	2162.4	2283.1	2477.6	2390.7	2271.1	2230.0	2205.3
Net profits and interest (% of exports)	0.1	0.6	0.8	0.6	1.8	-0.3	-4.0	-1.9	-0.2	...
Average Annual Rates										
Employment										
Labour force participation rate	57.9	57.3	63.7	59.2	61.2	59.8	63.4	61.8	60.1	...
Open unemployment rate	6.6	9.4	10.0	10.8	14.7	11.2	10.0	7.6	8.3	...
Visible underemployment rate	6.0	5.8	9.1	8.3	9.5	8.8	8.3	7.5	5.8	...
Annual Percentages										
Prices										
Variation in consumer prices (december-december)	14.6	5.4	8.6	8.4	14.6	9.3	2.8	9.9	12.5	6.0
Variation in nominal exchange rate (december-december)	27.9	16.9	6.9	30.7	47.2	-15.8	3.6	-1.2	-13.0	-11.1
Variation in average real wage	23.8	16.8	6.5	32.1	49.7	-13.8	2.9	-1.2	-13.2	-2.6
Nominal deposit rate	...	20.3	15.4	16.0	21.7	15.5	5.7	6.1	9.8	6.0
Nominal lending rate	30.5	30.2	26.8	28.3	34.3	30.5	21.2	15.3	16.6	13.0
Percentages of GDP										
Non-financial public sector										
Total income	33.6	33.0	34.4	35.7	32.7	31.9	33.9	34.8	35.6	39.6
Current income	32.9	32.2	33.1	35.0	32.6	31.8	33.9	34.7	35.5	32.7
Capital income	0.7	0.8	1.2	0.8	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	6.9

Total expenditure	33.2	36.1	38.4	35.9	34.6	30.8	31.6	33.3	33.2	34.1
Current expenditure	24.5	23.6	30.5	29.3	28.9	26.2	26.6	28.3	28.2	26.6
Capital expenditure	8.7	12.5	7.9	6.5	5.8	4.9	5.2	4.9	5.1	7.5
Overall balance	0.4	-3.1	-4.0	-0.1	-1.9	1.1	2.3	1.5	2.4	5.5
Non-financial public sector debt	23.5	33.5	35.3	44.0	63.0	46.9	41.7	32.8	25.8	17.4
Domestic	3.2	3.3	4.1	6.4	8.2	5.0	4.1	3.0	3.1	2.8
External	20.3	30.2	31.2	37.6	54.8	42.0	37.6	29.8	22.7	14.6
Money and credit										
Domestic credit	10.7	5.7	5.0	6.6	7.8	7.7	5.5	4.8	4.0	3.0
To the public sector	5.3	1.1	0.8	2.7	4.2	4.2	2.6	2.2	1.7	0.8
To the banking sector	5.3	4.6	4.2	3.9	3.6	3.4	3.0	2.6	2.3	2.2
Liquidity (M3)	27.9	28.6	30.5	31.5	29.5	27.5	25.9	25.8	25.1	30.5
Currency outside banks and local currency deposits (M2)	14.7	13.5	13.9	13.5	12.3	11.8	12.6	13.7	14.1	19.5
Foreign-currency deposits	13.2	15.1	16.7	18.0	17.2	15.7	13.4	12.1	11.0	11.0

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean on the basis of official data.

MAIN QUARTERLY INDICATORS														
	2005				2006				2007				2008	
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II*
Gross domestic product	3.8	3.6	4.8	-0.4	6.3	7.2	5.2	-0.9	6.7	4.9	7.0	8.5		
Goods exports, f.o.b. (millions of dollars)	782.6	838.7	813.4	917.2	993.1	1,053.3	1,200.6	1,162.3	1,066.4	1,342.3	1,448.4	...	...	...
Goods imports, f.o.b. (millions of dollars)	-770.5	-902.1	-1,007.0	-1,134.7	-1,092.6	-1,170.3	-1,322.4	-1,436.9	-1,285.6	-1,369.0	-1,582.1	...	...	...
International reserve assets (millions of dollars)	1 189	1 273	1 275	1 297	1 354	1 462	1 546	1 703	1 903	2 153.1	2 181.5	2 462.2	2 637.8	2 878.7
Real effective exchange rate (index: 2000=100)	144.5	145.9	146.1	142.0	133.1	127.3	119.9	115.9	116.2	121.5	118.3	115.9	111.1	106.9
Consumer prices (12-month percentage variation)	4.4	6.1	7.6	9.9	11.6	8.4	8.3	12.5	5.6	6.8	10.1	6.0	12.3	12.1
Average nominal exchange rate Gs. per dollar)	6 290	6 231	6 056	6 127	6 044	5 689	5 449	5 360	5 171	5 060	5 023	4 732	4 527	4 280
Nominal interest rates (annualized percentages)														
Deposit rate	2.1	5.8	8.0	8.7	8.5	9.3	11.1	10.4	10.3	7.1	7.4	7.9	9.1	7.2
Lending rate	15.6	15.7	15.2	14.7	15.5	16.9	16.8	17.0	17.6	14.4	18.4	18.1	18.8	19.0
Domestic credit	15.0	5.1	8.4	13.3	10.6	17.5	17.5	9.4	12.9	14.1	...	...	...	...
Non-performing loans as a percentage of total credit	10.3	10.0	8.7	6.5	5.5	5.7	5.5	3.3	2.9	2.5	2.0	1.3	1.3	...

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean and Central Bank of Paraguay.

ANEXO 6.

LISTA DE ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES

Misión de EE.UU:

James Cason, Embajador
Michael Fitzpatrick, Ministro Consejero
John Beed, Director, USAID/Paraguay
Sergio Guzmán, Director Adjunto, USAID/Paraguay
Steve Marma, Jefe Equipo Democracia, USAID
Kevin Sundwall, Asesor Legal Regional, Departamento de Justicia
Clyde Rhoades, Asesor, Plan Umbral, Departamento del Tesoro de EE.UU.
Jim Carpenter, Asesor Residente de Presupuesto, Departamento del Tesoro de EE.UU.
Alfonso Velázquez, Estado de Derecho, USAID
Fernando Balsevich, Oficina de Crecimiento Económico, USAID
Eduardo Bogado, Partidos Políticos y Programas de Gobernabilidad Local, USAID
Oficiales del Programa Umbral:
 Marcio Battilana Rolando Chaparro
 Arturo Cardús Adriana Casatti

Contratistas de EE.UU. para el Plan Umbral

Patricio Maldonado, Jefe de Partido, Casals
Tracy Shanks, Directora Residente, Chemonics.

Comunidad de Donantes Internacionales:

Eduardo Feliciangeli, BID
Maria Eugenia Roca, BID*
Pablo Brugnoli, PNUD*
Fleming Raul Duarte, PNUD
Ricardo Yorg, PNUD
Igor Bosc, PNUD*
Tosao Watanabe, JICA*
Andres Molina, JICA*
Horst Steigler, GTZ*
Graciela Sanchez, Banco Mundial*
Tobias Roy, Representante Residente, FMI*
Juan Planas, Unión Europea*

(* - también participaron en reunión de donantes en USAID, 13 de julio de 2008)

Gobierno de Paraguay:

Federico Franco, Vice-Presidente electo
Rafael Filizzola, Ministro del Interior designado.
Martín Heisecke, Ministro de Industria y Comercio designado
Fernando Pfannl, Asesor al Vicepresidente electo, Federico Franco
Eduardo Rivarola, Asesor al Vicepresidente electo, Federico Franco
Octavio Airaldi, Contralor General de la República
Roy Rodgers, Director de Auditoria Forense
Jorge Peña Masulli. Director de Auditoría Interna

Víctor Núñez, Presidente, Corte Suprema de Justicia.
Geraldine Cases, Secretaria del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia
Cristóbal Sánchez, Miembro, Consejo de la Magistratura
Amparo de Paciello, Miembro, Consejo de la Magistratura
Rubén Candia Amarilla, Fiscal General del Estado
Ing. Miguel Gómez Director de Planificación del Ministerio Público
Humberto Insfrán. Fiscal Adjunto, y Director del Centro de Entrenamiento del Ministerio Publico
Carlos Arregui, Fiscal Adjunto y Coordinador de la Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción
Soledad Machuca. Fiscal Adjunta, encargada de la Unidad de Transparencia
Miguel Gómez, Ministro de Hacienda
Margarita Díaz de Vivar, Directora Nacional de Aduanas
Marco Caballero Giret, Director, Consejo Supervisor de Empresas del Estado
Gabriel González, Director, Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero
Víctor Sosa, Director Ejecutivo Nacional Programa UMBRAL
José Casañas Levi, Encargado del Componente 1 del Programa Umbral
Luz Marleni Ospina, Encargada del Componente 3 del Programa Umbral
Pedro Espínola, Coordinador, Implementación del Plan Umbral, gobierno entrante
Cecilia Del Puerto, Consultora, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
Viviano Machado, Jefe del 911 de la Policía Nacional
Comisario Andrés Noguera, Dirección de Asuntos Internos de la Policía Nacional
Manuel Hugo Campos Britez, Director General del Instituto Superior de Educación Policial
Comisario Luís Arias, Dirección de Asuntos Internos de la Policía Nacional
Dr. Juan Francisco Recalde, Miembro, Tribunal de Cuentas.
Grupo Coordinador – planeamiento de estrategia de Anti-Corrupcion, Presidente electo Lugo

Sociedad Civil:

Álvaro Caballero, Coordinador General – Programa de Apoyo a las Iniciativas Ciudadanas, (CIRD).
Carmen Romero, Gestion Ambiental (GEAM)
Nilda Cuevas, Gestion Ambiental
Marta Ferrara, “Semillas para la Democracia”
Maria Jesús Bogado, “Semillas para la Democracia”
Susana Aldana, “Decidamos”
Oscar López, Director Ejecutivo, Decidamos
Marcos Kohn, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)
Pilar Callizo, Directora Ejecutiva, Transparencia Paraguay
María Victoria Rivas, Directora Ejecutiva, Centro de Estudios Judiciales
Roberto Ubeda, Director, Instituto para la Consolidación del Estado de Derecho (ICED)
Sheila Abed, Directora Ejecutiva, Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)

Partidos Políticos:

Federico Franco. Vicepresidente electo, Presidente PLRA
Juan Carlos Ramírez Montalbetti, Senador, Secretario General, PLRA
Hugo Ramírez, Concejal Municipal Asunción, ANR
Cristina Bogado, Ala de Mujeres, ANR
Hugo Estigarribia, Senador Electo, ANR
Arnaldo Franco, Jefe de Gabinete, ANR
Francisco Fariña, Diputado, Departamento Central, ANR.
Marizela López, Representante de la Juventud, UNACE
Carlos Delorenz, Representante de la Juventud, UNACE
Oscar Tuma. Diputado electo por el partido UNACE
Sebastián Acha, Diputado, Partido Patria Querida

Marcelo Duarte, Senador, Partido Patria Querida

Grupo Focal con varios Intendentes, Asociación de Intendentes Liberales:

- Adalberto Morinigo, Intendente de Ypacarai
- Andres Riveros, Intendente de San Juan Bautista
- Miguel Angel Medina, Intendente de Presidente Franco
- Fidel Ojeda, Intendente de Santa Rita
- Albino Gonzalez, ex-Intendente de Villa Elisa
- Rafael Velazquez, ex – Intendente de Itá

Grupo Focal – Medios de Comunicación:

- Luis Bareiro, ABC Color, Locutor de radio y presentador de noticias en televisión
- Sandra López, ABC Color
- Pedro Benítez, Secretario General Adjunto, Sindicato de Periodistas de Paraguay
- Susana Oviedo, Última Hora

Grupo Focal – Unidades de Investigación, Ministerio de Hacienda:

- Tito Ibarrola, Unidad de Investigación Tributaria;
- Blás Ramírez, Unidad de Investigación Interna del Ministerio de Hacienda,
- Jorge Paiva , Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.
- Francisco Enciso, Coordinación Administrativa de Investigación Aduanera
- Epifanio González, Coordinación Operativa de Investigación Aduanera.
- Gustavo Ivaldi, Unidad Técnica Especializada
- **Cnel. Félix Rubén Cruz, Unidad Técnica Especializada**

Grupo Focal con Asociaciones del Sector Privado:

- **Demian Saurini, Director Cámara de Anunciantes del Paraguay.**
- Lic. José Bogarín Acosta, Presidente de la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)
- Ing. Max Habber, Presidente del Centro de Importadores del Paraguay (CIP)
- **German Ruiz Aveiro Vicepresidente, Asociación Rural del Paraguay**
- **Gerald McCulloch, Executive Director, Cámara de Comercio Paraguayo-Americana**

Entrevistas en Ciudad del Este:

Nidai Yebai, Gerente de empresa fabricante de téjido.

Cristián Fretes, Gerente de empresa Agroexportadora

César Silva, Economista, Profesor de la Universidad Americana

Rubén Shi, Empresario de maquila

Francisco Latourrete, Asesor del Proyecto “Paraguay Vende”

Alex Hommoud, comerciante, representante de diversos sectores productivos de Ciudad del Este

Representante de la Cámara de Comercio Paraguayo Americana

Representantes de Sectores productivos de Ciudad del Este.

Rodolfo Martínez y Balmaceda, Juez

Oscar Alfonso, Juez

Eber Ovelar, Fiscal Adjunto

Eduardo Cazenave, Fiscal