© OCDE 2018

Capítulo 5

Allanando el camino hacia un desarrollo sostenible, la paz, la justicia y unas instituciones fuertes

Unas instituciones sólidas son esenciales para crear riqueza y mantener la paz, el orden y la seguridad. A su vez, la buena gobernanza es fundamental para la legitimidad de las instituciones y para suministrar bienes y servicios de alta calidad a la población. En el presente capítulo se investigan los aspectos relativos a la buena gobernanza. El capítulo comienza analizando las características de la democracia y el Estado de Derecho de Paraguay. A continuación, se examina el marco relativo a la integridad del sector público y las estrategias existentes para luchar contra la corrupción, y después se hace una evaluación de las estrategias para promover la apertura, en particular la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Después se exponen los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles e instituciones del gobierno. Con posterioridad, se examina la satisfacción con los servicios públicos por grupos socioeconómicos y si las diferencias podrían indicar la falta de una respuesta diferenciada hacia los grupos más vulnerables. Por último, explica que se requiere una base sólida de estadísticas oficiales de alta calidad que sustenten la formulación de políticas y mejoren la transparencia en Paraguay.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho international.

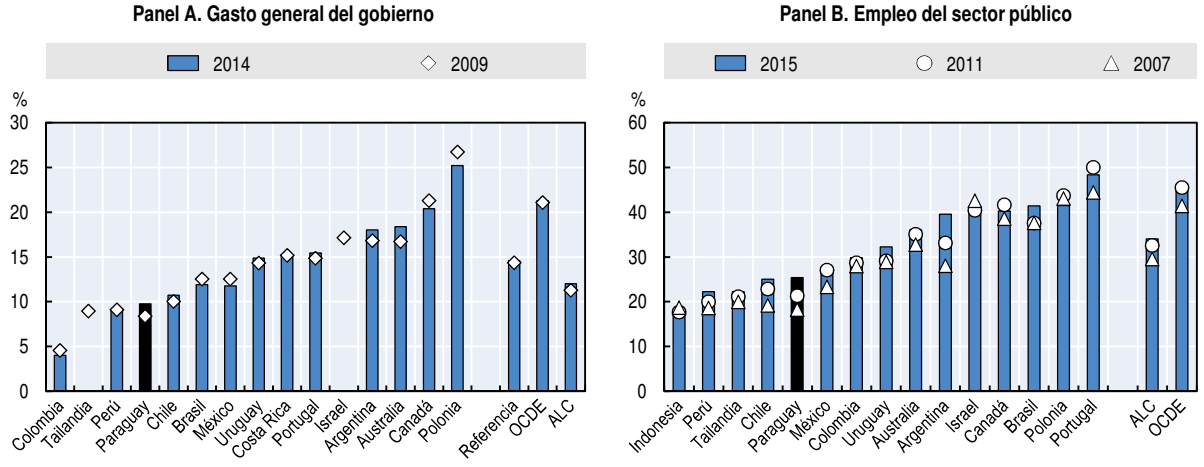
La capacidad del gobierno de Paraguay es comparativamente limitada

Un gobierno está compuesto de la memoria institucional acumulada, unos funcionarios públicos con buena formación y suficientes recursos financieros para desempeñar sus tareas. Asimismo, los gobiernos son responsables de garantizar los derechos fundamentales requeridos para mantener la paz y el orden social, así como para suministrar bienes y servicios a los ciudadanos. Aunque dichos bienes y servicios pueden ser suministrados a través de varios canales (de forma directa o por subcontratación) los gobiernos son los responsables últimos ante los ciudadanos. Asimismo, se espera que los gobiernos respeten unos altos niveles éticos, tengan en cuenta las opiniones de la población y asignen los recursos de modo eficiente.

A medida que Paraguay acelere su desarrollo económico y social, cabe esperar que el tamaño de la clase media y sus expectativas aumenten, así como el número y la complejidad de las tareas que requieren intervención pública. En comparación con los países de América Latina y el Caribe (ALC) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el sector público de Paraguay es relativamente pequeño. En 2015, el gasto público alcanzó un 25% del PIB nacional, frente a un 34% de los países de ALC y un 45% de los países de la OCDE. En consecuencia, el porcentaje del sector público en el empleo total es relativamente bajo, un 9.8%, en comparación con los promedios de los países de ALC (12%) y de la OCDE (21%). Aunque en los últimos años estas dos cifras porcentuales han aumentado, la capacidad del gobierno sigue siendo relativamente limitada, lo que dificultará sus posibilidades de responder de manera rápida y efectiva a las crecientes expectativas y demandas de los ciudadanos (Gráfico 5.1). Una planificación estratégica de la adecuada estructura de las competencias de la función pública en los próximos años ayudaría al gobierno no solo a cumplir los objetivos estratégicos, sino también a aumentar la eficiencia, receptividad y calidad en la prestación de servicios.

Además de la capacidad real del gobierno, también reviste importancia la forma en que la población percibe el desempeño y la integridad del gobierno. En particular, la confianza en el gobierno es uno de los pilares esenciales sobre los que se construyen la legitimidad y sostenibilidad de un sistema político. Influye en su posibilidad de gobernar y le permite actuar sin recurrir a medios coercitivos. Un grado elevado de confianza es un medio eficaz de reducir los costos de transacción en las relaciones sociales, económicas y políticas (Fukuyama, 1995). Aunque la confianza en el gobierno puede verse afectada por múltiples fenómenos, como los escándalos de corrupción, el desempeño del gobierno y el grado de aprobación del gobierno en el poder, unos niveles sistemáticamente bajos de confianza impedirán la ejecución de las reformas y darán lugar a una menor tasa de cumplimiento de las normas y regulaciones (OCDE 2013b). En 2016 solo un 28% de la población paraguaya afirmaba confiar en el gobierno, tres puntos porcentuales menos que en 2006 (Gráfico 5.2). Para incrementar los niveles de confianza en las instituciones, es preciso mantener y reforzar el compromiso con la inclusión, la transparencia, la eficiencia y la capacidad de respuesta por parte del gobierno (OCDE 2017a).

Gráfico 5.1. **La capacidad del gobierno de Paraguay sigue siendo comparativamente limitada**

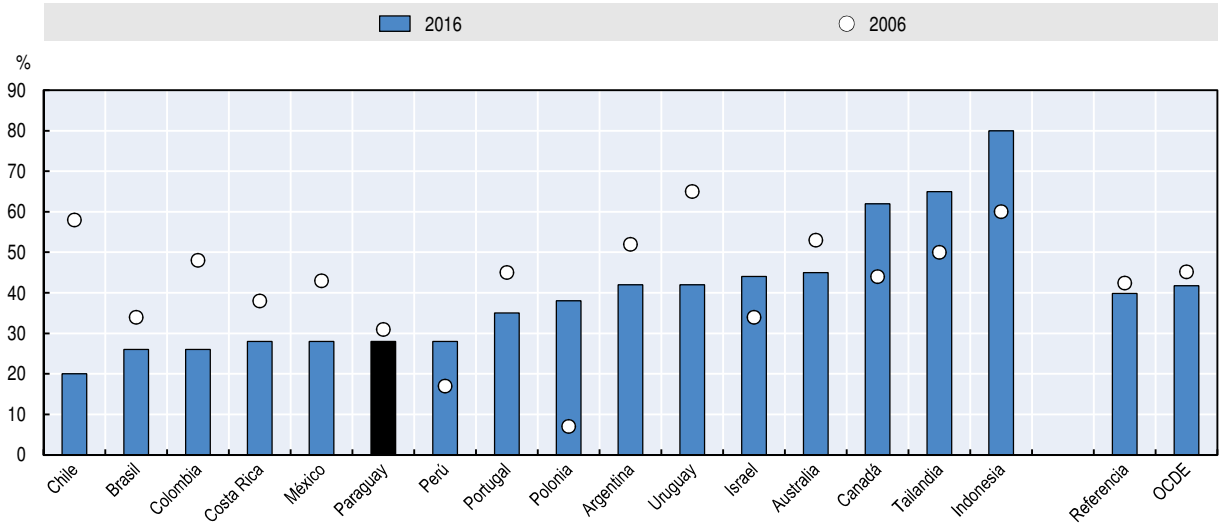


Nota: Panel A: La media de la OCDE se basa en los datos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Los datos de Tailandia e Israel en 2014 no están disponibles.

Fuente: Panel A: Fondo Monetario Internacional (2017), *Perspectivas de la Economía Mundial* (base de datos), *https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx*. Panel B: OIT (2017) ILOSTAT (base de datos), *http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm*.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933750377*

Gráfico 5.2. **Porcentaje de la población que declara confiar en el gobierno nacional**



Fuente: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933750396*

Desarrollar unas instituciones sólidas es fundamental para lograr un desarrollo sostenible

La democracia paraguaya se está consolidando

Al exponer su visión para Paraguay en 2030, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) contempla este país como un "Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente y que promueva la igualdad de oportunidades." El PND reconoce también los avances realizados desde la vuelta de la democracia en 1992 en la protección de los derechos fundamentales y la consolidación de las instituciones democráticas (PND, pp. 37). Tanto la Constitución de 1992 como el código electoral de 1996 prevén el conjunto de derechos y deberes (voto, libertad de

prensa, libertad de expresión, libertad de asociación, derechos de voto) que tradicionalmente se asocian a la democracia. Sin embargo, la consolidación de la democracia ha sido un proceso intrincado (Recuadro 5.1), marcado por tentativas de derrocar al gobierno, golpes de Estado, asesinatos de líderes políticos, elecciones irregulares e impugnadas, y mociones de censura políticas. Así pues, se estima que Paraguay está en fase de consolidar su democracia y algunos estudiosos la consideran una democracia de baja calidad (Barreda y Bou, 2010).

Recuadro 5.1. **Hacia la consolidación de la democracia, un proceso intrincado**

Entre 1954 y 1989, Paraguay fue una dictadura encabezada por el General Alfredo Stroessner. El Estado estaba bajo el control del Partido Colorado de Stroessner y de las fuerzas armadas (Abente Brun, 2011). En 1989, Stroessner fue derrocado en un golpe militar liderado por el General Andrés Rodríguez, que pactó con la oposición política un programa de liberalización económica y –lo que fue decisivo– de reforma de la Constitución de 1967. Después del golpe de Estado, el Partido Colorado (ahora liderado por el General Rodríguez) se proclamó vencedor de las elecciones para el mandato de 1988-1993. Durante ese período, en 1991, tuvieron lugar las primeras elecciones municipales para elegir a los *intendentes* (alcaldes). En comparación con las anteriores elecciones presidenciales, en las que obtuvo aproximadamente un 20% de los votos, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) consiguió un 34% de los votos, consolidando su posición como principal fuerza de la oposición.

En 1991, se convocaron elecciones de representantes para la asamblea constituyente; el Partido Colorado alcanzó una mayoría significativa, con un 55.1% de los votos. La asamblea constituyente optó por un modelo de un ejecutivo débil y un parlamento fuerte (Abente Brun, 2011). El General Rodríguez ejerció cierta presión para incluir un artículo que permitiera su posible reelección; pero, en última instancia, la Constitución estableció una disposición prohibiendo la reelección presidencial. Tras la promulgación de la Constitución en 1992, se convocaron elecciones para 1993.

En las elecciones de 1993, el Partido Colorado se vio sometido a disputas internas para seleccionar su candidato, entre Juan Carlos Wasmosy (representante del ala reformistas del partido) y Luis María Argaña (representante de los sectores más tradicionales del partido, que incluían a varios partidarios tradicionales de Stroessner). Después de las elecciones internas, en las que Wasmosy fue elegido candidato, se alegó fraude (varios años después, miembros de la campaña de Wasmosy admitieron que las elecciones fueron ganadas en realidad por Argaña). Posteriormente, Wasmosy ganó las elecciones nacionales, pero una vez más el proceso electoral fue desordenado y resultó cuestionado hasta el punto de que el ex presidente de EE.UU., Jimmy Carter, que fue invitado para comprobar el proceso, se reunió con los tres candidatos para obtener garantías de que esos problemas electorales no se repetirían.

En las elecciones de 1998, el proceso electoral interno del Partido Colorado fue de nuevo tormentoso, el General Lino Oviedo, que había encabezado un golpe de Estado fallido contra el Presidente Wasmosy, fue nombrado candidato, pero poco después los tribunales militares ordenaron su ingreso en prisión, siendo ratificada esta condena por el Tribunal Supremo. Desde la cárcel, el General Oviedo dio su apoyo a la candidatura de Raúl Cubas Grau como presidente y Luis María Argaña como vicepresidente. Con un 54% de los votos, Cubas fue elegido Presidente en 1998 y poco después conmutó la condena impuesta a Oviedo, dando comienzo una batalla legal entre el gobierno y el Tribunal Supremo. El asesinato del Vicepresidente Argaña generó nueva inestabilidad, que propició que tanto Cubas como Oviedo abandonaran el país. Luis González Macchi, Presidente del Congreso, fue entonces nombrado Presidente; sin embargo, con arreglo a la Constitución, era necesario convocar elecciones para sustituir al Vicepresidente. En las elecciones de 1999, Julio César Franco, del partido opositor PLRA, fue elegido vicepresidente, lo que erosionó la legitimidad de González Macchi como jefe del gobierno, aunque pudo concluir su mandato.

Pese a la reorganización de la oposición, el Partido Colorado mantuvo su hegemonía y en 2003 Nicanor Duarte Frutos fue elegido Presidente, y lideró un gobierno relativamente estable. Sin embargo, en 2007 el Presidente Duarte intentó reformar la Constitución para que permitiera su reelección, lo que dio lugar a movilizaciones populares masivas que obligaron al gobierno a dar marcha atrás en su intento de permitir la reelección.

Recuadro 5.1. **Hacia la consolidación de la democracia, un proceso intrincado** *(cont.)*

En 2008, el ex obispo Fernando Lugo, como líder de una coalición de partidos opositores, fue elegido Presidente, rompiendo con la hegemonía de un partido que había durado 61 años. No obstante, en 2012, tras un enfrentamiento entre campesinos y policías, el Presidente Lugo perdió una moción de censura en el parlamento y fue sustituido por el Vicepresidente Federico Franco para el final del período presidencial.

En 2013 se celebraron nuevas elecciones y Horacio Cartés Jara, del Partido Colorado, fue nombrado Presidente. Los intentos recientes de reformar la Constitución para posibilitar la reelección de Cartés y Lugo ocasionaron manifestaciones violentas que dieron lugar a la toma del parlamento por los manifestantes en marzo de 2017.

Fuente: Autores.

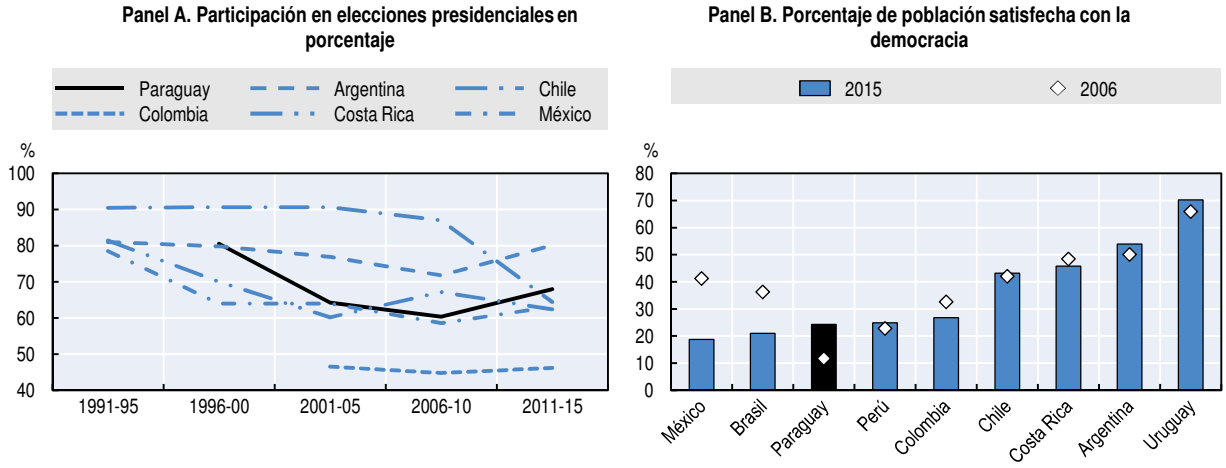
Una característica básica de una democracia sólida es la celebración de elecciones periódicas, que han de ser libres e imparciales. En este contexto, la OCDE reconoce el derecho de las personas a hacer oír su voz en política como un elemento fundamental para mejorar el bienestar (OCDE 2013a; OCDE 2015). El análisis de los datos procedentes de diversas fuentes arroja luz sobre algunas características clave de la democracia paraguaya.

El Panel A del Gráfico 5.3 muestra la participación en las elecciones presidenciales desde 1990, según los datos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). En Paraguay se celebraron elecciones incluso durante la dictadura; no obstante, durante el régimen de Stroessner, las elecciones fueron fraudulentas y los partidos de la oposición no tuvieron ni garantías de imparcialidad ni opción real de acceder al poder (Nickson, 2010). En consecuencia, los datos de participación electoral en Paraguay solo se consideran fiables a partir de las elecciones de 1998, cuando se llevaron a cabo conforme a normas democráticas y se actualizó el censo electoral (Gráfico 5.3, Panel A). En las elecciones presidenciales de 1998, el índice de participación alcanzó el 80%, uno de los más altos de los países de la región durante el período 1996-2000. La participación retrocedió en las dos elecciones siguientes, tocando fondo (60.3%) en 2008 y rebotando hasta el 68% en 2013 (aunque todavía por debajo del nivel registrado en 1998). En Paraguay, según estudios documentados de expertos, la abstención afecta principalmente a los jóvenes y a la población rural (López, 2014).

En comparación con otros países de la región, la participación en las elecciones presidenciales no es especialmente baja en Paraguay. No obstante, la democracia no se circunscribe a las elecciones. Además, el valor de una contienda electoral depende de otras condiciones, como la libertad y equidad, la libre expresión, la fiabilidad de los medios, el derecho de asociación, la existencia de partidos de oposición con libertad de crítica, los derechos de las minorías y la igualdad de trato por el sistema judicial. A juicio de los expertos, estos elementos están vinculados a una concepción liberal de la democracia.

Según Ferrín (2016), que ha efectuado un amplio análisis de los países europeos, una pregunta sobre la satisfacción con la democracia ofrece una medida fiable abreviada de cómo valoran los encuestados el funcionamiento de los elementos de la democracia liberal.[1] Conforme a los últimos datos disponibles del Latinobarómetro, menos de una cuarta parte de los ciudadanos paraguayos están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país, lo que supone la tercera cifra más baja entre el grupo de referencia de países de ALC (Gráfico 5.3, Panel B). No obstante, entre 2006 y 2015, la satisfacción con la democracia aumentó en 12.6 puntos porcentuales en Paraguay, lo que supone el mayor incremento entre los países de referencia de ALC, y pone de manifiesto la resiliencia de las instituciones democráticas en un período salpicado por varios episodios de inestabilidad política (véase el Recuadro 5.1).

Gráfico 5.3. **La participación de los votantes en las elecciones nacionales se mantiene estable, pero la satisfacción con la democracia sigue en niveles bajos**



Fuente: Panel A: Base de datos IDEA (2017), Base de datos de participación de los votantes (serie de datos), *http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout*. Panel B: Latinobarómetro (2015), "Datos 2015", Banco de Datos (serie de datos), *www.latinobarometro.org*.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933750415*

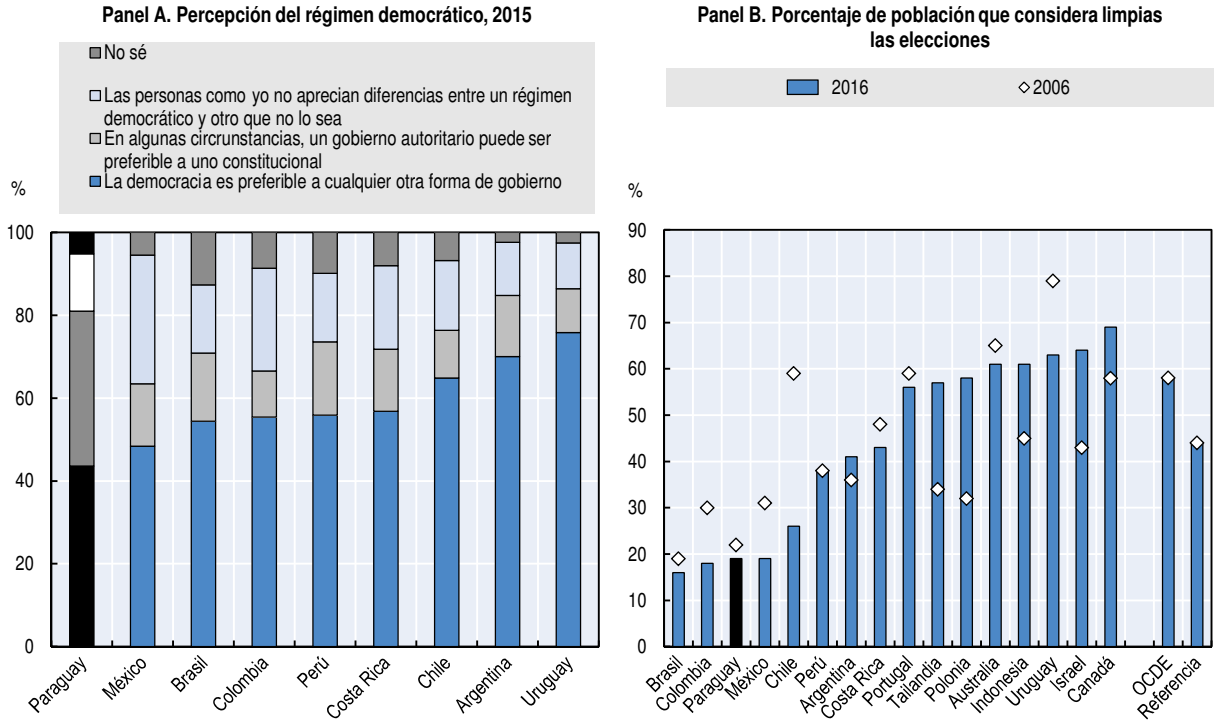
Sin embargo, aún es preciso hacer frente a ciertos retos para la consolidación de las instituciones democráticas. A la pregunta de si están de acuerdo con una serie de afirmaciones sobre la democracia, menos de la mitad de los paraguayos responden que consideran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, el porcentaje más bajo en los países ALC del grupo de referencia. Resulta más preocupante el hecho de que el 37% de la población entienda que, en ciertas circunstancias, es preferible un gobierno autoritario a otro constitucional, lo que ilustra la opinión positiva de algunos sectores de la población acerca de un gobierno autoritario (véase el Gráfico 5.4, Panel A). Por otra parte, menos del 20% de la población cree que las elecciones son limpias, habiendo descendido este porcentaje desde 2006 (véase el Gráfico 5.4, Panel B).

A diferencia de otros países del cono sur (Argentina y Chile), en los que la transición a la democracia se produjo en el marco de una ruptura de la población con la élite gobernante y una derrota democrática o militar de las fuerzas armadas, en Paraguay el proceso fue dirigido por el propio ejército y determinados segmentos de la élite dirigente permanecieron en el gobierno. En otras palabras, mientras que en Paraguay las elecciones marcaron el comienzo de la transición (véase el Recuadro 5.1), en Chile y Argentina supusieron el final de la misma (Juárez, 2015). Promover más la participación política y asegurar la aplicación efectiva de los valores democráticos, tales como la fiabilidad y diversidad de los medios y la consolidación de los partidos de oposición y el respeto por ellos es esencial para proteger los derechos humanos y mantener la paz y el orden social en años futuros.

Por último, aunque ciertamente el voto es el medio más común por el que las personas controlan el nombramiento de los cargos públicos, existen otras formas a través de las que pueden influir en las decisiones políticas de esos cargos y en el sistema político (Boarini y Díaz, 2015). Los ciudadanos pueden expresar sus opiniones políticas firmando un petitorio, incorporándose a una organización política o participando en una manifestación o concentración política, entre otras actividades. Estas actividades son relevantes ya que pueden actuar como medida correctiva de las políticas públicas manifestando las opiniones y necesidades de la gente, manteniendo la vigilancia política de los ciudadanos y mejorando

la calidad de la democracia (OCDE, 2011). En este contexto, un importante indicador de la propensión de las personas a intervenir en actividades políticas distintas de la emisión del voto es el porcentaje de la población que ha manifestado su opinión a un funcionario público. En 2016, solo un 8% de la población paraguaya declaró haber expresado su opinión a un funcionario público en el último mes, lo que representa el porcentaje más bajo del grupo de referencia (Gráfico 5.5). Asimismo, por detrás de Chile (10 puntos porcentuales [pp]), Paraguay acusó el segundo mayor descenso de esta variable entre 2016 y 2006 (8 pp.).

Gráfico 5.4. **Porcentaje de la población que considera que un gobierno autoritario podría estar justificado y porcentaje que considera que las elecciones son limpias**



Fuente: Panel A: Latinobarómetro (2015), "Datos 2015", Banco de Datos (serie de datos), *www.latinobarometro.org*. Panel B: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933750434

Perseverar en el fortalecimiento del sistema judicial es crucial para asegurar el Estado de Derecho

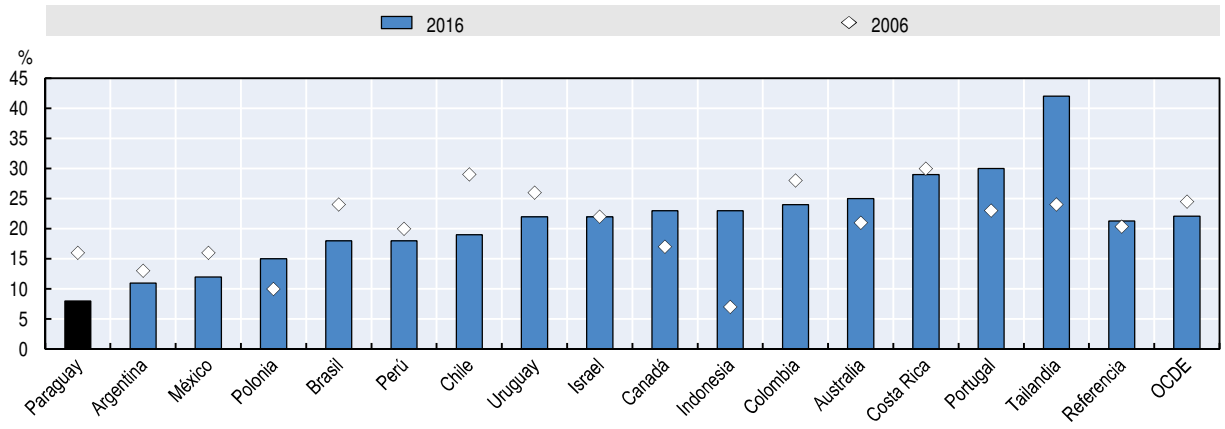
Para fortalecer la independencia del poder judicial, la Constitución de 1992 destinó un 3% del presupuesto nacional al financiamiento de la judicatura. Tal como prevé la Constitución, la responsabilidad de administrar justicia compete al poder judicial, que integran la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y juzgados.[2] El Consejo Superior de la Magistratura es un órgano independiente responsable de seleccionar y proponer candidatos a puestos del sistema judicial, así como impartir formación jurídica especializada en la escuela judicial. Está integrado por representantes de los tres poderes del Estado, de la abogacía y la universidad.[3]

La Corte Suprema es la máxima autoridad para la administración de justicia; cuenta con nueve miembros llamados ministros de la Corte Suprema,[4] y se divide en tres salas: constitucional, civil y comercial, y penal. Las funciones básicas de la Corte Suprema son: supervisar todos los órganos del poder judicial; resolver los conflictos de jurisdicción

y competencia entre los diferentes tribunales; adoptar sus propios reglamentos y procedimientos; conocer de los asuntos que le atribuya la ley; conocer de los procedimientos de *habeas corpus*, sin perjuicio de la jurisdicción de otros juzgados y tribunales; conocer de los recursos de inconstitucionalidad; actuar como tribunal de segunda instancia en los supuestos previstos por la ley; suspender preventivamente a los jueces sujetos a un procedimiento judicial, hasta que se dicte una decisión final; supervisar las instituciones de detención y prisión; y asesorar sobre los conflictos de competencia entre el ejecutivo y los departamentos, así como entre los departamentos y los municipios.

Gráfico 5.5. **En comparación con el grupo de referencia, el porcentaje de la población paraguaya que ha expresado su opinión a un funcionario público es muy bajo**

Porcentaje de la población que ha expresado su opinión a un funcionario público



Fuente: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933750453

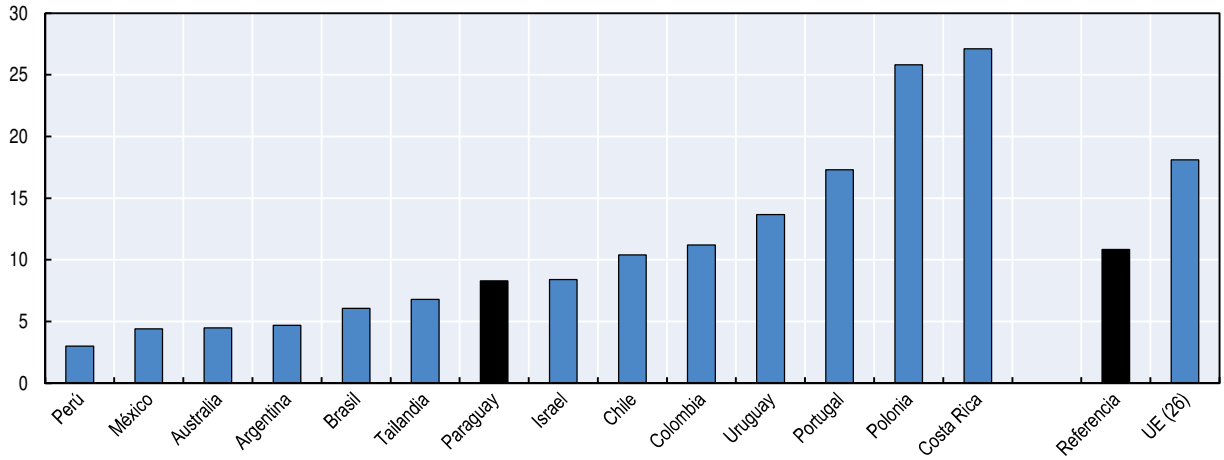
Además de su función básica de administrar justicia, la Corte Suprema de Paraguay ejerce una gama muy amplia de funciones, entre ellas: a) seleccionar a miembros de tribunales, jueces y fiscales de entre los candidatos propuestos por el Consejo Superior de la Magistratura; b) recibir el juramento de los magistrados, fiscales y otros funcionarios relevantes; c) nombrar a los ministros de la Corte Suprema que llegarán a ser miembros del Consejo Superior de la Magistratura; d) nombrar al superintendente general de justicia a propuesta de la superintendencia; e) elaborar el proyecto de presupuesto de la administración de justicia, etcétera.

El sistema judicial de Paraguay se enfrenta a varios problemas para cumplir su objetivo de administrar justicia de forma puntual, transparente e imparcial. Por ejemplo, el país tiene un número de jueces relativamente bajo –únicamente 7 por cada 100 000 habitantes– en comparación con los 11 del grupo de referencia y los 18 de los países de la Unión Europea (Gráfico 5.6), lo que plantea dificultades a una administración eficiente de justicia. Además del número relativamente bajo de jueces, hay que hablar del abanico de funciones que deben desempeñar (antes especificado) más allá de la administración de justicia.

A la luz de los últimos datos disponibles, solo un 28% de los paraguayos confían en la justicia, un nivel sustancialmente inferior al del grupo de referencia (42%) y de la OCDE (54%). Por otra parte, por características socioeconómicas, los resultados indican que las personas que habitan en áreas urbanas (32%) confían más en el sistema judicial que los que viven en áreas rurales (25%). Asimismo, las personas con la educación terciaria cursada (40%) tienden a confiar más en la justicia que aquellos con un menor nivel de educación. Por grupos de

ingresos, la tendencia es similar: las personas comprendidas en los quintiles de ingresos más altos tienen más confianza en la justicia (Gráfico 5.7). Las diferencias en los niveles de confianza entre los distintos grupos pueden deberse a su mayor o menor capacidad de superar las barreras de acceso a la justicia; dichas barreras pueden ser geográficas (proximidad), económicas o culturales (p. ej., la creencia de que el sistema judicial es solo para unos pocos privilegiados). A pesar de los recientes esfuerzos por facilitar el acceso a la justicia (Recuadro 5.2), el sistema aún se percibe como distante y receptivo únicamente a las necesidades de unos pocos privilegiados (ISSAT, 2015).

Gráfico 5.6. **Número de jueces por cada 100 000 habitantes, 2015**



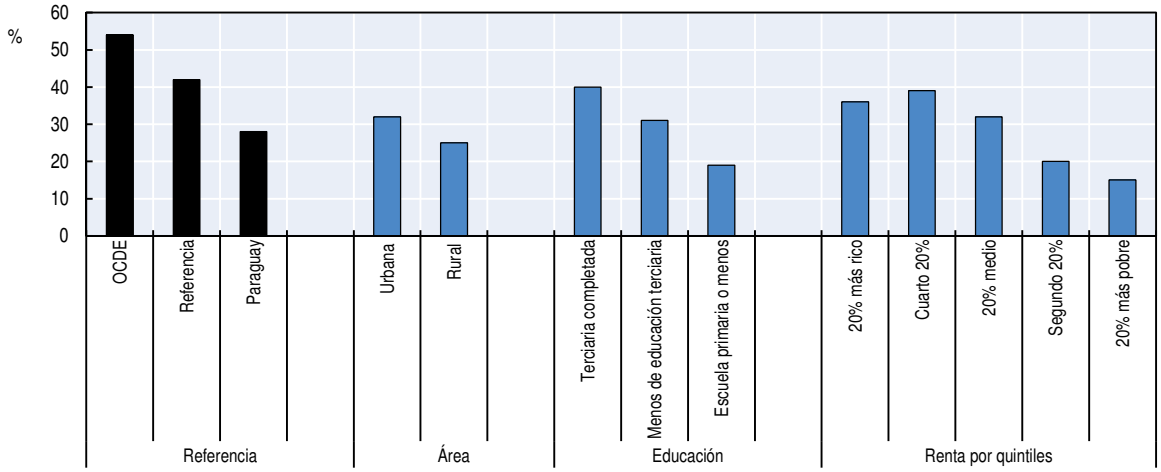
Nota: Los datos de Costa Rica son de 2014. Los datos de Israel, Uruguay y Brasil son de 2011. Los datos de Uruguay y Brasil proceden de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). Los datos de Canadá e Indonesia no están disponibles. Los jueces y magistrados profesionales son funcionarios a tiempo completo o parcial, autorizados para conocer de procedimientos civiles, penales y de otro tipo, incluso en tribunales de apelación, así como para dictar decisiones en un tribunal.

Fuente: ONUDD (2017), Estadísticas de delincuencia y justicia penal, *http://www.unodc.org/unodc/fr/data-and-analysis/statistics/crime.html*; CEPEJ (2017) para la media de la UE (26).

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933750472*

Gráfico 5.7. **Las personas comprendidas en los quintiles de ingresos más altos tienen más confianza en la justicia**

Porcentaje de la población que afirma confiar en la justicia, 2016



Fuente: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933750491*

Una última inquietud es el grado de independencia judicial en Paraguay. Ciertamente, la Constitución de 1992 mejoró la estructura institucional dotando de un presupuesto fijo al poder judicial, modificando el sistema de selección de jueces y creando el SJC, ampliando la duración del cargo de los ministros de la Corte Suprema (de cinco años, en sintonía con el mandato presidencial, a plazo indefinido hasta los 75 años de edad) y ampliando el rango de poderes constitucionales de la Corte Suprema.

Sin embargo, los expertos siguen considerando que la independencia judicial en Paraguay es deficiente (Turner 2010, Basabe-Serrano 2015). Esta circunstancia ha sido atribuida a la extendida influencia de instituciones informales existentes durante la dictadura y profundamente arraigadas en el sistema político y judicial de Paraguay (Basabe-Serrano, 2015). Los mecanismos que amenazan la independencia judicial en Paraguay son la cooptación (sistema usado por los políticos para nombrar jueces receptivos a sus intereses), el clientelismo (el intercambio de favores judiciales entre jueces y políticos) y la corrupción judicial (el ejercicio de la autoridad pública en beneficio particular del personal judicial). Según varios estudiosos (Seligson 1998; Vial, Orrego y Alcaraz 2006), la permanencia de estas pautas explica los bajos niveles de confianza en la justicia y el hecho de que no hayan aumentado tras los cambios institucionales introducidos a raíz del retorno de la democracia. En general, la vigencia universal del principio del Estado de Derecho queda en entredicho por un sistema judicial con una capacidad limitada y cuyas actividades van más allá de la aplicación de la ley.

Recuadro 5.2. **Las Casas de Justicia**

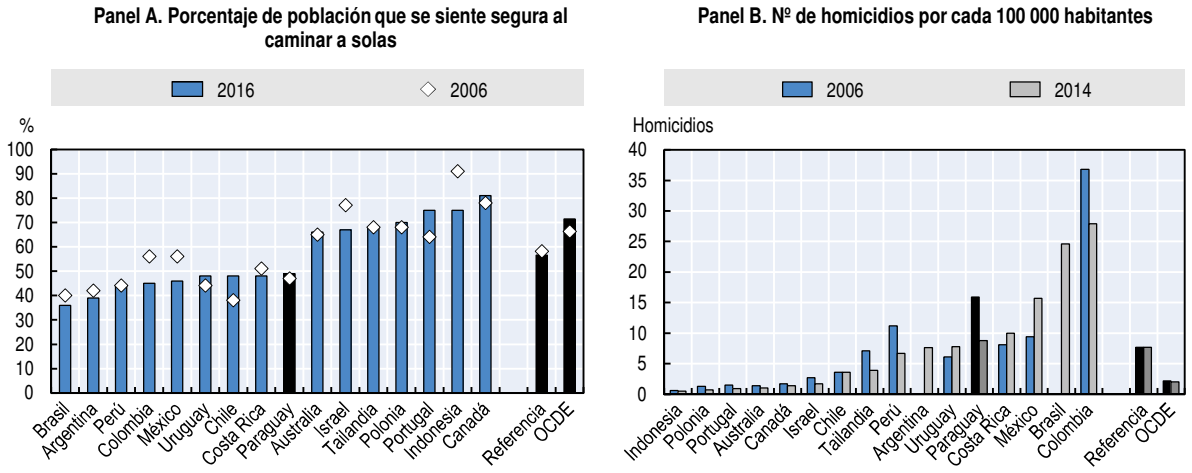
Desde 2015, Paraguay empezó a crear Casas de Justicia, sobre la base de las instituciones francesas de igual nombre *(maisons de justice et du droit)*, que tienen por objeto facilitar el acceso de la población vulnerable al asesoramiento y servicios jurídicos. Hasta la fecha, solo una de esas casas (ubicada en Concepción) está plenamente operativa, pero está previsto establecer más en otras regiones del país. Las Casas de Justicia ofrecen los siguientes servicios básicos: a) orientación e información jurídica; b) asistencia legal; c) defensa o representación legal; d) resolución de conflictos por mediación extrajudicial; e) atención integral a mujeres, niños y otros grupos en situación de vulnerabilidad, así como coordinación de la prestación de servicios de salud. Las Casas de Justicia pueden ofrecer también servicios adicionales en cuestiones específicas que requieran asistencia legal (p. ej., problemas de acceso a la identidad, legalización de terrenos y títulos, conflictos de vecindad, violencia doméstica, pensiones alimenticias y de apoyo a hijos, etc.). La población a la que se dirigen las Casas de Justicia son las personas en situación de vulnerabilidad, prestándose atención integral a algunos grupos (p. ej., mujeres, niños, discapacitados y miembros de poblaciones indígenas), si fuera necesario. En este contexto, los facilitadores judiciales, líderes de la comunidad que trabajan por promover el acceso a la justicia y están integrados en un programa dirigido por el poder judicial, se consideran actores clave en las Casas de Justicia.

La inseguridad es relativamente elevada, con mayor prevalencia en las zonas fronterizas

La seguridad individual viene determinada por la mayor o menor vulnerabilidad de las personas a un amplio abanico de amenazas y el grado de seguridad que sienten. Según el Latinobarómetro, al preguntar cuál era el principal problema del país en 2015, la primera respuesta, con un 24.5% de los paraguayos, fue la delincuencia y la seguridad pública. Del

mismo modo, 50% de los paraguayos no se sienten seguros al caminar a solas de noche, que es la cifra más alta entre los países de ALC comprendidos en el grupo de referencia (véase el Gráfico 5.8, Panel A). Sin embargo, los datos son contradictorios. Aunque permanece en el extremo alto del grupo de referencia, la tasa de homicidios retrocedió desde 15.9 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2006 a 8.8 en 2014 (Gráfico 5.8, Panel B). No obstante, las tasas de homicidios varían entre los departamentos, oscilando entre 94.5 homicidios por cada 100 000 habitantes en Amambay y 2.4 en Cordillera (Gráfico 5.9).

Gráfico 5.8. **La tasa de homicidios ha bajado, pero la percepción de inseguridad se mantiene alta**



Nota: Los datos de Canadá son de 2013. Los datos de Israel son de 2012. Los datos de Indonesia son de 2008.

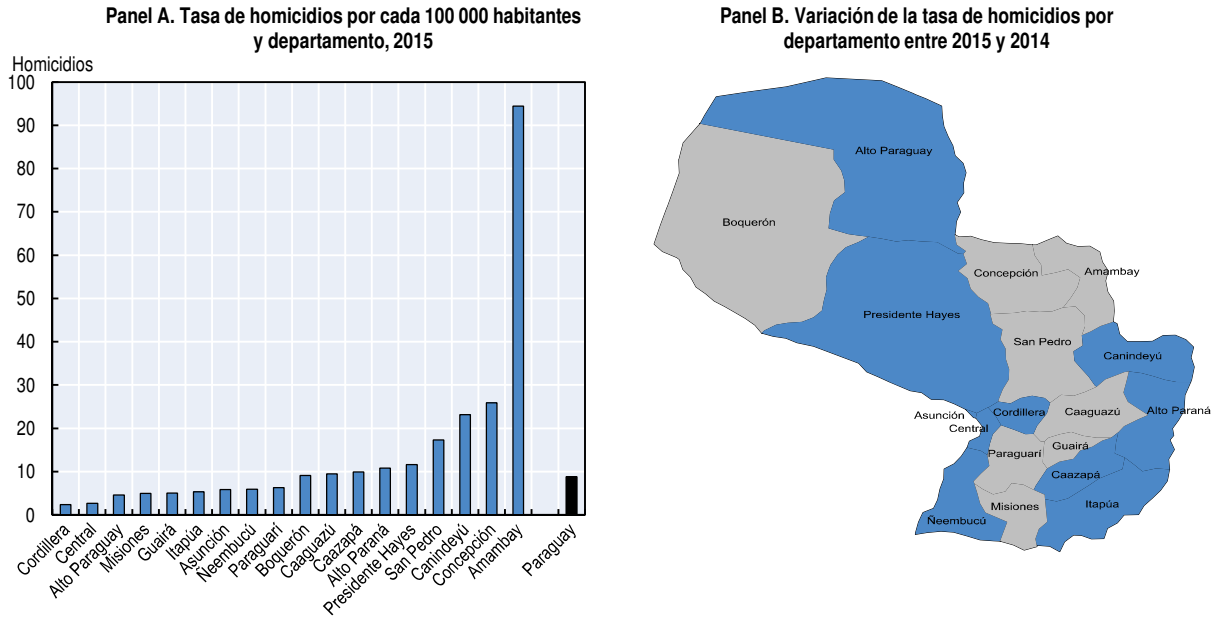
Fuente: Panel A: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos). Panel B: Banco Mundial (2017a), Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial (base de datos), Washington, DC, *http://data.worldbank.org*; OCDE (2017b), serie de datos de sanidad, *https://data.oecd.org/health.htm*.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933750510*

Los departamentos que sufren mayores tasas de homicidios (Amambay, Concepción, Canindeyú y San Pedro) tienen todos ellos frontera con Brasil o se sitúan próximos a ella (Gráfico 5.9). Dichos departamentos son la zona de operaciones del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), un grupo guerrillero que empezó a actuar, al menos, a principios de los años 1990 en Paraguay (Recuadro 5.3). Por otra parte, esta frontera se distingue por su gran porosidad, siendo habitual el contrabando y el tráfico ilícito, lo que contribuye a acentuar la debilidad institucional. Según la ONUDD, en esta región Paraguay es el mayor productor de marihuana y representa en torno a un 15% del tráfico mundial de esta droga. Por otra parte, la ausencia de mecanismos eficientes de control aéreo ha hecho de Paraguay un país de tránsito para los vuelos en los que se transportan drogas como la cocaína desde Bolivia y Perú (ISSAT, 2015).

A partir de 2013, el gobierno lanzó una operación a gran escala (el "Plan Hendy") de lucha contra el contrabando, intensificando los controles. Además, a principios de 2014 se creó una unidad especializada de lucha contra el contrabando en la Oficina de la Fiscalía, que opera principalmente en Asunción y su área metropolitana. Pese a todos estos esfuerzos, el contrabando aún está extendido y produce enormes pérdidas económicas al gobierno paraguayo. Los traficantes de drogas y armas, los falsificadores y blanqueadores de capitales continúan aprovechando las debilidades de los órganos de orden público del país y la porosidad de las fronteras para cometer actividades delictivas en territorio paraguayo. En conclusión, la inseguridad es relativamente elevada en Paraguay, con mayor prevalencia en las zonas fronterizas.

Gráfico 5.9. **Las tasas de homicidios difieren**



Nota: Panel A: Los datos de Neembecú son de 2014. Panel B: En los departamentos en gris, la tasa aumentó, mientras que en los departamentos en azul, disminuyó.

Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2017).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933750529

Recuadro 5.3. **El Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)**

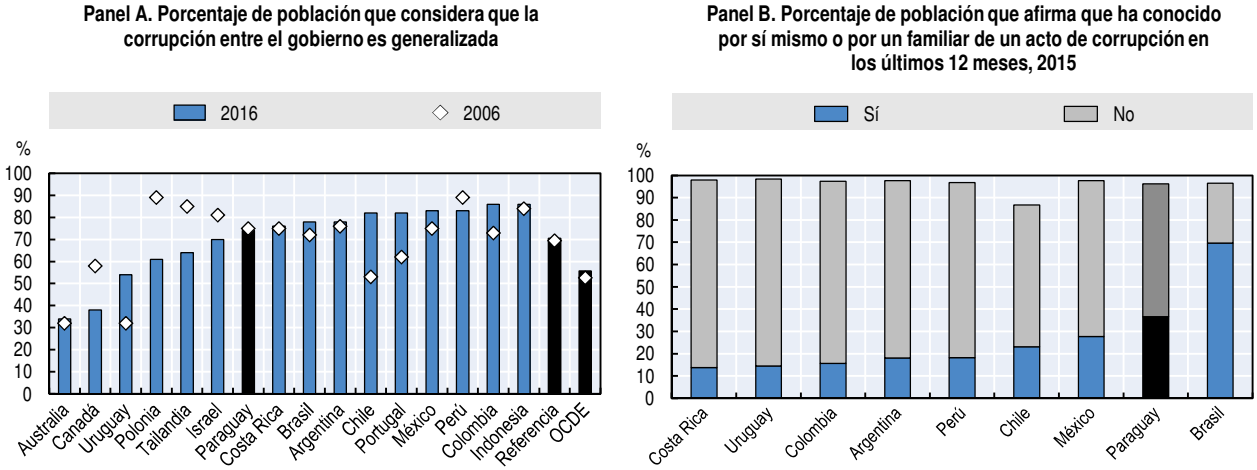
El Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) es un grupo revolucionario que actúa al menos desde 1992 principalmente en los departamentos de Concepción y San Pedro, pero con presencia esporádica en los departamentos de Caaguazu y Canindeyú. Este grupo se autocalifica de marxista y su misión expresa es abolir el "sistema burgués y parlamentario liberal" para sustituirlo por un régimen de congresos populares. Desde su nacimiento, el EPP ha cometido más de 100 acciones armadas, entre ellas secuestros, ataques a la propiedad, atentados a puestos militares y policiales aislados, colocación de explosivos contra medios de comunicación y contra una oficina sucursal de la fiscalía general, así como dos ataques a torres eléctricas (McDermott, 2015). Las estimaciones del tamaño del grupo oscilan entre 30 y 50 guerrilleros a tiempo completo y hasta 200 miembros si se incluye su red logística extendida, que suministra al núcleo del grupo alimentos y servicios continuados de inteligencia. Una de sus principales fuentes de financiamiento han sido los secuestros por motivos económicos. Se han producido 27 secuestros vinculados al EPP y, en la mayoría de las ocasiones, las víctimas pertenecían a la clase dirigente de Paraguay. Por ejemplo, una de las acciones más conocidas del EPP fue el secuestro y asesinato de Cecilia Cubas en 2004, hija del ex presidente Raúl Cubas. Asimismo, los datos recientes indican que es muy probable que el EPP extorsione a los cultivadores de marihuana en su área de influencia y podrá también estar cultivando sus propias cosechas (McDermott, 2015). El EPP está vinculado con otros grupos revolucionarios de la región y está acreditado que ha recibido formación y asesoramiento de la guerrilla Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC). Históricamente la lucha contra el EPP estuvo dirigida por la policía, pero tras la llegada del Presidente Cartes se promulgó un decreto en 2013 permitiendo utilizar el ejército para la seguridad interior, y se creó una Fuerza Operativa conjunta, dirigida por el ejército y dependiente directamente de la presidencia, lo que intensificó las rivalidades entre la policía y las fuerzas armadas. Sin embargo, el ejército carece de la tecnología adecuada y sus servicios de inteligencia son limitados, por lo que sus resultados en la lucha contra el EPP han sido relativamente pobres. Asimismo, el incremento de las presiones para lograr resultados han suscitado acusaciones de abusos de los derechos humanos y operaciones de mano dura (McDermott, 2015).

Fuente: Autores.

Si bien Paraguay ha avanzado en el desarrollo de un sistema de integridad exhaustivo y coherente, garantizar su eficacia sigue constituyendo un gran reto

Normalmente la corrupción se define como el abuso del poder atribuido para conseguir ganancias privadas (Transparencia Internacional, 2016b). La mayor parte de las prácticas de corrupción tienen lugar en las interrelaciones entre el sector privado y el sector público. En concreto, la corrupción afecta a la toma de decisiones, en el sentido de que se destinan recursos a actividades improductivas, en detrimento de las que sí lo son. Por ejemplo, los funcionarios públicos corruptos tienen incentivos para crear cuellos de botella y trámites burocráticos artificiales, con el fin de favorecer la extracción de rentas, ocasionando ineficiencias burocráticas, o podrían optar por elegir modalidades de contratación y proyectos que faciliten el cohecho.

Gráfico 5.10. **La percepción y la experiencia de corrupción son elevadas**



Fuente: Panel A: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos). Panel B: Latinobarómetro (2015), "Datos 2015", Banco de Datos (serie de datos), *www.latinobarometro.org*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933750548

Un nivel alto de percepción de corrupción erosiona el capital social y desvía los recursos financieros apartándolos de la inversión en desarrollo y bienestar, y ha sido relacionado con una disminución de la confianza en las instituciones públicas (OCDE 2013a, OCDE, 2015). Por otra parte, desincentiva a los ciudadanos a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales y legales, debilitando así la capacidad general de los gobiernos de ejecutar las políticas públicas. Aunque a corto plazo, la corrupción puede "engrasar los engranajes del gobierno", a largo plazo socava el crecimiento económico e intensifica los problemas ambientales, sociales y sanitarios (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2009; Djankov et al., 2009; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 2002; Mauro, 1995).

Según la Encuesta Mundial de Gallup World, un 74% de los paraguayos considera que la corrupción es generalizada entre el gobierno, una cifra ligeramente superior a la media del grupo de referencia (71%). Asimismo, en el caso de Paraguay, esta cifra se ha mantenido prácticamente invariable desde 2006. Conforme a Erlingsson y Cristinsson (2016), la percepción de la corrupción puede verse modulada por varios factores, como la disponibilidad de información (p. ej., un escándalo ampliamente difundido), factores ideológicos (p. ej., exageración de la percepción de la corrupción tras un cambio de gobierno)

y experiencias directas de corrupción (p. ej. , pago de un soborno). En este último caso, un 37% de los paraguayos declararon que conocían, por sí mismos o por un familiar, un acto de corrupción realizado en los últimos 12 meses,[5] siendo esta cifra la segunda mayor, tras Brasil, del grupo de países de referencia de ALC.

En el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno paraguayo ha fijado el objetivo transversal de "reducir la corrupción aclarando las normas, mejorando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, aumentando la participación de los beneficiarios y usuarios en el examen de los diversos programas en los diferentes niveles de gobierno". En este contexto, se han emprendido varias iniciativas[6] en el marco del Plan Nacional de Prevención de la Corrupción (PNPC) aprobado por el Decreto 4900 de 2016 y de conformidad con lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). El objetivo último del plan consiste en reducir los puntos débiles estructurales o sistémicos de las instituciones públicas, disminuir las oportunidades de corrupción, promover el uso correcto de los recursos públicos y fomentar la confianza en las instituciones públicas. El PNPC comprende nueve áreas principales,[7] que se traducen en 58 compromisos concretos para diversas instituciones públicas. Según el gobierno, 41 de estos compromisos han sido cumplidos plenamente, 12 están en vías de cumplimiento y 5 han de redefinirse.

Uno de los pilares institucionales fundamentales de la lucha contra la corrupción es la recientemente creada Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC). La SENAC fue constituida legalmente en 2012 con la misión de dirigir la ejecución de las políticas encaminadas a incrementar la transparencia y combatir la corrupción en todas las instituciones del poder ejecutivo, así como mejorar la cooperación entre las instituciones del sector público y los agentes sociales, con vistas a luchar contra la corrupción. Hasta 2014, la SENAC no recibió una asignación presupuestaria que le permitiera operar. Con el fin de llegar a todos los ciudadanos que deseen presentar denuncias y consultar datos sobre corrupción, la SENAC ha creado un sitio web contra la corrupción que sirve como plataforma para denunciar presuntos casos de corrupción en la administración pública y para acceder a datos relativos a corrupción. Las denuncias pueden presentarse de forma anónima o solicitando una protección codificada de datos personales.

La SENAC ha coordinado con éxito todas las instituciones del poder ejecutivo para que establezcan una unidad de lucha contra la corrupción, proporcionando al efecto directrices así como una descripción de las funciones que han de asumir tales unidades. Además, ha contribuido a sensibilizar en materia de corrupción en el sector público y ha jugado un papel fundamental a la hora de canalizar las denuncias de corrupción. Con todo, la lucha contra la corrupción sigue planteando retos, tales como garantizar que los gestores públicos den prioridad a las nuevas unidades anticorrupción, intensificar la coordinación entre dichas unidades y la Oficina del Ministerio Público, y por último velar por que exista la voluntad política de dar trámite a las denuncias presentadas. Como se muestra en la tabla siguiente, solo un 4.1% de las denuncias presentadas desde 2013 dieron lugar a la iniciación de una investigación administrativa (Cuadro 5.1).

El Panel A del Gráfico 5.11 muestra que en 2015 un poco más del 70% de la población paraguaya consideraba que en los dos años anteriores el progreso registrado en la lucha contra la corrupción era escaso o nulo. Aunque es demasiado pronto para juzgar la efectividad de la política anticorrupción, estos resultados arrojan luz sobre la importancia de intensificar los esfuerzos de reforzar la labor de la SENAC y dar visibilidad a la misma. Asimismo, recientemente se creó el Equipo Nacional de Transparencia, como un esfuerzo colectivo en el que participan la SENAC y varias instituciones,[8] con vistas a ejecutar planes para

mejorar la posición relativa del Paraguay en los indicadores de la corrupción, en particular, el Índice de percepción de la corrupción que confecciona Transparencia Internacional. El Equipo Nacional de Transparencia está trabajando en realizar un diagnóstico técnico de la transparencia y en la creación de un comité intersectorial. Según ese índice, el Paraguay se encuentra en el tercio superior de los países más corruptos de los que se dispone de datos (87 de 176 países o territorios). Por otra parte, con una puntuación de 30/100, el Paraguay es el país con la segunda puntuación más baja del grupo de referencia, según el Gráfico 5.11, Panel B). La ejecución de acciones destinadas a hacer descender dicha puntuación debe traducirse en un cambio real de los instrumentos, procesos, estructuras y, en definitiva, comportamientos, y no así en una respuesta formalista para influir en alguna de las bases metodológicas del índice.

Cuadro 5.1. **Son muchas las denuncias que se presentan, pero pocas las que se investigan**

Número y porcentaje de investigaciones administrativas iniciadas

Año	Número de denuncias presentadas a la SENAC	Número de denuncias que dieron lugar a la apertura de una investigación administrativa	Porcentaje de denuncias que dieron lugar a la apertura de una investigación administrativa
2013	58	19	32,8
2014	52	5	9,6
2015	44	0	0
2016	697	11	1,6
Total	**851**	**35**	**4,1**

Fuente: SENAC, *http://www.denuncias.gov.py*.

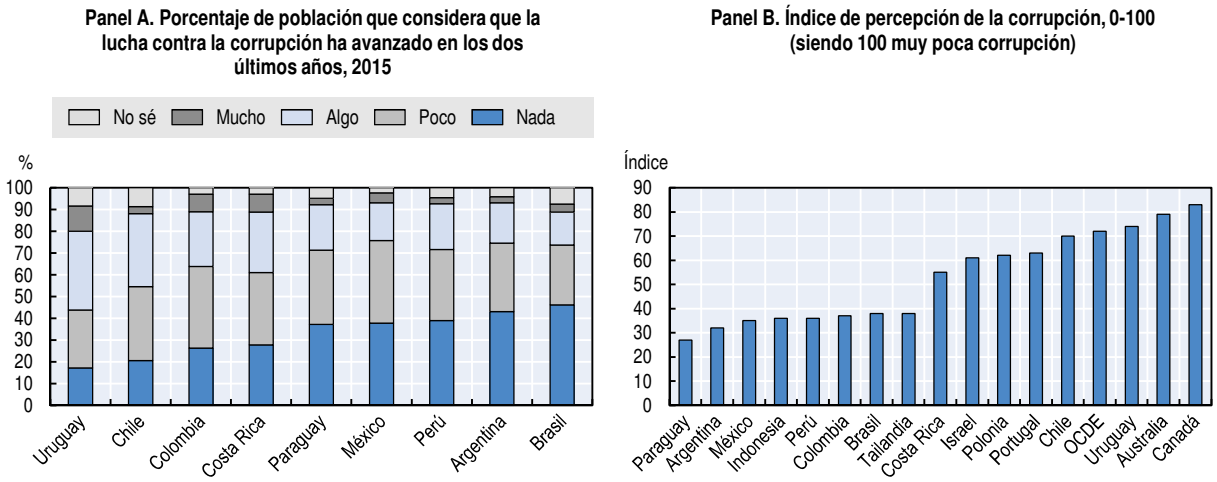
Los distintos organismos públicos se enfrentan a diferentes riesgos operativos y presentan distintos niveles de tolerancia al riesgo, en función de su visibilidad e importancia política. Las iniciativas como el Equipo Nacional de Transparencia son útiles para lograr que todo el gobierno adopte un enfoque integral en cuanto al objetivo general de combatir la corrupción. Asimismo, los espacios de diálogo y de intercambio de conocimientos son importantes a efectos de destacar las innovaciones y las buenas prácticas en la gestión de la integridad.

Otro instrumento de prevención de la corrupción es la red de transparencia y anticorrupción, que coordina la SENAC e integran más de 82 organismos públicos. Dentro de esta red, las unidades de transparencia y anticorrupción (UTA) de las instituciones públicas colaboran con la SENAC a fin de supervisar las prioridades del gobierno en materia de ética, integridad, corrupción, gestión de riesgos, participación ciudadana, acceso a la información pública y rendición de cuentas. En 2017, algo más de la mitad de las instituciones presentaron sus planes anuales. Está previsto que el primer proceso de supervisión de los planes comience en el último trimestre del año.

Por último, la función de la SENAC se limita a los comportamientos ilícitos consistentes, principalmente, en sobornos o cohechos y otras formas de malversación (p. ej., apropiación indebida u otras desviaciones de bienes cometidas por un funcionario público). Ahora bien, la corrupción se produce en una gama más amplia de supuestos, como los conflictos de intereses, las puertas giratorias (es decir, el movimiento de personas que entran y salen de puestos decisorios clave en órganos ejecutivos, legislativos y regulatorios), los grupos de presión y el financiamiento de campañas políticas; en estas áreas la regulación de Paraguay es débil o inexistente. Recientemente la SENAC aprobó un manual de rendición de cuentas

para instituciones públicas dependientes del poder ejecutivo, que han de aplicar las unidades de transparencia y anticorrupción. Sin embargo, un marco integral en el que se establecieran medidas completas para luchar contra un amplio elenco de prácticas de corrupción sería un elemento clave para reforzar la integridad en Paraguay.

Gráfico 5.11. **Se ha progresado, pero aún queda un largo camino que recorrer en la lucha contra la corrupción**



Fuente: Panel A: Latinobarómetro (2015), "Datos 2015", Banco de Datos (serie de datos), *www.latinobarometro.org*. Panel B: Transparencia Internacional (2016a).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933750567

Un ámbito en el que Paraguay ha registrado avances en la lucha contra la corrupción es la contratación pública. En primer lugar, el sistema electrónico de contratación, existente desde 2003, garantiza que toda la información (p. ej., marco legal, anuncio de licitaciones, calendario de apertura de ofertas, etc.) esté disponible en Internet. Asimismo, desde 2005 la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) incluye, en su sistema de contratación electrónica, una función a través de la cual pueden denunciarse anónimamente posibles actos de corrupción cometidos durante el proceso de contratación pública. La identidad del denunciante es protegida por un mecanismo establecido en el sistema, aunque no existe ninguna norma legal específica a este respecto.[9]

Para cosechar todos los beneficios de un gobierno abierto es preciso promover activamente la participación ciudadana y la reutilización de la información pública

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) reconoce que los Planes de Acción de Gobierno Abierto son instrumentos que allanarán el camino hacia un gobierno más abierto y transparente. La estrategia general de gobierno abierto de Paraguay fue concebida como una política independiente y no como parte de otra política o estrategia. La Secretaría Técnica de Planificación (STP), a través de la Dirección General de Información para el Desarrollo, fue concebida como institución responsable de la coordinación de la estrategia de gobierno abierto y desde 2012 Paraguay ha sido miembro de la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA).[10] Paraguay ha aprobado tres planes de acción en el marco de la AGA. El primero fue adoptado en 2012 y hace referencia a 15 compromisos.

El primer plan de acción fue evaluado por el mecanismo de revisión independiente sobre la base de tres criterios: a) la relevancia para los valores de la AGA; b) un impacto

transformador moderado o sustancial, y c) un nivel de cumplimiento sustancial o total. Según el mecanismo de revisión independiente, de los 15 compromisos asumidos inicialmente por Paraguay tres cumplían los criterios antes mencionados, a saber: i) el desarrollo de un sistema integrado centralizado de carrera administrativa (SICCA) y un portal web de empleo público (Paraguay Concursa); ii) la implantación de un sistema electrónico de compras con un catálogo en línea; y iii) un sistema de intercambio de información (SII), que conecta las instituciones públicas a través de una aplicación electrónica. Si bien en términos generales el plan perseguía mejorar la transparencia y eficiencia de la administración pública, asegurar el acceso a la información y mejorar los servicios públicos por medio del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la mayor parte de las acciones estaban relacionadas con el desarrollo de sistemas de información y, en grado mucho menor, con mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En gran medida, el primer plan de acción puede considerarse un ensayo piloto para la adopción de un enfoque todos los niveles de gobierno con vistas a promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. Además, también resultó útil para divulgar la idea y los términos de gobierno abierto entre las instituciones públicas. No obstante, el ámbito del plan era restringido (centrado únicamente en el uso de las TIC) y encontró cierta resistencia de las instituciones públicas que se esperaba que ejecutaran los compromisos. La falta de incentivos para que las instituciones cooperen y la inexistencia de vinculaciones con las políticas ocasionó obstáculos para el cumplimiento de algunos compromisos previstos en la estrategia y puso de manifiesto la necesidad que hay de redoblar los esfuerzos de coordinación con vistas a instaurar una estrategia de gobierno abierto a todos los niveles de gobierno.

A la vista del reducido cumplimiento del primer plan de acción, se creó una unidad especial de coordinación de todas las iniciativas de gobierno abierto (Dirección General de Gobierno Abierto) dentro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), y el gobierno ratificó su compromiso de gobierno abierto y transparencia. El plan de acción correspondiente al período 2014-16 fue elaborado mediante un método participativo con la intervención de 12 instituciones gubernamentales y 9 organizaciones de la sociedad civil. En la segunda estrategia se prevén nueve compromisos: cinco en materia de transparencia, dos en participación ciudadana y otros dos en rendición de cuentas.

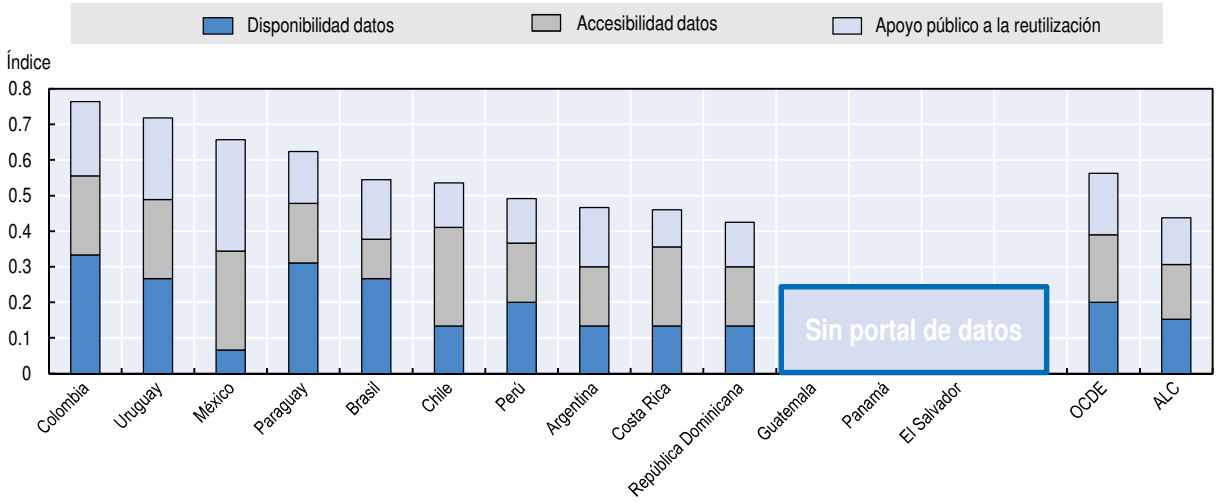
Uno de los grandes logros del segundo plan de acción fue la aprobación en septiembre de 2014 de la Ley nº 5.282 relativa al libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Dicha Ley entró en vigor en 2015 y garantiza el "libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental" obligando a las instituciones estatales a comunicar la información solicitada por los ciudadanos en materia de salarios, viajes oficiales, contratos y cualquier información no calificada de secreta. El Decreto regulador fue firmado en septiembre de 2015 y desde entonces la Ley ha estado vigente. La aplicación de esta Ley es responsabilidad del Ministerio de Justicia.[11] Por su parte, la SENAC ha establecido un mecanismo de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de información (p. ej., transparencia activa) de los organismos del poder ejecutivo. La publicación de la información es un primer paso crucial para promover la transparencia, la integridad e incrementar la confianza en las instituciones públicas. El logro de los beneficios que persigue la Ley requiere que los ciudadanos y la sociedad civil asuman la responsabilidad y ejerzan plenamente su derecho de conocer la forma en que se gastan los fondos públicos y otros muchos aspectos de la vida pública. Como se indica en el tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2016-18), el gobierno podría desempeñar una función esencial liderando las iniciativas para divulgar la Ley.

Además, la transparencia gubernamental está regulada por la Ley 5.189/2014 que establece la obligatoriedad de proporcionar información sobre el uso que se hace de los recursos públicos, remuneraciones y otras retribuciones percibidas por los servidores públicos. La Secretaría de la Función Pública (SFP) es responsable de verificar el cumplimiento de dicha Ley. Las instituciones públicas que no cumple la obligación de comunicación de información pueden ser multadas con arreglo a lo previsto en la Ley. En 2014 más de 180 instituciones no cumplieron la obligación de comunicar información sobre remuneraciones, pero en abril de 2017 solo 28 instituciones eran consideradas incumplidoras. Un logro importante de la Ley es la comunicación de información sobre remuneraciones por los gobiernos locales. En ese mismo período de referencia (abril de 2017), 224 de los 250 municipios facilitaron información sobre remuneraciones.

Los portales de datos abiertos son instrumentos importantes para difundir información pública. Paraguay ha avanzado a este respecto lanzando un portal de datos en línea (*www.datos.gov.py*) destinado a permitir un acceso abierto a los datos públicos.[12] En el Índice de Datos de Gobierno Abierto de la OCDE, Paraguay ocupa la cuarta posición entre los países de América Latina con información disponible (Gráfico 5.12). Dicho índice evalúa, en una escala de 0 (mínima puntuación) a 1 (máxima puntuación), los esfuerzos del gobierno para instaurar un sistema de datos abiertos en tres ámbitos: la disponibilidad de los datos en el portal nacional; la accesibilidad de los datos; y el fomento por el gobierno de la reutilización por las partes interesadas.

Gráfico 5.12. **La promoción de la reutilización de los datos públicos es un ámbito de posible mejora**

Índice OURdata: Datos públicos abiertos, útiles y reutilizables, 2015



Fuente: OCDE (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933750586

El análisis de los subcomponentes del índice arroja luz acerca de los aspectos que requieren mejora. Aunque se han dedicado unos esfuerzos sustanciales a garantizar la disponibilidad de la información pública, podrían desarrollarse nuevos esfuerzos para asegurar su accesibilidad (p. ej., formatos sencillos para el usuario, herramientas que faciliten el acceso a la información, notificación de actualizaciones, etc.) y promover su reutilización (p. ej., difundir el conocimiento sobre los datos abiertos mediante sesiones informativas dirigidas a ciudadanos y empresas, tener en cuenta la publicación de datos

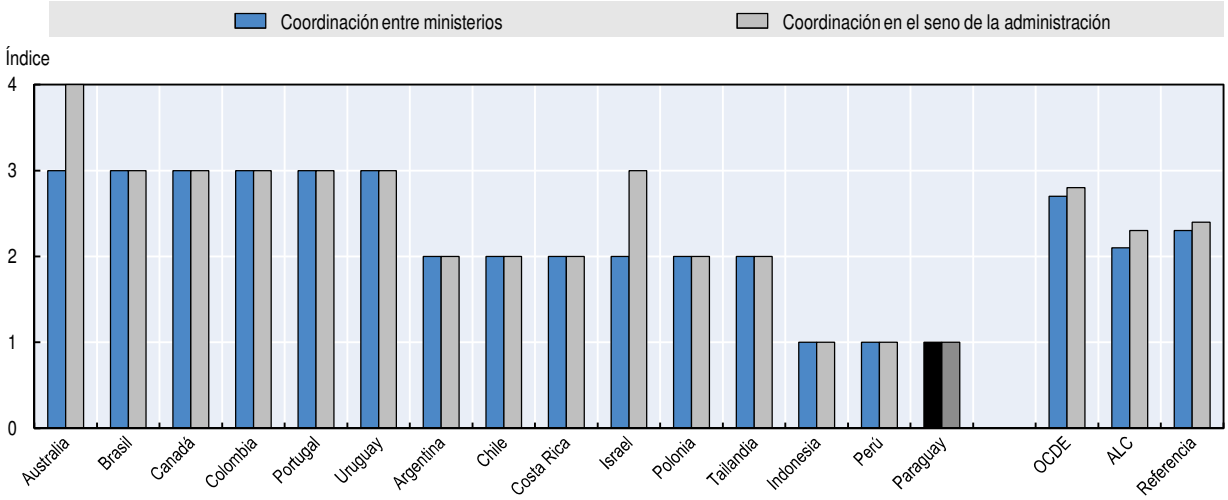
en el indicador de resultados de las organizaciones, etc.). Se han desplegado unos esfuerzos considerables para mejorar la apertura facilitando información; sin embargo, persisten los desafíos de adaptar la información pública a las necesidades de los ciudadanos y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas.

En otros compromisos también se ha avanzado mucho. Por ejemplo, en virtud del Decreto nº 1732/2014, el Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP), que desempeñó una función fundamental en la definición del Plan Nacional de Desarrollo, fue constituido formalmente como organismo asesor y consultor del gobierno nacional. Aunque no comprende a toda la gama de actores de la sociedad paraguaya, la perspectiva intersectorial a largo plazo del ENEP es fundamental para apoyar el diálogo interinstitucional y establecer una visión a largo plazo para el país, especialmente en cuestiones complejas y multidimensionales que requieren respuestas a todos los niveles de gobierno.

No obstante, el potencial del Centro del Gobierno (CG) como organismo coordinador para abordar tales cuestiones multidimensionales continúa sin explotar, y se recurre de forma excesiva y persistente, como mecanismo fundamental de decisión, a las comunicaciones bilaterales entre los actores gubernamentales pertinentes. En una escala de cero (coordinación muy escasa) a cuatro (fuerte coordinación), en Paraguay la percepción de la coordinación y colaboración entre ministerios y con la administración alcanza una puntuación de uno (CEPII, 2012). Esta cifra es sustancialmente inferior a la correspondiente a los países miembros de la OCDE, de América Latina y del grupo de referencia. Este mediocre resultado puede atribuirse a la falta de canales institucionalizados formales para debatir los problemas horizontales y al fuerte liderazgo del Presidente a la hora de tomar decisiones en última instancia. Aparte de la estrategia de gobierno abierto en sí, existen algunos otros ejemplos de comités de coordinación de políticas gubernamentales transversales. Los mecanismos institucionales para asegurar la coordinación, supervisión y evaluación de las iniciativas políticas complejas son esenciales a fin de maximizar los resultados de las iniciativas gubernamentales transversales.

Gráfico 5.13. **Existe potencial de mejora de la coordinación entre unidades del gobierno**

Percepción de la coordinación entre instituciones públicas, 2012, Índice 0-4 (4 fuerte coordinación)



Nota: La Institutional Profiles Database (IPD) es una base de datos que facilita una medición original de las características institucionales de los países, mediante indicadores compuestos confeccionados a partir de datos de percepción. Los datos de percepción fueron recopilados a través de una encuesta realizada por los servicios económicos del país/región (*Services économiques*) del Ministerio de Economía y Hacienda de Francia, y las oficinas de la Agencia Francesa de Desarrollo (*Agence Française de Développement*).

Fuente: CEPII (2012), Institutional Profiles Database, *www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933750605

Otro ámbito en el que el segundo plan de acción de gobierno abierto estableció objetivos fue la creación y/o el fortalecimiento de 50 consejos de desarrollo municipal. En este momento, ese objetivo ha sido superado y se han establecido más de 100 consejos. Dichos consejos son un espacio de colaboración, en el ámbito del municipio, entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, con el fin de formular y supervisar planes de desarrollo municipal. La función de tales consejos está cobrando una importancia creciente por el aumento del número y competencias de los municipios con el tiempo. Pese a ser relativamente débiles en términos de recursos financieros, los municipios cuentan con un considerable grado de autonomía en el uso de algunas de sus partidas presupuestarias (p. ej., las regalías de las empresas binacionales) y sus propios recursos (p. ej., un porcentaje de la recaudación de los impuestos sobre bienes inmuebles: con arreglo a la ley, los municipios se quedan con el 70% de los fondos que se recaudan por los impuestos sobre bienes raíces e inmuebles, mientras que el 30% restante se distribuye entre los departamentos [15%] y un fondo de reparto [15%] para los municipios con menores ingresos). Además de identificar prioridades locales, los consejos podrían jugar un papel importante a la hora de asegurar la articulación y coordinación efectiva de las políticas nacionales, departamentales y locales, produciendo así un efecto multiplicador en el uso de los recursos financieros y maximizando de esta manera los efectos de las políticas públicas.

El tercer plan de acción de gobierno abierto establece diez compromisos y 62 "subcompromisos" para el período 2016-18. Algunos compromisos se basan en acciones previas para intentar maximizar su impacto (p. ej., acceso a la información, datos de gobierno abierto, etc.). Sin embargo, por primera vez este plan de acción prevé compromisos en ámbitos específicos de política, como sanidad, educación y medio ambiente, que se articulan en torno a metas, al igual que sucede con los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS). Para cumplir estos compromisos se necesitará un alto grado de compromiso de las instituciones públicas, así como coordinación entre los distintos organismos y entidades interesados. Un enfoque que integrara y armonizara diferentes estrategias ayudaría a maximizar el efecto de las acciones gubernamentales.

Sumar a los ciudadanos a la causa es esencial para propagar los beneficios del desarrollo

Conforme a las líneas de acción transversales establecidas en el PND, se reconoce que hacer frente a la desigualdad de oportunidades es uno de los desafíos básicos de Paraguay. En este contexto, el PND reconoce la importancia de lograr unas condiciones de juego equilibradas de forma que circunstancias como el sexo, el lugar de nacimiento o el contexto étnico y familiar no limiten las oportunidades disponibles para las personas. El gobierno ha adoptado varias iniciativas para incrementar la igualdad de oportunidades, entre ellas la Ley de 2016 de protección de las mujeres contra la violencia, así como normas especiales dirigidas a la población indígena que han sido aprobadas en el marco de diversas políticas públicas.

Uno de los mecanismos por el que los gobiernos pueden influir en la igualdad de oportunidades es la prestación de servicios públicos. Dichos servicios deben colmar las expectativas de los ciudadanos, y es previsible que las experiencias de éstos con la primera línea de servicios públicos tengan un efecto directo en su grado de satisfacción. En Paraguay, la satisfacción con diversos servicios públicos es inferior a la media de la OCDE y de los países de referencia, en concreto el sistema de atención sanitaria, el sistema de

transporte público, la calidad de carreteras e infraestructuras, y el área urbana de residencia (Gráfico 5.14, Panel A). Sin embargo, el porcentaje de paraguayos que está satisfecho con el sistema educativo es ligeramente superior a la media de la OCDE (69% en Paraguay frente a un 67% en la OCDE).

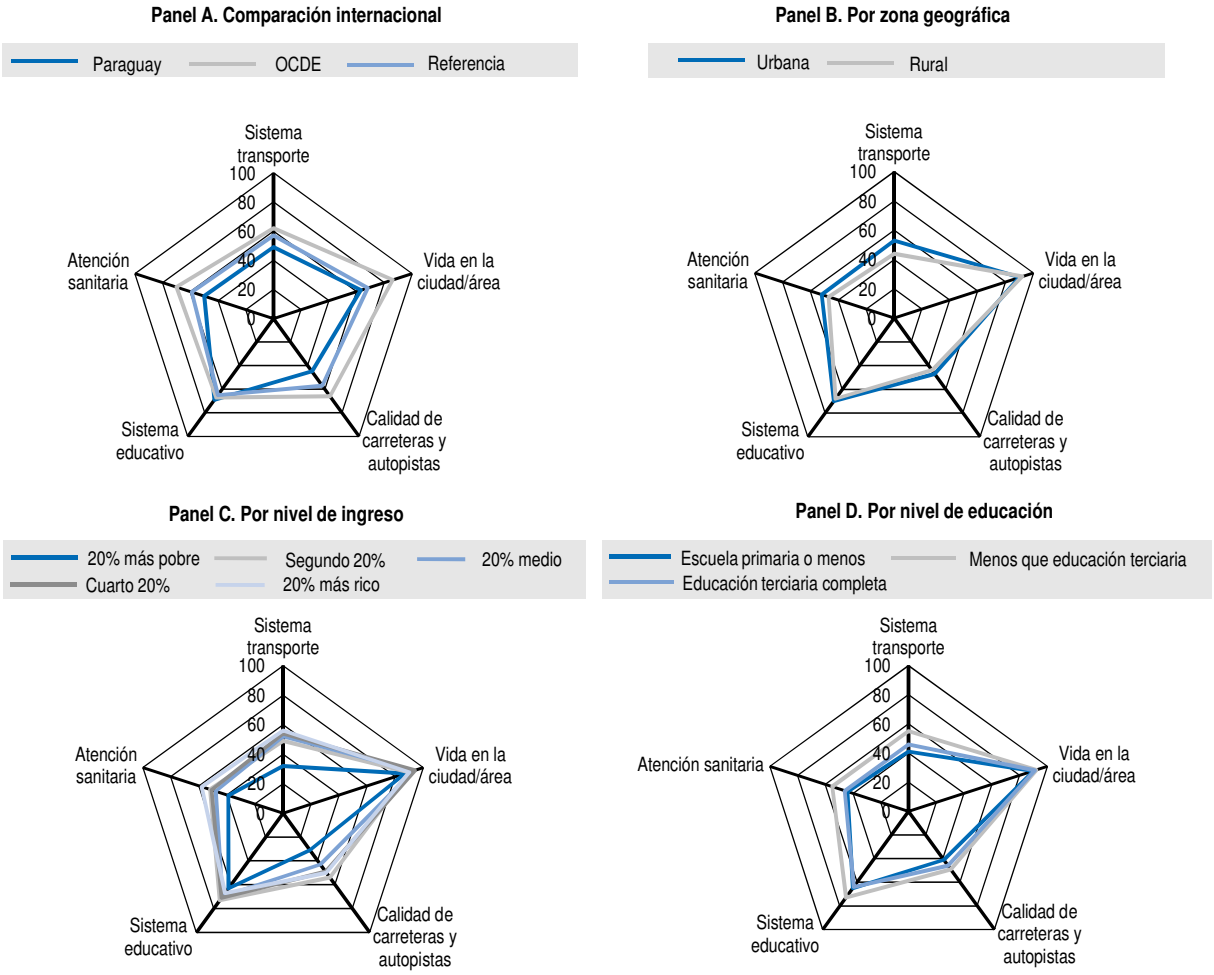
La satisfacción con ciertos servicios públicos varía en función de la ubicación geográfica (véase el Gráfico 5.14, Panel B). La satisfacción con la atención sanitaria, el transporte público y la calidad de las carreteras y autopistas de Paraguay es mayor en las áreas urbanas que en las rurales. En cambio, la satisfacción con la ciudad o el área de residencia es ligeramente superior en las áreas rurales (63%) que en las urbanas (61%). Por el contrario, la valoración positiva del sistema educativo es algo mayor en las áreas urbanas (70%) que en las rurales (68%).

La satisfacción con ciertos servicios públicos esenciales tiende a subir a medida que aumenta el nivel de ingresos (véase el Gráfico 5.14, Panel C). Mientras que un 75% de la población comprendida en el quintil superior de ingresos declara estar contenta con el área o ciudad de su residencia, solo un 54% del quintil inferior afirma lo mismo (una diferencia de 21 puntos porcentuales). Con excepción del sistema educativo (cuatro puntos porcentuales), la diferencia entre los quintiles superior e inferior es aproximadamente de 20 puntos porcentuales para todos los demás servicios considerados (atención sanitaria, sistema de transporte público y calidad de carreteras e infraestructuras).

La tendencia es menos clara en cuanto a la satisfacción con los sectores públicos esenciales en función del nivel de educación (véase el Gráfico 5.14, Panel D). Salvo en lo que atañe al sistema educativo, las personas que no tienen cursada la educación terciaria manifiestan un menor nivel de satisfacción que los que sí la han cursado. No obstante, en casi todos los casos (aparte de la valoración positiva general de la propia ciudad o área de residencia) las personas comprendidas en la categoría intermedia (menos que educación terciaria) manifiestan, de promedio, el mayor nivel de satisfacción con los servicios públicos, alcanzando puntuaciones superiores a las de las personas con la educación terciaria cursada. Si bien estos resultados parecen contraintuitivos, pueden explicarse por las expectativas más elevadas de este segmento de la población en cuanto a la calidad de los servicios que deben recibir. Boidi y Zechmeister expusieron (2015) un argumento similar para explicar el declive con el tiempo de la satisfacción con los servicios educativos y de sanidad de Paraguay. En general, la valoración de la atención sanitaria, el transporte público y la calidad de las carreteras y autopistas de Paraguay es relativamente baja. A su vez, en las áreas rurales la satisfacción es menor que en las ciudades. Del mismo modo, las personas comprendidas en el quintil de ingresos superior manifestaron, de media, unos mayores niveles de satisfacción que las personas del quintil inferior.

La mejora de la satisfacción general con los servicios públicos esenciales es un reto importante para Paraguay. Y lo es aún más en los grupos con menores ventajas (p. ej., personas residentes en áreas rurales y comprendidas en los grupos inferiores de ingresos), para los que podría ser necesario un enfoque diferenciado. En la valoración de los servicios públicos pueden influir varios elementos, como la prestación sin demoras de los servicios, la proximidad geográfica, la uniformidad en la prestación de los servicios, la imagen de calidad, la asequibilidad y la atención a las necesidades especiales, entre otros factores. Para explicar plenamente estos resultados y formular una estrategia de mejora, se requiere una evaluación exhaustiva de los factores que explican el bajo grado de satisfacción con los servicios en Paraguay.

Gráfico 5.14. **Satisfacción con servicios esenciales y satisfacción global con la ciudad/área de residencia**



Nota: Los gráficos indican el porcentaje y el desglose por categorías de las personas que respondieron afirmativamente a la pregunta siguiente. En el área o ciudad en que usted reside, ¿está satisfecho con el sistema educativo; con la calidad de la atención sanitaria; con el sistema de transporte público; con las carreteras y autopistas; con la ciudad o área en donde reside?

Fuente: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933750624

Se precisa de más y mejores datos estadísticos para orientar la formulación de políticas

A fin de aprovechar plenamente los beneficios de las reformas emprendidas por el gobierno de Paraguay se necesita una base sólida de datos de alta calidad. En este contexto, la elaboración de estadísticas es esencial para hacer seguimiento de los progresos y lograr los objetivos de desarrollo. Por otra parte, las estadísticas son cruciales, porque aportan un entorno de datos para la toma de decisiones y para que los gobiernos rindan cuentas de sus actividades. La evaluación y modernización del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Paraguay podría, por tanto, suponer un gran paso en esta dirección. En la actualidad, en Paraguay la elaboración y difusión de estadísticas oficiales se reparte entre varias entidades del SEN.

- **La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)**, con arreglo al Decreto-Ley 11.126 de 1942, reorganiza y coordina los servicios estadísticos de la República de Paraguay. De conformidad con dicho Decreto-Ley, la DGEEC es el principal organismo

estadístico y se responsabiliza de coordinar e integrar todas las actividades estadísticas oficiales, así como de velar por la coherencia y armonización de las normas, conceptos y definiciones estadísticas, y por la adopción de clasificaciones en determinados ámbitos, dedicándose principalmente a la elaboración de estadísticas e indicadores básicos de ingresos, demográficos y sociales, sobre todo en materia de desempleo y pobreza. La DGEEC forma parte de la Presidencia y está bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). En el Decreto-Ley nº 3087 se establece la autonomía orgánica y funcional de la DGEEC.

- **El Banco Central del Paraguay (BCP)** opera con arreglo a la Ley 489/1995 Orgánica del Banco Central del Paraguay, que establece la obligación de las entidades públicas y privadas de cooperar con el BCP en la elaboración y publicación de estadísticas macroeconómicas. La Ley garantiza la confidencialidad de la información estadística que se proporciona al BCP. Es una institución técnica autónoma que disfruta de independencia a efectos de elegir sus fuentes de datos, métodos y normas de divulgación de datos, dentro de los límites de los recursos disponibles. Los procesos y actividades que tienen lugar en el lugar de trabajo aseguran una cultura de promoción de la integridad institucional. Recientemente el BCP ha creado un portal de transparencia en el que los ciudadanos pueden presentar solicitudes de información a las que el BCP está obligado a responder en un plazo de 15 días.[13]
- **El Ministerio de Hacienda (MH)**, con arreglo a la Ley nº 1.535/99 de administración financiera del Estado, tiene derecho a solicitar información a diversas instituciones públicas y establece disposiciones acerca de los procedimientos aplicables a la elaboración del sistema de contabilidad del gobierno, la obligación de presentar informes y la confidencialidad de la información. El Ministerio de Hacienda elabora las estadísticas de finanzas públicas con imparcialidad, aplicando un enfoque de independencia profesional. Aunque los términos y condiciones para elaborar y publicar datos de ejecución presupuestaria son conocidos por el público, los términos y condiciones conforme a los cuales se confeccionan las estadísticas de finanzas públicas no lo son. En el MH y el BCP, las normas imparten directrices claras sobre el comportamiento del personal y los procedimientos administrativos, que se dan a conocer a los empleados.
- **El Registro Civil**, a través de la Oficina del Registro Civil, es el organismo encargado de registrar los hechos y actos fundamentales a lo largo de la vida de las personas, de conformidad con la ley. El Registro tiene más de 480 oficinas locales, ubicadas en las zonas que se consideran necesarias. Depende del Ministerio de Justicia.
- Muchos **ministerios sectoriales** son también responsables de las actividades estadísticas necesarias para confeccionar indicadores. Este es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Normalmente los datos son recopilados por los ministerios a través de registros administrativos que no están armonizados entre las diversas instituciones. En muchos casos, la DGEEC no participa necesariamente en las actividades de recopilación de datos y no tiene establecido un programa para revisar la calidad de los datos administrativos.

En términos generales, en el período 2013-17 la elaboración de estadísticas correspondió a la Estrategia Nacional de Elaboración de Estadísticas. En efecto, mientras que el BCP se centra en estadísticas macroeconómicas y el MH en estadísticas de finanzas públicas, la principal actividad de recopilación de datos en el SEN es la Encuesta Permanente de Hogares

(EPH), que la DGEEC realiza a nivel nacional. Dicha encuesta tiene por objeto principalmente el empleo y los ingresos, pero también recoge datos sobre educación, salud, propiedad de bienes duraderos, TIC y, en algunos años, también pautas migratorias. Por otra parte, el último censo de población se realizó en 2012 aunque solo alcanzó una cobertura del 74.4% y, por tanto, no pudo validarse como representativo de la población paraguaya. La DGEEC concluyó que los indicadores necesarios para formular proyecciones estaban en consonancia con sus tendencias históricas y, por tanto, eran utilizables. Por último, la DGEEC lleva a cabo también encuestas específicas o de carácter extraordinario. Por ejemplo, ha realizado una encuesta sobre gobernanza (2009), un censo económico (2010), una encuesta sobre niños y adolescentes (2011) y otra sobre pequeñas, medianas y grandes empresas (2015).

En cuanto a las estadísticas económicas, el país ha mejorado la producción de agregados económicos, sobre la base del Sistema de Cuentas Nacionales, 1993 (SCN, 1993), ampliando a tal fin la cobertura, pero aún experimenta dificultades para facilitar datos actualizados, en especial respecto de las cuentas trimestrales nacionales. Lo mismo sucede con el índice mensual de actividad económica. En el caso de otros indicadores, como el Índice de Precios al Consumo (IPC) y las estadísticas fiscales, la cobertura es también limitada. Con carácter más general, en muchos sectores la producción de datos es insuficiente en Paraguay, como en los sectores manufacturero y de servicios,[14] y no existen encuestas de producción industrial.[15] En política monetaria, los datos de empleo no se publican con la frecuencia necesaria para que puedan servir de base al diseño de las políticas laborales, si bien la DGEEC lleva a cabo una encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo de Asunción y el Departamento Central.

Aunque en Paraguay las metodologías aplicadas para crear estadísticas se atienen en general las normas, directrices o buenas prácticas internacionalmente aceptadas, Paraguay no cumple[16] las Normas Especiales para la Divulgación de Datos del FMI (NEDD), relativas al suministro de datos económicos y financieros al público. Desde marzo de 2017, Paraguay es el segundo país de América Latina en aplicar las recomendaciones del Sistema General Ampliado de Divulgación de Datos del FMI (e-GDDS). El cumplimiento de estos estándares es importante en dos importantes sentidos: por una parte, se mejora así la disponibilidad de las estadísticas pertinentes y exhaustivas que se requieren como fundamento de las políticas macroeconómicas; por otra parte, son una orientación para los países que han contraído créditos internacionales o que desean acceder a mecanismos de financiamiento multilateral. A nivel regional, Paraguay es signatario del Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe (CEA/CEPAL), que persigue mejorar la calidad de las actividades estadísticas y fortalecer la confianza en los institutos nacionales en la materia, potenciando la comparabilidad de las estadísticas regionales.

Para mejorar la elaboración de estadísticas de alta calidad sería preciso solucionar varios cuellos de botella que sufre actualmente el sistema estadístico. Para empezar, la DGEEC podría intensificar la coordinación[17] del SEN con el BCP, los ministerios sectoriales y otras entidades generadoras de datos. Es preciso actualizar la legislación estadística con miras a asignar claramente responsabilidades entre los organismos productores de datos[18] y coordinarlos, así como para responder a los retos nacionales e internacionales que plantean las estadísticas oficiales (p. ej., nuevas fuentes de datos y entidades no gubernamentales productoras de datos). También pueden perfeccionarse los procedimientos de intercambio de datos y de coordinación en el seno del MH y con otros organismos productores de datos. Por otro lado, Paraguay podría beneficiarse mucho de un mecanismo regular destinado a mejorar la congruencia de los datos intersectoriales, en forma de un consejo estadístico[19] como foro de alto nivel con representantes de las principales partes interesadas (p. ej., proveedores, productores y

usuarios) con vistas a promover y desarrollar actividades estadísticas oficiales a nivel nacional. Garantizar que el SEN disponga de recursos humanos y financieros suficientes[20] es esencial para avanzar en el desarrollo de estadísticas de alta calidad en Paraguay.

Otra área en la que se requiere mejora es la coherencia y cobertura de las estadísticas oficiales. Estas cuestiones pueden ilustrarse mediante algunos ejemplos. En el caso del sector educativo, varias entidades generan datos similares. Por una parte, el Ministerio de Educación, a través del sistema de información sobre la gestión de la educación (EMIS) patrocinado por la UNESCO, genera indicadores educativos. Por otra, la Encuesta Permanente de Hogares y las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS) elaboradas por la DGEEC y varios Ministerios de Salud recogen información similar. Asimismo, la existencia de distintas fuentes ha dado lugar a información errónea. El segundo ejemplo se refiere al Ministerio de Justicia, que supervisa el Registro Civil (UNICEF, 2016). Pese a los relevantes progresos logrados en los últimos años, todavía un 15% de los nacimientos en Paraguay no se registran, en especial entre la población indígena. La participación de la DGEEC en el desarrollo de actividades de recopilación de datos y metodologías podría contribuir a superar estos desafíos. Por último, un tercer ámbito que requiere nuevas actuaciones es la puntualidad de las estadísticas oficiales. Por ejemplo, las cuentas nacionales trimestrales y el índice mensual de actividades económicas se publican a menudo con demora.

La actualización y coordinación del sistema estadístico mediante un marco legal adecuado podrían aportar grandes beneficios a Paraguay. La aplicación de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas podría ayudar al país en esta tarea. Además de reforzar la base empírica para la formulación de políticas y favorecer los esfuerzos en pos de la transparencia, también contribuiría a la presentación de información sobre programas nacionales e internacionales, en especial la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un ámbito en el que se espera que la DGEEC asuma un papel de liderazgo, pero en el que podría requerir ayuda adicional.

Notas

1. La concepción liberal de la democracia se mide atendiendo a cuestiones como estas: i) si los partidos opositores son libres de criticar al gobierno; ii) si las elecciones son libres e imparciales; iii) si los votantes pueden discutir libremente de política; iv) si los partidos políticos proponen una oferta diferenciada; v) si los partidos gobernantes son castigados por una mala gestión; vi) si los gobiernos explican sus decisiones a los votantes; vii) si los medios son libres de criticar al gobierno; viii) si los derechos de las minorías están protegidos; ix) si los medios de comunicación ofrecen información fiable para valorar al gobierno; y x) si los tribunales tratan a todos con imparcialidad.
2. El Código de Organización Judicial, Ley 871 de 1981, regula la composición del poder judicial y establece que el ejercicio de la función jurisdiccional compete a: a) la Corte Suprema de Justicia; b) el Tribunal de Cuentas; c) los Tribunales de Apelación; c) los Juzgados de Primera Instancia; d) los juzgados de lo civil y comercial, y e) los juzgados de paz.
3. El Consejo Superior de la Magistratura está integrado por un miembro de la Corte Suprema de Justicia que será designado por dicha Corte; un representante del poder ejecutivo; un senador y un diputado, ambos nombrados por sus respectivas cámaras parlamentarias; dos miembros del Colegio de Abogados, designados por sus colegas mediante elección directa; un profesor de Derecho de la Universidad Nacional (Universidad Pública) elegido por sus colegas, y un profesor de Derecho de las universidades privadas con al menos 20 años de experiencia, elegido por sus colegas.
4. Antes de la Constitución de 1992, el ejecutivo era el que nombraba los jueces y magistrados de los distintos tribunales, interfiriendo claramente en su independencia. La Constitución de 1992 dispuso que los llamados ministros de la Corte Suprema fueran designados por el senado, con la aprobación del ejecutivo, entre tres candidatos propuestos por el Consejo Superior de la Magistratura. Es necesario un alto grado de cooperación entre la Corte Suprema y el Consejo Superior de la Magistratura, por ejemplo para realizar una preselección de candidatos.

5. La pregunta que recoge el Latinobarómetro es la siguiente: ¿Ha sabido usted o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos 12 meses?
6. Algunas de las iniciativas contra la corrupción son el Plan Nacional Anticorrupción, el Plan Nacional de Integridad, las fases I y II del Programa UMBRAL y otras medidas.
7. Entre otras muchas iniciativas en esta materia, se han creado sistemas de control e integridad (p. ej., el Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay; «MECIP»), y se han reforzado el sistema ético del poder ejecutivo y la red interinstitucional anticorrupción.
8. Las instituciones que componen el Equipo Nacional de Transparencia son el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Comercio, la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Banco Central y la Dirección Nacional de Aduanas.
9. En la Recomendación Anticohecho de 2009 de la OCDE, la protección al denunciante se define como la protección jurídica frente a acciones discriminatorias o disciplinarias contra los empleados que denuncien a las autoridades competentes, de buena fe y con causa razonable, irregularidades en el contexto de su lugar de trabajo.
10. La Alianza de Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral que pretende obtener compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías a fin de fortalecer la gobernanza. Con espíritu de colaboración entre las múltiples partes interesadas, la AGA es supervisada por un comité directivo compuesto por representantes de gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil. Para ser miembro de la AGA, los países participantes deben respaldar una Declaración de Gobierno Abierto de alto nivel, presentar un plan de acción nacional elaborado tras realizar consultas públicas y comprometerse a presentar información independiente sobre sus avances. En total, 75 países participantes en la AGA y 15 gobiernos subnacionales han asumido más de 2 500 compromisos de incrementar la apertura y rendición de cuentas de sus gobiernos.
11. El ministerio supervisa la aplicación de la ley a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública, que es responsable de un Portal Unificado de Acceso a la Información Pública: *www.informacionpublica.gov.py)*, una plataforma tecnológica única y centralizada para el acceso y la gestión de la información pública de conformidad con los requisitos legales. Este sitio web ha estado operativo desde el 18 de septiembre de 2015. Hasta la fecha, se han presentado 5.522 solicitudes de información pública. 117 oficinas públicas se han incorporado al sitio web; ello representa el 26,53% del conjunto completo de oficinas públicas. Asimismo, el Ministerio de Justicia imparte formación entre funcionarios públicos, estudiantes y ciudadanos de todo el país.
12. El Portal Central de Datos ha sido desarrollado por el Ministerio de Teconologías de la Información y las Comunicaciones y se financia a través de la cooperación internacional establecida con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
13. Sin embargo, en algunos casos no es posible proporcionar los datos solicitados (p. ej., datos referentes a empresas). Los metadatos incluidos en sitios web nacionales no están disponibles fácilmente para la mayoría de las series de datos, y los metadatos comprendidos en la Cartelera Electrónica de Divulgación de Datos (CEDD) del FMI no han sido actualizados desde noviembre de 2004, pese a los significativos cambios que se han obrado en los procesos de compilación y difusión de la mayoría de las series de datos en los últimos diez años.
14. El BCP confecciona índices del valor unitario de importaciones y exportaciones, pero no están disponibles públicamente.
15. El BCP utiliza los registros administrativos del Ministerio de Hacienda y la información que puede recopilar sobre volúmenes (petróleo, carne, industrias no metálicas, productos métálicos (acero de construcción, etc.).
16. En la actualidad, el BCP está desarrollando planes para cumplir las NEDD del FMI y el país está actualmente implantando el Sistema General Ampliado de Divulgación de Datos del FMI (e-GDDS), un marco diseñado por el FMI para ayudar a los países con una capacidad estadística relativamente limitada, que mueve a divulgar datos a través del e-GDDS con el fin de fomentar la transparencia, promover el desarrollo estadístico y contribuir a crear fuertes sinergias entre la difusión de datos y la supervisión.
17. Una coordinación insuficiente del SEN podría dar lugar a duplicaciones de esfuerzos y despilfarro de recursos. Por ejemplo, además de las encuestas sobre pobreza que realiza la DGEEC, se llevan a cabo también otras encuestas de pobreza cuyos resultados se utilizan como criterio para participar en el programa de transferencias monetarias (*Tekoporã*). Además, es habitual que los ministerios sectoriales y otros organismos produzcan sus propias estadísticas utilizando metodologías diferentes con grados de congruencia variables en el tiempo.

18. La legislación estadística vigente se remonta a 1942 y no cumple los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las NN.UU. Prevé la necesidad de esa coordinación, pero en la práctica sigue siendo muy limitada. Además, aunque la ley mandata la participación de los encuestados en los censos y encuestas, esta obligación no se hace cumplir. Se ha remitido al parlamento un proyecto de ley que refuerza el papel director y orientador de la DGEEC.
19. El marco legal vigente dispone que debe haber un consejo de estadística y señala las instituciones que participarían en él; no obstante, la estructura institucional no ha sido actualizada y actualmente no está en funcionamiento. Los comités de pobreza y población, en los que se debaten cuestiones metodológicas y se analizan los cambios en los principales indicadores, se reúnen con regularidad.
20. La falta de financiamiento es uno de los motivos que explica que la actual Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE) solo se haya aplicado parcialmente, así como las demoras en algunas actividades de recopilación de datos, pese a los esfuerzos del gobierno por apoyar la elaboración de estadísticas. Paraguay ha recurrido al apoyo exterior para realizar encuestas y censos. Por ejemplo, el último censo realizado en 2012 fue financiado en un 70% (12.5 millones de USD) con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Referencias

Abente Brun, D.(2011), "Después de la Dictadura", *Historia del Paraguay*, Ed. Ignacio Telesca, editorial Taurus, pp 375-390, Asunción.

Banco Mundial (2017a), Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial (base de datos), Washington, DC, *http://data.worldbank.org*.

Barreda, M. y M. Bou (2010), "La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos", *América Latina Hoy*, No 56, pp. 133-161, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Basabe-Serrano, S (2015), "Informal institutions and judicial independence in Paraguay, 1954-2011", *Law and Policy*, Vol. 37, nº 4, University of Denver, Denver.

Boarini, R. y M. Díaz (2015), "Cast a ballot or protest in the street - Did our grandparents do more of both?: An age-period-cohort analysis in political participation", *OECD Statistics Working Papers*, 2015/02, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/5js636gn50jb-en*.

Boidi, M. y E. Zechmeister (2015), *Cultura y Política de la Democracia en Paraguay y en las Américas 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barometro de las Américas*, CIRD/LAPOP/Van Der Bilt University, Asunción.

CEPEJ, *http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/default.asp*, acceso el 30 de mayo de 2017).

CEPII (2012), Centre for Prospective Studies and International Information, *Institutional Profiles Database*, *www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp*.

Cumbre Judicial Iberoamericana (2016), *Estructura y Competencia de Las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Iberoamérica*, Paraguay, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F.

Decreto Ley nº 11126 que reorganiza y coordina los servicios estadísticos de la República, Gaceta Oficial, Asunción.

DGEEC (2013), Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico, Plan Estadístico Nacional 2013-2017 (Preliminar), Asunción, *http://www.dgeec.gov.py/ende/LIBRO%20ENDE%20preliminar.pdf*.

Djankov, S. et al. (2009), "Disclosure by Politicians", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 2, pp. 179-209.

Erlingsson, G. y G Kristinsson (2016), "Making Sense of Corruption Perceptions: Who to Ask (and About What?)", *Working paper series* 2016:13, The Quality of Government Institute (QoG), University of Gothenburg, Gotemburgo.

Ferrín, M. (2016), "An empirical assessment of satisfaction with democracy", *How Europeans View Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

FMI (2014), *Paraguay, Report On Observance Of Standards And Codes*, IMF Publishing, Washington DC, *https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14248.pdf*.

Fondo Monetario Internacional (2017), *Perspectivas de la Economía Mundial* (base de datos), *https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx*.

Fukuyama, F. (1995), "Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity", Free Press, New York.

Gallup World Poll, *http://www.gallup.com/products/170987/gallup-analytics.aspx*, acceso el 30 de mayo de 2017.

GIZ (2013), "Building capacity in Paraguay's registration authority: Triangular Cooperation Peru – Paraguay – Germany", *https://www.giz.de/en/downloads/giz2013-en-building-capacity-registration-authority.pdf*, Bonn and Eschborn.

Gupta, S., H. Davoodi y R. Alonso-Terme (2002), "Does corruption affect income inequality and poverty?", *Economics of Governance*, Vol. 3, nº 1, pp. 23-45.

Holmberg, S., B. Rothstein y N. Nasiritousi (2009), "Quality of government: What you get", *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, pp. 135-161. *http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-100608-104510* (acceso el 30 de mayo de 2017).

IDB (2011), News release: Paraguay will conduct a national population and housing census with IDB support, IDB publishing, Washington DC. *http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2011-07-14/national-population-and-housing-census-in-paraguay,9453.html*.

IDEA dataset (2017), Voter Turnout Database (dataset), Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo *http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout*, acceso el 31 de marzo de 2017.

ILO (2017), Base de datos ILOSTAT, *www.ilo.org/ilostat*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

ISSAT (2015), *Paraguay Country Profile*, *http://issat.dcaf.ch/fre*, Geneva/Apprendre/La-bibliotheque-des-ressources/Fiche-des-profils-des-pays/Paraguay-Country-Profile.

Juárez, J. (2005) "The Democratic Transition in Mexico and Latin America in the late 20th century", Economía y Sociedad, pp 99-116, Hidalgo, México.

Latinobarómetro, *http://www.latinobarometro.org/lat.jsp*, último acceso el 30 de mayo de 2017.

Ley nº 5189/2014 que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay, Gaceta Oficial, Asunción.

Ley nº 489/1995 Orgánica del Banco Central, Gaceta Oficial, Asunción.

Ley nº 5282/2014 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, Gaceta Oficial, Asunción.

Ley No. 1535/1999 De Administración Financiera del Estado, Gaceta Oficial, Asunción.

López, M. (2014), "Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Desvelando algunos mitos", *Diálogo de Saberes*, nº 40, pp. 159-182. Bogotá.

Mauro, P. (1995), "Corruption and growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, pp. 681-712.

McDermott, J.(2015), "The Paraguayan People's Army: A new rebel group or simple bandits?", Perspectivas 2/2015, Friedrich Ebert Siftung, Bogotá.

Nickson, A. (2011), "El régimen de Stroessner (1954-1989)", *Historia del Paraguay*, editorial Taurus.

Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia (2017), Ministerio del Interior, *http://www.mdi.gov.py/index.php/seguridad-ciudadana/item/6207-observatorio-nacional-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-del-ministerio-cumple-5-a%C3%B1os-de-creaci%C3%B3n*.

OCDE (2017a), *Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en*.

OCDE (2017b), Serie de datos de sanidad, OECD Publishing, París, *https://data.oecd.org/health.htm*.

OCDE (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en*.

OCDE (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-en*.

OCDE (2013a), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en*.

OCDE (2013b), Government at a Glance 2013, OECD Publishing, París. *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en*.

OCDE (2011), *How's Life?: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en*.

ONUDD, Crime and Criminal Justice Statistics, *http://www.unodc.org/unodc/fr/data-and-analysis/statistics/crime.html*, acceso el 30 de mayo de 2017.

Seligson, M. (1998), "La cultura política en Paraguay: Lineamientos de estudios de valores democráticos para el año 1996", *Transición y Valores Democráticos*, CIRD, Asunción.

System of National Accounts (1993), *https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna1993.asp*, acceso el 30 de mayo de 2017, División de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York.

Transparency International (2016a), *https://www.transparency.org/research/cpi/overview*, Berlín.

Transparency International (2016b), *https://www.transparency.org/what-is-corruption/* acceso el 30 de mayo de 2017), Berlín.

Turner, B. (2010), "Paraguay: Muchas novedades y poco cambio", revista de Ciencia Política nº 30: pp 439-450.

UNICEF (2016), "Birth registration in Latin America and the Caribbean: Closing the gaps", Unicef publishing, Nueva York.

Vial, A., M. Orrego and L. Alcaraz (2006), "Cultura política y gobernabilidad 2006: crispación e incertidumbre, carencias y nuevos sueños", USAID y CIRD, Asunción.

From:

Multi-dimensional Review of Paraguay

Volume I. Initial Assessment

Access the complete publication at:

https://doi.org/10.1787/9789264301900-en

Please cite this chapter as:

OECD (2018), “Allanando el camino hacia un desarrollo sostenible, la paz, la justicia y unas instituciones fuertes”, in *Multi-dimensional Review of Paraguay: Volume I. Initial Assessment*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264301924-10-es

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d’exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.