

**ÍNDICE DE
TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y EFICIENCIA**
MEDICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BASADA EN ELEMENTOS OBJETIVOS

2004



**Transparencia
Paraguay**

Dirección y Supervisión:

María del Pilar Callizo

Análisis y trabajo de campo a cargo de

Marcello Lachi y Thomas Otter

Publicado por:

Transparencia Paraguay

Defensa Nacional 849 c/Padre Cardozo

Telefax: (595 21) 228 200 - (595 21) 228 194

Página Web: www.transparencia.org.py

e-mail: transpar@telesurf.com.py

Asunción - Paraguay

Diseño: Cecilia Rivarola

Impreso en QR Producciones Gráficas

Tte. Fariña 884

Telefax (595 21) 214 295

Mayo 2005

Queda hecho el depósito que establece la Ley

Índice

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Alcance de la medición	11
3. Metodología Aplicada	15
Indicador 1 - Trámites administrativos	15
Indicador 2 - Acceso a documentos	19
Indicador 3 - Informes de la Contraloría General de la República	21
Indicador 4 - Sumarios Administrativos	23
Indicador 5 - Información brindada a través del sitio web	26
Indicador 6 - Denuncias publicadas en la prensa	30
4. Resultados obtenidos por cada indicador	33
Indicador 1 - Trámites administrativos	33
Indicador 2 - Acceso a documentos	44
Indicador 3 - Informes de la Contraloría General de la República	54
Indicador 4 - Sumarios Administrativos	61
Indicador 5 - Información brindada a través del sitio web	67
Indicador 6 - Denuncias publicadas en la prensa	76
5. Índice de transparencia eficiencia e integridad	83
6. Conclusiones	93
Anexo	95

Abreviaturas

TP	Transparencia Paraguay
CGR	Contraloría General de la República
DGA	Dirección General de Aduanas
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral
IPS	Instituto de Previsión Social
SSET	Subsecretaría de Tribuciones - Ministerio de Hacienda

Presentación

Desde 1995 Transparencia Internacional presenta anualmente su Índice de Percepción de la Corrupción que, a través del análisis de diferentes mediciones, permite construir un mapa de la corrupción en el mundo. Como es de común conocimiento Paraguay, desde hace ya varios años, se coloca en este mapa como el país más corrupto de América Latina y uno de los más corruptos del mundo.

Frente a esta realidad, desde ya algunos años, Transparencia Paraguay se había puesto como objetivo elaborar un instrumento de medición nacional que permitiera ampliar la información presentada por el Índice de Transparencia Internacional, y dar una descripción más pormenorizada de la realidad de la corrupción en nuestro país. A partir del 2004 este instrumento existe; mejor aún: existen dos.

En efecto, Transparencia Paraguay ha implementado dos diferentes instrumentos de medición de la corrupción en el país: una encuesta nacional de percepción de la corrupción a nivel ciudadano, y un índice de transparencia, integridad y eficiencia de la administración pública basado en elementos objetivos. El informe que en este momento están teniendo en sus manos presenta los resultados de este segundo estudio.

Con el “Índice de Transparencia, Integridad y Eficiencia de la Administración Pública basado en elementos objetivos”, estamos buscando medir dichos indicadores a partir de elementos concretos de evaluación, que describan situaciones auténticas de manejo de la administración pública, frente a las cuales la ciudadanía debe lidiar diariamente. Además un buen manejo de las comparaciones entre los resultados obtenidos nos permitirá obtener interesantes conclusiones y podrá servir de estímulo a las instituciones que estén logrando resultados.

A través de este instrumento queremos elaborar un mapa de la realidad de la corrupción en algunas de las principales entidades de la administración pública del país, sin limitarnos a una simple percepción de la situación existente, sino más bien poniendo en evidencia las situaciones concretas en donde se presenta efectivamente el mal manejo

administrativo, la falta de transparencia y la corrupción, en las instituciones públicas.

Este Índice 2004, aunque se limite solamente a analizar la realidad de ocho instituciones sobre el total de las entidades públicas del país, resulta ser un muestreo suficientemente coherente de los demás organismos, y por esto nos permite obtener una primera «línea de base» en nuestra actividad de medición basada en elementos objetivos, que nos permitirá, a través de una repetición con frecuencia anual de este trabajo, verificar cómo las entidades públicas evaluadas mejoran o empeoran en su gestión administrativa con el transcurrir del tiempo. Además cada año está previsto aumentar el número de entidades evaluadas, de manera a cubrir cada vez más el complejo de la administración pública paraguaya.

En este informe no solamente encontrarán los resultados de la medición que realizamos, sino también la metodología utilizada para la construcción del índice, y, en el anexo, todos los reportes, los documentos y los elementos de evaluación que nos han permitido obtenerla, de manera que quede totalmente transparente el método y los instrumentos que utilizamos para evaluar las instituciones y también queden al descubierto facetas desconocidas de la realidad de la administración pública en el Paraguay.

Nuestra esperanza es que los resultados de este estudio no sean vistos exclusivamente como un método de fría medición de la corrupción en la gestión de la cosa pública, sino más bien como un instrumento a ser utilizado para las mismas autoridades responsables de las instituciones evaluadas para enterarse más profundamente de la realidad en que operan y poner en ejecución acciones que permitan mejorar el manejo administrativo de sus instituciones.

Si esto ocurriera, seguramente se habrá dado un primer gran paso para conseguir que el Paraguay se transforme finalmente en un país en donde las políticas públicas orienten el accionar de la administración de la cosa pública en la armonización de las necesidades e intereses de los ciudadanos y ciudadanas, a fin de garantizar cada vez mejores niveles de vida para todos: es decir, el país que todos merecemos.

María del Pilar Callizo
Presidenta de Transparencia Paraguay

1. Introducción

Una medición de transparencia, integridad y eficiencia en la administración pública puede realizarse a través de diferentes enfoques y métodos, desde una perspectiva cualitativa o cuantitativa. Por lo general, los enfoques tradicionales pueden dividirse en las mediciones de percepción (lo que opina la gente) y en mediciones más específicas, donde se califica a hechos concretos que ocurren en los procesos de la administración pública.

El método elaborado por Transparencia Paraguay por este «Índice de Transparencia, Integridad y Eficiencia de la Administración Pública basado en elementos objetivos» pertenece a este último grupo. TP desarrolló y aplicó una herramienta propia de medición que busca evaluar las instituciones públicas, a partir de elementos concretos de evaluación, que permitan describir la realidad de la administración pública en el país, más allá de la simple percepción que se pueda tener del desempeño de la misma.

Se trata entonces de medir la realidad de la administración pública paraguaya desde el punto de vista de la ciudadanía, es decir colocándose en el lugar del ciudadano común, en sus procesos de contacto con las instituciones públicas, o mientras utiliza los servicios que ofrecen las mismas, de manera a evaluar cómo y en qué forma éstos se desenvuelven y si llegan o no a satisfacer la necesidad del ciudadano de tener una administración pública realmente transparente, íntegra y eficiente.

El método elaborado para la construcción del Índice prevé la evaluación de 8 instituciones públicas desde un punto de vista externo y a partir de 6 indicadores, que consideramos permiten obtener una visión suficientemente definida de la manera en que la transparencia, integridad y eficiencia que queremos medir están presentes en cada Institución.

Las 8 instituciones evaluadas han sido:

- Cámara de Senadores
- Dirección General de Aduanas

- Instituto de Previsión Social
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Educación y Cultura
- Ministerio Público
- Subsecretaría de Tribuciones del Ministerio de Hacienda
- Tribunal Superior de Justicia Electoral

Los 6 indicadores que hemos utilizado para evaluar el nivel de transparencia, integridad y eficiencia de las instituciones públicas analizadas han sido:

- Eficiencia e integridad del procedimiento en el «trámite» administrativo.
- Accesibilidad a información y documentación por parte del usuario.
- Integridad y eficiencia de la Institución según informes de Contraloría.
- Integridad de la Institución según Sumarios Administrativos a funcionarios.
- Información y servicios brindados por la Institución a través de su sitio web.
- Integridad de la Institución según publicaciones en la prensa.

A partir de los resultados de los 6 indicadores evaluados, hemos calculado el Índice de transparencia, integridad y eficiencia de cada una de las instituciones evaluadas de la Administración Pública en general.

El trabajo fue llevado a cabo entre julio y setiembre de 2004. El informe final fue elaborado entre octubre y noviembre del mismo año.

2. Alcance de la medición

Con el «Índice de Transparencia, Integridad y Eficiencia de la Administración Pública basado en elementos objetivos», Transparencia Paraguay busca medir los niveles de transparencia, integridad y eficiencia en las instituciones públicas, a partir de elementos concretos y objetivos de evaluación, que describan situaciones reales de manejo de la administración pública con las cuales la ciudadanía diariamente debe lidiar.

La medición realizada busca reconstruir la realidad de la administración pública paraguaya desde la perspectiva del ciudadano, a través de sus contactos con las instituciones públicas, o mientras utiliza los servicios que ofrecen las mismas, permitiéndonos así evaluar cómo y en qué forma éstas se desenvuelven y si llegan o no a satisfacer los intereses y necesidad del ciudadano.

Pero además de esto, el estudio también toma en consideración las auto-evaluaciones realizadas por los mismos organismos «oficiales» de control sobre la integridad de la administración pública, como lo son los informes de auditoría de la Contraloría General de la República y los sumarios administrativos a los funcionarios públicos realizados por la Secretaría de la Función Pública, aunque éstos no describan directamente el relacionamiento que el ciudadano tiene con la burocracia estatal; sin embargo tienen respecto a esto una conexión directa, en cuanto están basados sobre la realidad concreta del manejo cotidiano de la administración pública en el país.

Sobre la base de estas consideraciones hemos seleccionado 6 indicadores que reúnen las condiciones citadas para permitirnos realizar una evaluación de la administración pública basada en elementos concretos, permitiéndonos así obtener una descripción suficientemente definida de la manera en que la transparencia, la integridad y la eficiencia, están presentes en cada una de las instituciones evaluadas y en la administración pública en general.

Los indicadores seleccionados son:

- Eficiencia e integridad del procedimiento en el «trámite» administrativo.

- Accesibilidad a información y documentación por parte del usuario.
- Integridad y eficiencia de la Institución según informes de la Contraloría.
- Integridad de la Institución según Sumarios Administrativos a funcionarios.
- Información y servicios brindados por la Institución a través de su sitio web.
- Integridad de la Institución según publicaciones en la prensa.

Acerca de los motivos que nos impulsaron a elegir estos indicadores para el cálculo del Índice de transparencia, integridad y eficiencia de la administración pública, así como sobre sus descripciones y alcances, nos detendremos más extensamente en la tercera sección de este informe, cuando nos ocupemos de la metodología aplicada a este estudio.

Aquí queremos enfocar solamente la atención sobre aquellas que son las características específicas de cada indicador respecto a nuestra necesidad de evaluar los niveles de transparencia, integridad y eficiencia de las instituciones públicas, que indicamos en el siguiente listado:

- Trámites administrativos: permite medir integridad y eficacia de la Institución.
- Acceso a documentos: permite medir transparencia y eficacia de la Institución.
- Informes de la CGR: permite medir integridad y eficacia de la Institución.
- Sumarios administrativos: permite medir integridad de la Institución.
- Información en sitios web: permite medir transparencia y eficacia de la Institución.
- Denuncias publicadas en la prensa: permite medir integridad de la Institución.

Definidos los indicadores, el siguiente paso ha sido seleccionar las instituciones públicas objeto de nuestra evaluación.

Siendo la primera vez que Transparencia Paraguay aplica esta herramienta de evaluación de la transparencia, integridad y eficiencia de las instituciones públicas en el país, decidimos limitar el estudio a solamente ocho instituciones, esta determinación nos permitió realizar el estudio de manera suficientemente meticulosa y profunda para poder individualizar a tiempo eventuales problemas o errores en la metodología aplicada y aportar así las debidas correcciones, sin que esto retrasase excesivamente el tiempo establecido para la realización de este estudio.

Para elegir las ocho instituciones objeto de la medición se han tomado en cuenta algunas características cuya presencia en las instituciones seleccionadas nos han permitido obtener una selección suficientemente representativa de la complejidad del funcionamiento conjunto de la administración pública.

Estas características han sido: Instituciones que representaran equitativamente los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); instituciones que en los últimos años habían estado varias veces bajo la atención de la opinión pública y de las organizaciones de la sociedad civil debido a faltas de integridad o falta de transparencia en sus actuaciones, o viceversa, instituciones que generalmente son consideradas como con una mejor administración, de manera a verificar si esta percepción general responde a la realidad o solamente a un buen trabajo de «relaciones públicas»; instituciones que por sus mismas características podían considerarse en riesgo y viceversa, instituciones que por su naturaleza son consideradas sin ningún riesgo en cuanto a integridad.

Finalmente las ocho instituciones seleccionadas fueron las siguientes:

Instituciones	Poder del Estado	Historial de transparencia, eficiencia e integridad	En riesgo de caída de integridad
Cámara de Senadores	Legislativo	Neutro	Bajo
Dirección General de Aduanas	Ejecutivo	Malo	Alto
Instituto de Previsión Social	Ejecutivo	Malo	Alto
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Ejecutivo	Neutro	Bajo
Ministerio de Educación y Cultura	Ejecutivo	Bueno	Bajo
Subsecretaría de Tribuciones - Hacienda	Ejecutivo	Malo	Alto
Ministerio Público	Judicial	Malo	Alto
Tribunal Superior de Justicia Electoral	Judicial	Bueno	Bajo

Se debe subrayar que dentro de las instituciones seleccionadas por el Poder Ejecutivo consideramos también los entes autónomos y autárquicos, así como las entidades y empresas públicas¹, grupo homogéneo en el interior del cual hemos elegido una Institución específica, la cual ha sido el Instituto de Previsión Social.

¹ Los entes autónomos y autárquicos deben considerarse, para este estudio, asociados al Poder Ejecutivo, dado que su directiva es generalmente nombrada por la Presidencia de la República.

Para concluir es importante señalar que la metodología aplicada a este índice, basado en elementos objetivos, ha sido elaborada integralmente por Transparencia Paraguay, y que verificar su conformidad con los objetivos establecidos para la conformación del índice es parte del mismo estudio.

Además hay que hacer hincapié sobre el hecho que este sistema de medición ha sido implementado no solamente con el propósito de cuantificar los factores de transparencia, integridad y eficiencia en el momento específico de la medición, sino más bien, por sus mismas características, para ser repetido en forma periódica, tanto en las mismas ocho instituciones seleccionadas en esta ocasión, como en otras más; de manera así a posibilitar un monitoreo de la administración pública del Estado paraguayo de forma continuada y a largo plazo.

3. Metodología Aplicada

A continuación describimos cómo fueron seleccionados los seis indicadores que hemos utilizado para realizar esta medición de transparencia, integridad y eficiencia de la administración pública, basada en elementos concretos.

Indicador nro. 1

Eficiencia e integridad del procedimiento en el «trámite» administrativo

Por qué se eligió este indicador

El «trámite administrativo» es el momento central en la relación entre el ciudadano y la administración pública. La realización de un cierto «trámite», en efecto, obliga al ciudadano a entrar en contacto directo y personal con la máquina administrativa, con el fin de obtener un documento específico o acceder a un servicio.

Durante esta relación se enfrentan tanto la necesidad del ciudadano de conseguir rápida, eficiente y exitosamente la realización del trámite que vino activando con la administración pública, como la necesidad de esta última en que la realización del trámite siga el debido procedimiento y que para su finiquito se complete la debida documentación, de manera que todo esté conforme a lo previsto por la ley.

Pero para que estas dos necesidades se concreten en la máxima satisfacción tanto del ciudadano como de la administración pública y el «trámite» se concluya rápida, exitosamente y conforme a la ley, juega un rol preponderante la eficiencia y la eficacia de la máquina burocrática que ha sido activada en cada Institución pública.

Un exceso de burocracia, un manejo demasiado «personal» del procedimiento administrativo, una falta de controles sobre el proceso de los «trámites», son todos elementos de riesgo, siempre presentes en la actividad de una administración pública y en caso de que se verifiquen siempre son causantes de corrupción, ineficiencia o de

manoseo de la ley. Así que su control y limitación, por parte de cada Institución pública, son elementos indispensables para que el trámite llegue a cumplimiento como lo establece la norma.

Evaluar el procedimiento utilizado en los trámites administrativos, en cada Institución pública, resulta ser entonces un indicador fundamental para permitirnos estimar cuáles son los niveles de integridad y eficiencia de la misma en su relacionamiento directo con la ciudadanía.

Construyendo el Indicador

Para construir un indicador que nos permita evaluar los niveles de integridad y eficiencia que cada Institución presenta en el procedimiento del «trámite» administrativo que el ciudadano realiza con ellas, TP ha identificado una serie de elementos que se dan al momento de arranque del proceso y cuyas características identifican la calidad del desarrollo del procedimiento y los grados de eficiencia e integridad del mismo.

Estos elementos son:

- Organización de la oficina donde se realiza el trámite.
- Tiempo de espera para conseguir formularios e informaciones.
- Entrega de información suficiente para realizar correctamente el trámite.
- Explicaciones sobre lugares de entrega de formularios y documentos que se necesiten para la realización del trámite y tiempo de espera para su finiquito.
- Pedido de coima (soborno) y ofrecimientos de «gestiones» de los trámites por parte de funcionarios públicos, o «gestores» presentes en la Institución.

A través de la evaluación de estos cinco elementos que conforman el indicador se ha construido **un índice de evaluación** (en base 100) que permite describir eficazmente el nivel de integridad y eficiencia del procedimiento en el «trámite» administrativo por parte de las instituciones públicas analizadas. Comparando los índices obtenidos se ha podido ver cuáles son las diferencias existentes en el manejo eficiente del procedimiento administrativo en cada Institución.

Metodología utilizada para el cálculo del índice de evaluación

Para evaluar este indicador hemos realizado una actividad de campo consistente en la realización «test» de algunos trámites «típicos» de cada Institución.

En esta actividad nos hemos limitados exclusivamente a evaluar el desenvolvimiento de las operaciones previas al trámite, cuando el

«ciudadano» tiene que recolectar la información y los documentos necesarios para la activación del trámite y presentar los formularios correspondientes, sin ocuparnos del procedimiento burocrático interno a cada Institución que se desarrolla desde la entrega del pedido del usuario hasta el momento de la respuesta de la Institución, exceptuando solamente la verificación de la existencia de métodos «no legales» para reducir el tiempo de espera para la finalización del trámite mediante coimas u otro tipo de «incentivos».

Para cumplir con esta actividad hemos elaborado un esquema de relevamiento de datos que nos ha permitido evaluar correctamente la presencia o no de un servicio íntegro y eficiente por parte de la Institución pública para con los ciudadanos. Esto se ha realizado a partir de una base común de 19 características que describen eficazmente el nivel cualitativo de la respuesta administrativa que cada Institución otorga, frente a las necesidades del usuario de realizar rápidamente y con éxito el trámite administrativo que está presentando.

Estas características son:

- Señalización del lugar del trámite (de 0 a 2 puntos).
- Tiempo para encontrar el lugar del trámite (de 0 a 2 puntos).
- Presencia de cola en el lugar del trámite (de 0 a 2 puntos).
- Tiempo de espera en la cola (de 0 a 2 puntos).
- Entrega de listado escrito de documentos necesarios para el trámite (de 0 a 2 puntos).
- Descripción por parte del funcionario encargado del trámite a realizar: voluntaria o a pedido (de 0 a 2 puntos).
- Indicación por parte del funcionario encargado sobre documentos necesarios para el trámite y dónde encontrarlos (de 0 a 2 puntos).
- Calidad de las respuestas del funcionario a pregunta sobre el trámite (de 0 a 2 puntos).
- Necesidad de llenar un formulario (de 0 a 2 puntos).
- Explicaciones del funcionario suficientes para encontrar el formulario si este está en otro lugar (de 0 a 2 puntos).
- Presencia de cola en el lugar de entrega del formulario (máximo 4 puntos).
- Tiempo de espera en la cola (de 0 a 2 puntos).
- Entrega de explicaciones: de cómo llenar formulario (de 0 a 2 puntos).
- Calidad de las respuestas del funcionario a consultas realizadas de cómo llenar el formulario (de 0 a 2 puntos).
- Explicaciones sobre dónde entregar la documentación para iniciar el trámite (de 0 a 2 puntos).
- Tiempo medio indicado para que la Institución complete el trámite (de 0 a 2 puntos).

- Pedido de coima por parte del funcionario para acelerar el trámite (de -4 a 2 puntos).
- Entidad de la coima requerida trámite (de -4 a -1 puntos).
- Tiempo dedicado por el funcionario para dar las explicaciones solicitadas por el ciudadano (de 0 a 2 puntos).

El «trabajo de campo» consistió en realizar dos trámites «test» por cada Institución (realizados por personas diferentes) utilizando como guía para describir la calidad de la «respuesta» administrativa recibida por parte de cada Institución pública, las 19 características indicadas arriba.²

Según la «respuesta» a las solicitudes realizadas, por parte de nuestro personal de campo, a los funcionarios públicos encargados de entregar al ciudadano toda la información y los servicios necesarios para permitir la activación del trámite en la Institución, hemos calculado nuestro índice (en base a una escala de 0 a 100 donde un valor mayor indica mayor transparencia) asignando a cada característica un puntaje comprendido entre 0 y 2, donde:

0 puntos: es una situación de relevante o total ausencia de integridad y eficiencia en la activación del trámite.

1 punto: posición intermedia entre los dos extremos.

2 puntos: situación de presencia amplia o absoluta de integridad y eficiencia en la activación del trámite.

Además, para las dos características que hacen referencia a los pedidos de coima, hemos puesto como puntajes de evaluación también valores negativos (en caso de coima y en función de su entidad), en cuanto este es el elemento de evaluación fundamental acerca del nivel de integridad de los trámites, y por esto su «peso» en el cálculo del índice debe influir mucho más decisivamente respecto a las otras características relevadas.

La suma de los puntajes, calculados por cada prueba test, finalmente ha sido dividida por el número de características evaluadas durante el trámite test, dado que no siempre en cada trámite se encontraban las 19 características identificadas (de hecho en muchos casos resultaban ser un número menor aquellas presentes y efectivamente evaluables).

Finalmente, para el cálculo del índice, se ha tomado un promedio simple de los resultados de los dos trámites «test» que hemos realizado por Institución, y sucesivamente se ha transformado este resultado a su valor equivalente en una escala de 0 a 100 (por regla de tres), de manera a obtener así nuestro índice final.

² Los informes de cada trámite-test, conjuntamente a la Ficha de evaluación del trámite realizado, ambos completados por el personal que realizó la actividad de campo, se encuentran en el anexo a este informe.

Indicador nro. 2

Nivel de accesibilidad a información y documentación por parte del usuario

Por qué se eligió este indicador

La posibilidad de acceder a cualquier documento producido o conservado por una Institución pública es un principio elemental de buena administración que acaba por definir el nivel de transparencia y eficiencia que presenta esa misma Institución.

Justamente la imposibilidad de acceder a documentos públicos, así como la presencia de trabas y dificultades puestas por el aparato burocrático al derecho al acceso que todo ciudadano posee, son elementos característicos de una administración pública como la paraguaya, que a través de la práctica del ocultamiento sistemático de la información, lo único que pretende es impedir un control cuidadoso sobre sus actividades y mantener prácticas «subterráneas» en el manejo de la cosa pública.

Aunque la Constitución de 1992 reconozca en su artículo 28 el derecho de todo ciudadano a recibir información veraz, responsable y ecuánime, hasta el momento esto no se aplica en la Administración Pública, la cual ampara su indisponibilidad de dar libre acceso a sus datos en la no existencia de una ley de Acceso a la información pública en el país.

Entonces el acceso, y sobre todo la imposibilidad de acceso, a los documentos públicos, es sin duda un índice de fundamental importancia para comprender el nivel de transparencia y eficiencia administrativa que cada Institución pública posee en sus prácticas administrativas cotidianas.

Construyendo el Indicador

Para construir un indicador que nos permita evaluar los niveles de accesibilidad de los ciudadanos a los documentos y en general a la información producida internamente en las instituciones públicas, hemos establecido un marco «óptimo» de referencia a partir de tres elementos característicos que nos permite evaluar de forma objetiva su nivel de accesibilidad.

Estos elementos son:

- Modalidad de aceptación o rechazo por parte de la Institución pública de un pedido «formal» (mediante carta de solicitud) de acceso a documentos de la Institución;

- Tiempo necesario para la entrega / recepción de los documentos requeridos, a través de envío de una nota o comunicación telefónica para el retiro;
- Respuesta en términos de número (cantidad) de documentos enviados por la Institución pública respecto a cuantos efectivamente son requeridos en el pedido entregado.

A través de la evaluación de estos tres elementos que conforman nuestro indicador se ha construido **un índice de evaluación** (en base 100) que permite describir eficazmente el nivel de accesibilidad por parte de los ciudadanos a los documentos y a la información (no clasificada) de las instituciones públicas analizadas. Comparando los índices obtenidos se ha podido ver cuáles son las diferencias existentes en la disponibilidad a dar acceso a la información por parte de cada Institución.

Metodología utilizada para el cálculo del índice de evaluación

Para evaluar este indicador hemos realizado una «actividad de campo» consistente en enviar a cada una de las instituciones públicas analizadas, un pedido de acceso a una serie de 4 documentos, que no tienen naturaleza reservada o clasificada, realizado oficialmente por Transparencia Paraguay (TP) mediante nota firmada por su máxima autoridad.

Se ha utilizado esta técnica directa porque generalmente los pedidos realizados por simples ciudadanos no son tenidos en consideración por las instituciones públicas, mientras un mínimo de atención es generalmente prestada a las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en la lucha contra la corrupción, como es el caso de Transparencia Paraguay.

Los 4 documentos requeridos a cada Institución han sido, generalmente: una resolución interna, la copia de un convenio de cooperación actualmente activo con donantes u organizaciones financieras internacionales, y otros dos documentos relativos a actividades específicas de cada Institución pero de fácil disponibilidad como informes estadísticos, proyectos, reglamentos, listados de beneficiarios, etc.

El pedido de acceso a estos documentos se ha realizado dos veces en el marco de 30 días hábiles,³ plazo de tiempo que consideramos más que suficiente para el envío de una respuesta satisfactoria por parte de la

³ Definimos como días hábiles los días laborales incluidos entre el lunes y el viernes de cada semana, con exclusión del sábado y del domingo.

administración pública Los pedidos se realizaron una primera vez al momento de la activación del trabajo de campo, y una segunda vez, en forma de recordatorio del primer pedido, 17-18 días laborales después del primer envío.

Para el cálculo del índice de evaluación (en base 100) hemos tomado en consideración cuatro características específicas de las respuestas otorgadas a nuestros pedidos de acceso por parte de las diferentes instituciones públicas. Cada característica identifica eficazmente la calidad de estas repuestas en función de la satisfacción o no del pedido que hemos realizado como simples usuarios.

Estas características son:

- Respuesta al pedido con envío de documentos (15 puntos).
- Cantidad de documentos enviados respecto a lo solicitado (13 puntos por documento).
- Tiempo necesario para concretar el envío hasta un máximo de 30 días hábiles (máximo 30 puntos, un punto menos por cada día hábil de retraso en el envío).
- Resistencia a la aceptación del pedido (máximo 3 puntos).

Según la «respuesta» enviada (o no enviada) por parte de cada Institución pública, hemos calculado nuestro índice; teniendo en consideración que por cada característica se ha asignado un puntaje en función de su importancia en la definición del nivel de satisfacción que ha conseguido el pedido de acceso realizado. Como puntaje mínimo para cada característica hemos establecido un valor de 0, mientras que el puntaje máximo varía de entre 3 a 30 puntos, según la característica analizada.

La suma de todos los puntajes máximos calculados por cada una de las 4 características individualizadas da como resultado el valor **100**, que define el máximo nivel de accesibilidad a los documentos y a la información que cada Institución pública presenta.

Indicador nro. 3

Integridad y eficiencia de la Institución según informes de Contraloría

Por qué se eligió este indicador

La Contraloría General de la República (CGR) es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, y ejerce esta

función realizando controles y fiscalizaciones sobre los bienes del Estado y su utilización por parte de las diferentes instituciones públicas.

Para cumplir con sus deberes y atribuciones la Contraloría General de la República realiza en cada entidad pública auditorías sobre la ejecución presupuestaria, informes sobre la gestión fiscal y patrimonial, estudios sobre la ejecución de programas o tareas específicas.

Cada revisión de la CGR genera en definitiva un informe final que contiene un cuadro de diagnóstico de la situación presente en la Institución evaluada y una serie de observaciones y recomendaciones a tener en cuenta para que la administración de la Institución vuelva a ser eficiente e íntegra.

Por la reconocida calidad del trabajo de la Contraloría General de la República, positivamente evaluada por muchos actores políticos y sociales del país, hemos considerado sus informes como instrumento útil al evaluar el nivel de eficiencia e integridad administrativa que cada Institución pública posee en sus prácticas cotidianas, y hemos decidido utilizar los informes producidos por esta Institución como insumo para la construcción de nuestro indicador.

Construyendo el Indicador

La opinión oficial de la CGR, sobre la calidad del trabajo de diferentes instituciones del sector público nos da una pauta de la evaluación «institucional» u «oficial» que realiza la administración pública sobre sí misma. Para construir un indicador que nos permita utilizar los informes y estudios elaborados por la Contraloría General de la República como insumo de evaluación de las instituciones objetos de nuestro análisis, hemos identificado dos elementos que consideramos deban estar presentes en cada Informe de la CGR.

Estos elementos son:

- El informe analizado es el más reciente realizado por parte de la Contraloría General de la República en la Institución que se está evaluando.
- En el informe están claramente identificados tanto los objetivos establecidos para la auditoría como las observaciones y recomendaciones de la CGR referentes a estos objetivos.

A partir de la presencia de estos dos elementos que caracterizan la validez de nuestro indicador, se ha construido **un índice de evaluación** (en base 100) que permite describir eficazmente el nivel de integridad y eficiencia de la Institución pública analizada referente a los resultados obtenidos en la auditoría realizada por la Contraloría General de la

República. Comparando los índices obtenidos se ha podido visualizar cuáles son las diferencias existentes en el nivel de integridad y eficiencia según los informes de la CGR, entre las diferentes instituciones.

Metodología utilizada para el cálculo del índice de evaluación

Para evaluar este indicador del nivel de integridad y eficiencia de las instituciones públicas, a partir de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República, hemos analizado el último informe realizado en cada Institución.

En cada informe han sido identificadas las observaciones que se hacen a la gestión de la Institución. Cada observación ha sido evaluada en un esquema de tres niveles donde se asignan: 2 puntos a una evaluación positiva («sin observaciones»), 1 punto para infracciones leves a transparencia e integridad (por ejemplo «legajos de personal incompleto») y 0 puntos para infracciones graves de integridad y eficiencia (por ejemplo «vehículos sin título de propiedad y no inscriptos en el registro de bienes del Ministerio de Hacienda»).

Para el cálculo final del índice de evaluación se ha tomado el promedio simple de todos los puntajes que luego han sido transformados a una escala de 0 a 100 puntos (donde 100 es máxima integridad y eficiencia).

Indicador nro. 4

Integridad de la Institución según sumarios administrativos a funcionarios

Por qué se eligió este indicador

Los sumarios administrativos, después de la reforma de la Función Pública realizada en el año 2000 con la Ley No. 1.626, adquirieron una importancia mucho mayor en la lucha a favor de la integridad en la administración pública.

El sumario administrativo es el procedimiento establecido para la investigación de un hecho tipificado como falta grave⁴ que, a pedido del organismo o entidad del Estado en que el afectado presta sus servicios, es realizado por la Secretaría de la Función Pública, que actúa como juez súper-partes, nombrando un Juez Instructor que realiza el

⁴ El art. 68 de la Ley 1.626/2000 considera como faltas graves: ausencias injustificadas repetidas, abandono del cargo, incumplimiento de órdenes u obligaciones, violación del secreto profesional, aceptación de gratificaciones, malversación de bienes públicos, etc.

sumario en el cual la autoridad administrativa de la Institución donde el afectado trabaja como parte actora y el funcionario afectado como demandado.

El sumario siempre se concluye con una resolución definitiva que tiene como resultado el sobreseimiento, la sanción o la destitución del funcionario afectado.

Por este motivo consideramos que un indicador construido a partir de una evaluación de la cantidad y de los resultados de los sumarios administrativos realizados en cada Institución, puede ser un instrumento muy útil para evaluar el nivel de integridad de sus funcionarios, y por ende el nivel de integridad de la misma Institución.

Construyendo el Indicador

Para construir un indicador que nos permita utilizar los resultados de los sumarios administrativos realizados a los funcionarios, como instrumento de evaluación de la integridad de las instituciones analizadas, hemos identificado tres elementos cuya presencia determina la existencia o menos de «caídas» del nivel de integridad del funcionariado en las instituciones públicas.

Estos elementos son:

- El periodo de tiempo limitado a un año (agosto 2003 - julio 2004) dentro del cual consideramos los sumarios finalizados por cada Institución.
- La cantidad de sumarios administrativos concluidos con una condena frente al número de funcionarios de la Institución en que los afectados trabajan.
- La relación entre los funcionarios sumariados sobreseídos y el total de los funcionarios sumariados durante el periodo de tiempo analizado en cada Institución.

A través de la evaluación de estos tres elementos que conforman nuestro indicador se ha construido **un índice de evaluación** (en base 100) que permite describir el nivel de impacto que la falta de integridad de los funcionarios públicos puede determinar en el nivel de integridad de la Institución de pertenencia. Comparando los índices obtenidos se ha podido ver cuáles son las diferencias existentes entre las diferentes instituciones analizadas.

Metodología utilizada para el cálculo del índice de evaluación

Para evaluar este indicador hemos analizado tanto la cantidad de sumarios realizados por Institución (entre agosto 2003 hasta julio

2004) como sus resultados (si hubo condena o hubo sobreseimiento).

Para el cálculo del índice de evaluación (en base 100) hemos considerado dos características, cuya evaluación ha originado una serie de índices parciales; el índice general se ha elaborado a partir de una ponderación de los índices parciales.

Estas características son:

- Número de funcionarios sumariados condenados (sanción o destitución) respecto al total de funcionarios de la Institución (50% del valor del índice general).
- Número de funcionarios sumariados sobreseídos respecto a cuantos han sido sumariados (50% del valor del índice general).

Para el cálculo del índice parcial sobre el número de funcionarios condenados respecto al total de los funcionarios de la Institución, hemos establecido un «rango» base de integridad que prevé que en una Institución pública un 5% de funcionarios sancionados o destituidos, ya identifica a la misma como altamente corrupta. Entonces el cálculo del índice en base 100 se realiza sobre la base de este 5%, no sobre la totalidad de funcionarios de la Institución.

Para el cálculo del índice parcial sobre funcionarios sobreseídos respecto al total de los sumariados por cada Institución hemos sencillamente utilizado la simple ecuación: sobreseídos sobre sumariados.

Finalmente, haciendo una media ponderada entre los índices parciales de las dos características, cada una con un peso del 50% respecto al total, hemos calculado el índice total de este indicador.

La utilización de estos dos elementos para el cálculo del índice responde a una doble necesidad: por un lado permite establecer el nivel de integridad del funcionariado de cada Institución, y por el otro ayuda a verificar el nivel de integridad de la Institución misma en el manejo de los sumarios administrativos.

Esto resulta de fundamental importancia para el cálculo del indicador en cuanto si es cierto que la presencia de un alto número de funcionarios sumariados y condenados, respecto al total de los funcionarios de la Institución, demuestra una falta de integridad interna al personal de la Institución analizada, de la misma forma un exceso de funcionarios sobreseídos sobre el total de los sumariados demuestra un manejo escasamente íntegro de la herramienta de los sumarios administrativos por parte de los directivos de la Institución misma.

Importante: los sumarios administrativos según el art. 74 de la Ley 1.626/2000 deben ser realizados por la Secretaría de la Función Pública

a pedido de la máxima autoridad del organismo o entidad del que dependa el funcionario sumariado. Pero algunas entidades públicas presentaron «acción de inconstitucionalidad» sobre este artículo y obtuvieron por la Corte Suprema, como medida provisoria, la suspensión de sus efectos, de manera a continuar, como en el pasado, realizando internamente los sumarios. Esta situación nos obligó, a fin de poder encontrar los datos necesarios para la realización del cálculo del índice, a pedir la información referente a los sumarios, además de a la Secretaría de la Función Pública, también a aquellas instituciones evaluadas que presentaron la citada «acción de inconstitucionalidad». Decidiendo también, en caso de no entrega por parte de estas últimas de los datos requeridos, de evaluarlas con un puntaje de 20, es decir la mitad del puntaje máximo de la categoría de evaluación «insuficiente». Esto porque no se está evaluando el acceso a documentos (entonces no se le puede dar 0) sino la integridad de la entidad pública, y debe suponerse que la no entrega de información acerca de los sumarios realizados por la Institución esté escondiendo una falta de integridad particularmente grave (de allí la necesidad de entregarle una calificación «media» pero dentro de la zona de evaluación negativa).

Indicador nro. 5

Información y servicios brindados por la Institución a través de su sitio web

Por qué se eligió este indicador

El sitio web de una Institución es una importante herramienta para que la misma pueda dar aplicación práctica a los principios de transparencia y eficiencia en sus actividades administrativas.

A través de un sitio en Internet la Institución pública puede colocar a la atención del público prácticamente la totalidad de su actividad de gestión y de administración diaria, de manera que la ciudadanía pueda siempre estar informada de lo que ocurre en la Institución.

Asimismo el sitio en Internet puede ser utilizado para que la actividad de la Institución se vuelva más eficiente, transformando el sitio en una ventanilla virtual en donde el usuario que necesite algunos de los servicios entregados por la Institución, pueda encontrar toda la información que necesita para realizar sus trámites, los formularios que deberá llenar para el efecto, hasta la posibilidad de realizar el trámite mismo a través de esta herramienta informática, evitando así la necesidad de acercarse físicamente a los locales de la Institución.

Finalmente, el sitio en Internet puede permitir a la Institución acercarse

y mantener un contacto fluido con los usuarios de los servicios que ofrece, mediante la activación de un servicio de información diaria en el sitio o la activación de instrumentos de comunicación electrónica a través de e-mails y newsletters, que informen «a domicilio» a los ciudadanos sobre todos los acontecimientos relacionados con la Institución.

Construyendo el Indicador

Para construir un indicador que nos permita evaluar cómo cada Institución pueda aprovechar su sitio en Internet para proporcionar información y servicios a la ciudadanía, hemos tomado como referencia cuatro elementos que permiten describir de forma objetiva las características que deben destacarse en el sitio web de una Institución pública que desee proporcionar un servicio útil y eficiente a la ciudadanía, tanto en términos de oferta de información como de servicios.

Estos elementos son:

- Los aspectos técnicos y de funcionamiento del sitio.
- La información básica sobre la Institución proporcionada por el sitio.
- La Información sobre actividades, trámites y servicios de la Institución.
- Los servicios interactivos ofrecidos al usuario.

A través de estos cuatro elementos que conforman nuestro indicador se ha construido **un índice de evaluación** (en base 100) que permite describir eficazmente la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía por parte de cada sitio web de las instituciones analizadas. Comparando los índices obtenidos se ha podido ver cuáles son las diferencias existentes entre las ofertas web de cada Institución.

Metodología utilizada para el cálculo del índice de evaluación

Para el cálculo de este indicador hemos elaborado un esquema de evaluación basado sobre una hipótesis «óptima» del sitio web para una Institución pública en donde estén presentes todas las características técnicas, toda la información y todos los servicios interactivos que un ciudadano debería poder encontrar en el sitio web de una Institución del Estado, a fin de satisfacer sus necesidades de transparencia y eficiencia.

A tal fin hemos construido una matriz de 23 «características» (dentro de los 4 elementos de evaluación considerados) que deberían estar siempre presentes en un sitio «óptimo» de una Institución pública, para que sea realmente útil al ciudadano.

Estas 23 características han sido evaluadas a partir de su importancia y de su influencia en la satisfacción general del ciudadano, en su necesidad de información y de servicios a través de la herramienta web. En este sentido, mientras todas tienen generalmente (excluyendo un caso)⁵ puntaje mínimo igual a 0, el puntaje máximo de cada característica es desde 2 hasta 9 puntos, justamente por esas diferenciaciones en la «utilidad» que representa cada «característica» para el ciudadano. Entre el puntaje mínimo y máximo se han individualizado además varios puntajes intermedios, en función del menor o mayor acercamiento que cada características evaluada presenta con respecto a la opción «óptima».⁶

Las 23 características individualizadas, reagrupadas en los 4 elementos de evaluación, han sido las siguientes (entre paréntesis la evaluación «óptima» de cada una de éstas):

Aspectos técnicos y de funcionamiento del sitio (máximo 20 puntos)

- Errores en los enlaces. (máximo 4 puntos)
- Funcionalidad del sitio. Presencia de enlaces de acceso a páginas internas en la página de Inicio. (máximo 3 puntos)
- Amigabilidad del Sitio. Simplicidad en reconocer dónde se encuentran los contenidos a partir de la página de inicio. (máximo 2 puntos)
- Frecuencia de actualización de los contenidos del sitio. (máximo 4 puntos)
- Tecnología utilizada en el sitio. (máximo 3 puntos)
- Funcionamiento del sitio en el tiempo. En un plazo de 30 días, con una visita diaria, verificación de la funcionalidad continuada del sitio. (máximo 4 puntos)

Información básica sobre la Institución (máximo 22 puntos)

- Descripción actividades y funciones de la Institución. (máximo 3 puntos)
- Descripción de la organización de la Institución. (máximo 3 puntos)

⁵ Es el caso de la característica: «Tecnología utilizada en el sitio», en donde el valor mínimo asignado es 1 punto en caso de utilización del HTML como lenguaje de programación del sitio. Esto porque siendo el HTML el lenguaje básico de la programación web no tenía sentido poner 0 puntos a su utilización, prefiriendo en cambio premiar con más puntos la utilización de lenguajes de programación más complejos y eficientes.

⁶ Una descripción completa de los puntajes intermedios establecidos por cada característica evaluada es visible en los cuadros de evaluación de los sitios web publicados en el Anexo a este informe.

- Direcciones, teléfonos (central) y horarios atención. (máximo 4 puntos)
- Documentos varios directamente relacionados a las actividades de la Institución - biblioteca o archivo virtual. (máximo 3 puntos)
- Informes sobre resultados generales de gestión - resultados y estadísticas. (máximo 5 puntos)
- Normativa asociada a las actividades de la Institución - leyes y decretos. (máximo 4 puntos)

Información sobre funciones, actividades y servicios de la Institución (máximo 28 puntos)

- Informaciones sobre los servicios específicos que proporciona la Institución. (máximo 5 puntos)
- Descripción pormenorizada de los trámites que se realizan en la Institución. (máximo 5 puntos)
- Página de Noticias, Boletines de Prensa o Novedades sobre actividades de la Institución. (máximo 5 puntos)
- Informaciones sobre licitaciones y compras de la Institución. (máximo 5 puntos)
- Información sobre Convenios de préstamos (reembolsable o no reembolsable) con organismos internacionales. (máximo 4 puntos)
- Resoluciones de la Institución. (máximo 4 puntos)

Interactividad con el usuario (máximo 30 puntos)

- Presencia de FAQ - frequently asked question (preguntas hechas frecuentemente). (máximo 4 puntos)
- Sistema de e-mail oficial del sitio o formato para hacer preguntas a través de la página web. (máximo 6 puntos)
- E-mail de los directivos de la Institución - ministros, etc. (máximo 3 puntos)
- Programas de información automática para los usuarios - carga un dato y recibe una respuesta automáticamente. (máximo 8 puntos)
- Trámites de la Institución que se pueden realizar directamente a través del sitio. (máximo 9 puntos)

La suma de todos los puntajes máximos calculados por cada una de las 23 características individualizadas da como resultado el valor **100**, cuya obtención define la máxima utilidad y conformidad del sitio web de la administración pública para el ciudadano.

Indicador nro. 6

Nivel de integridad de la Institución según publicaciones en la prensa

Por qué se eligió este indicador

Desde hace algunos años en Paraguay existen instrumentos públicos para realizar denuncias contra casos de corrupción y falta de integridad en las instituciones, como son la Defensoría del Pueblo, la Secretaría de la Función Pública, la Contraloría General de la República y la Dirección de Defensa del Consumidor; pero la mayor parte de los ciudadanos todavía, debido a la histórica visión que poseen de una administración pública cerrada y reacia a obrar de forma transparente, no tiene suficiente confianza para realizar sus denuncias a través de estos medios.

Debido a esta situación, los estamentos institucionales de denuncia, no gozando de la credibilidad suficiente para ser correctamente utilizados, han sido paulatinamente sustituidos por los medios de comunicación, cuya credibilidad, sobre todo a partir de la caída de la dictadura de Stroessner (1989), se ha incrementado progresivamente.

Eso ha determinado que los ciudadanos prefieran presentar sus denuncias a los medios de prensa: diarios, radio y canales de televisión, antes que a los organismos establecidos por la administración pública, dado que la ciudadanía considera que una denuncia publicada o promovida a través de los medios de comunicación puede conseguir algún resultado y producir cambios en la administración pública, mientras que este mismo resultado no es posible conseguirlo a través de denuncias en las oficinas públicas activadas para el efecto.

Por tanto actualmente los medios de comunicación, y en particular la prensa escrita (diarios), son el instrumento de denuncia de casos de coima (soborno), corrupción, malversación, sobresaturación, preferido por los ciudadanos, y por ende, la cantidad de artículos publicados sobre estos temas son un indicador muy útil y coherente para la evaluación del nivel de corrupción y de falta de integridad de una Institución pública.

Construyendo el Indicador

Para construir un indicador que nos permita evaluar cómo cada una de las instituciones objeto de nuestro análisis pueda mantener o no un nivel de integridad aceptable, teniendo en consideración las denuncias y la información a estas referentes publicadas en los principales diarios de alcance nacional, hemos identificado dos elementos que la nota periodística debe contener, para que pueda ser considerado elemento

comprobante de la presencia de corrupción en una determinada Institución Pública.

Estos elementos son:

- Denuncia de caso de corrupción o falta de integridad en la Institución pública.
- Procesos o investigaciones judiciales en curso sobre la Institución o su personal.

A través de la evaluación de la existencia en cada artículo publicado de por lo menos uno de estos dos elementos que caracterizan con su presencia la validez de nuestro indicador, se ha construido **un índice de evaluación** (en base 100) que permite describir eficazmente el nivel de integridad de la Institución pública analizada referente a las denuncias publicadas en los diarios. Comparando los índices obtenidos se ha podido ver cuáles son las diferencias existentes en el nivel de integridad, a partir de denuncias publicadas en la prensa, entre las diferentes instituciones.

Metodología utilizada para el cálculo del índice de evaluación

Para evaluar nuestro indicador sobre el nivel de integridad de la Institución según lo publicado en los diarios, hemos realizado una actividad de campo consistente en seleccionar todos artículos publicados en los cuatro diarios de alcance nacional del país (ABC Color, Última Hora, La Nación, Noticias) que relaten sobre faltas en la integridad de las instituciones públicas seleccionadas.

El trabajo de campo comprendió las 181 ediciones publicadas por cada diario desde el 1 de enero hasta el 30 de junio del año 2004.

Los artículos seleccionados debían estar comentando o denunciando casos de falta de integridad y de corrupción en las instituciones seleccionadas, y en particular debían presentar específicamente por lo menos una de estas características:

- Denuncia de funcionarios corruptos.
- Denuncia de malversación o desviación de fondos.
- Denuncia de coimas.
- Denuncia de licitaciones o compras irregulares.
- Denuncia de mal uso propiedad pública (coches, etc.).
- Denuncias periodísticas.
- Denuncias de casos de corrupción por parte de políticos (en Parlamento, etc.).
- Denuncia de sobrefacturación.
- Procesos o investigaciones judiciales en curso.

A partir del número de artículos publicados en cada diario nacional que presentaran por lo menos una de las características enunciadas más arriba, las cuales identifican expresamente las principales tipologías de denuncia de casos de falta de integridad y de corrupción en una Institución pública, hemos podido calcular nuestro índice (en base 100).

Para evitar que una campaña de prensa en contra de alguna Institución específica pudiera tergiversar el resultado de la evaluación hemos decidido establecer un «rango permitido» para los resultados del trabajo de campo, mediante el cual se recodificaban los resultados obtenidos toda vez que esos superaban por exceso este rango de referencia.

Teniendo en consideración que se estuvo revisando 4 diarios y que cada diario tiene, medianamente, 30 publicaciones por mes, y que el total de diarios editados mensuales suma 120 ediciones, evaluamos que 30 publicaciones, entre todos los diarios, en un mes sobre denuncias de corrupción, en una misma Institución, significan ya una altísima falta de integridad, y por eso hemos establecido esta cifra como rango máximo, recodificando todo resultado superior en función a esta.

A partir de esta base teórica se calculan por cada Institución evaluada el número de noticias publicadas mensualmente en los diarios en donde aparecen denuncias de falta de integridad y de corrupción, dividiendo el resultado obtenido por el rango máximo establecido (30). Sucesivamente se realiza un promedio para el semestre entero (siempre para reducir el efecto de las campañas de prensa contra una Institución específica), para luego convertir el resultado final en un índice de evaluación en escala de 0 a 100, en donde 100 representa la ausencia de denuncia de hechos de corrupción y 0 la presencia de un número desbordante de denuncias.

4. Resultados obtenidos por cada indicador

A continuación presentamos los resultados del trabajo realizado para medir los seis indicadores individualizados para evaluar la transparencia, integridad y eficiencia de la administración pública. Por cada indicador presentaremos en primer lugar los resultados de cada una de las instituciones evaluadas, y seguidamente los resultados comparados.

Indicador nro. 1

Eficiencia e integridad del procedimiento en el «trámite» administrativo

Resultados por Institución

Presentamos un breve recuento de los resultados de la evaluación de los «trámites» administrativos realizados en las 8 instituciones objeto de este estudio.⁷ Al final de cada evaluación indicamos el valor del índice calculado por cada una de ellas.

Cámara de Senadores

En la Cámara de Senadores se realizaron los siguientes trámites:

- Presentación de una ley de iniciativa popular (realizado el 11 agosto 2004).
- Pedido de copia de una ley (realizado el 22 julio 2004).

En la realización del primer trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 15 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; lo atendieron enseguida; le entregaron un listado escrito de los documentos necesarios para el trámite; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir todo el trámite pero no fue muy claro en su exposición; le explicaron cómo, cuándo y dónde entregar los

⁷ Los informes y las fichas de evaluación de cada trámite-test se encuentran en el Anexo a este informe.

documentos del trámite; no le pidieron coima, tampoco después que se le insinuó para acelerar el trámite; el funcionario contestó a los pedidos de información por 15 minutos.

En la realización del segundo trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 10 minutos de búsqueda) vio que no había fila en el lugar; lo atendieron enseguida; no le entregaron un listado escrito de los documentos necesarios para el trámite; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir todo el trámite y sus explicaciones fueron amplias y claras; le explicaron cómo, cuándo y dónde completar el trámite; no le pidieron coima ni después de que se le insinuó eso para acelerar el trámite; el funcionario contestó a los pedidos de información por 40 minutos.

En el caso de la Cámara de Senadores, lo que se puede evaluar a través de los dos trámite-test realizados, es que si por un lado los funcionarios de la Institución demuestran buena predisposición en ayudar a los ciudadanos en la realización de sus trámites con la Institución, por otro lado la Institución en sí misma no parece estar eficientemente organizada para responder a estas necesidades de la ciudadanía, no disponiendo ni de una oficina específicamente organizada para el efecto, ni tampoco de personal capacitado para este tipo de actividad.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **73.25 sobre 100**.

Tribunal Superior de Justicia Electoral

En el Tribunal Superior de Justicia Electoral se realizaron los siguientes trámites:

- Solicitud del votante para transferencia de local de voto desde su lugar original de inscripción, a otro (realizado el 10 agosto 2004).
- Inscripción de un movimiento político para las elecciones municipales de 2006 (realizado el 9 agosto 2004).

En la realización del primer trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que lo ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 8 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; lo atendieron enseguida; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir todo el trámite y sus explicaciones fueron amplias y claras; no fue necesario llenar un formulario; le explicaron cómo, cuándo y dónde realizar el trámite; no le pidieron coima, tampoco después que se le insinuó para acelerar el trámite; el funcionario contestó a los pedidos de información por 5 minutos.

En la realización del segundo trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 20 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; lo hicieron esperar 20 minutos antes de atenderlo; no le dieron un listado escrito de los documentos necesarios para el trámite; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir todo el trámite pero no fue muy claro en su exposición; no fue necesario llenar un formulario; le explicaron cómo, cuándo y dónde realizar el trámite; no le pidieron coima, tampoco después que se le insinuó para acelerar el trámite; el funcionario contestó a los pedidos de información por 30 minutos.

En el caso del Tribunal Superior de Justicia Electoral lo que se puede evaluar a través de los dos trámite-test realizados es que la Institución resulta ser bastante deficitaria en el manejo de sus trámites con la ciudadanía, no teniendo ninguna oficina específicamente organizada para el efecto. Esta deficiencia en la organización interna de la Institución es compensada sólo en parte por la buena disponibilidad demostrada por los funcionarios en ayudar los ciudadanos para la realización de sus trámites, aunque, no teniendo una capacitación específica sobre los casos que se les presentan, no siempre consiguen dar respuestas exhaustivas a estos pedidos.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **63.25 sobre 100**.

Ministerio de Educación y Cultura

En el Ministerio de Educación y Cultura se realizaron los siguientes trámites:

- Cómo solicitar una beca (realizado el 23 julio 2004).
- Apertura Jardín de infantes reconocido por el MEC (realizado el 20 julio 2004).

En la realización del primer trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 2 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; lo atendieron enseguida; el funcionario a cargo estuvo disponible para describir todo el trámite pero no fue muy claro en su exposición; fue necesario llenar un formulario, que se debía buscar en otro lugar; le explicaron cómo, cuándo y dónde realizar el trámite; no le pidieron coima; el funcionario contestó a los pedidos de información por 30 minutos.

En la realización del segundo trámite nuestro enviado vio que: había señalización de la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró

(después de 2 minutos) había fila y tuvo que esperar 40 minutos; le dieron un listado escrito de los documentos necesarios para el trámite; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir todo el trámite y sus explicaciones fueron amplias y claras; había que llenar un formulario; le explicaron cómo llenarlo respondiendo de forma amplia y clara a sus preguntas; también le explicaron cómo, cuándo y dónde realizar el trámite; le pidieron coima por 300.000 guaraníes para acelerar el trámite, pero solamente después que se le insinuó; el funcionario contestó a los pedidos de información por 30 minutos.

En el caso del Ministerio de Educación y Cultura, lo que se puede evaluar a través de los dos trámite-test realizados, es que la Institución ha demostrado estar eficientemente organizada para acompañar la realización de los trámites por parte de la ciudadanía. También que los funcionarios encargados demuestran estar suficientemente capacitados para informar correctamente sobre los trámites, aunque no siempre han sido claros en sus explicaciones. Frente a esto se pudo relevar una cierta complejidad en los trámites como también la presencia de trabas burocráticas, agravadas además por un pedido de coima que representa una importante caída en el nivel de integridad de la Institución.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **49 sobre 100**.

Ministerio Público

En el Ministerio Público se realizaron los siguientes trámites:

- Pedido de Informe al Ministerio Público (realizado en abril 2004).
- Pedido de acceso a carpeta de investigación sobre un delito (realizado en marzo 2004).

Importante: siendo la denuncia el único trámite realizable por los ciudadanos con el Ministerio Público, y no pudiendo nuestros enviados realizar falsas denuncias solamente para ver la respuesta de la Institución (es un delito), hemos decidido evaluar los trámites que realizan los abogados con la fiscalía, contactando dos abogados al efecto para que nos describieran su última experiencia en este sentido.

En la realización del primer trámite nuestro enviado vio que: había señalización de la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (inmediatamente) no había fila aunque tuvo que esperar 20 minutos para que lo atendieran; el funcionario a cargo estuvo disponible a responder a preguntas sobre el trámite pero no fue muy claro en su exposición; no le explicaron cuándo se completará el trámite; no le pidieron coima; el funcionario contestó a los pedidos de información por 10 minutos.

En la realización del segundo trámite nuestro enviado vio que: necesitó un día para encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró tuvo que esperar más de 10 minutos para que lo atendieran; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir todo el trámite; se debía llenar un formulario; no le explicaron cuándo se completará el trámite; no le pidieron coima; el funcionario contestó a los pedidos de información por menos de 10 minutos.

En el caso del Ministerio Público, lo que se puede evaluar a través de los dos trámite-test realizados por abogados, es que la Institución no parece estar organizada para dar respuestas rápidas y eficientes a esos trámites, ni los funcionarios capacitados para responder de forma exhaustiva a los relativos pedidos de información. Además se pudo ver la existencia de bastantes trabas burocráticas que impiden una rápida expedición de los trámites presentados.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable** pero cerca del insuficiente. El índice de evaluación es de **41.75 sobre 100**.

Ministerio de Agricultura y Ganadería

En el Ministerio de Agricultura y Ganadería se realizaron los siguientes trámites:

- Ser beneficiario de la distribución gratuita de semilla de algodón u otra semilla (realizado el 11 setiembre 2004).
- Certificado fitosanitario para la exportación de semillas de ka'a he'e (realizado el 6 agosto 2004).

En la realización del primer trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 5 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; lo atendieron enseguida; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir todo el trámite y sus explicaciones fueron amplias y claras; le explicaron cómo, cuándo y dónde realizar el trámite; le pidieron coima, por una suma entre los 10.000 y los 50.000 guaraníes para acelerar el trámite, pero solamente después de que se le insinuó; el funcionario contestó a los pedidos de información por 40 minutos.

En la realización del segundo trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 20 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; lo atendieron enseguida; el funcionario a cargo estuvo disponible a responder a preguntas sobre el trámite pero no fue muy claro en su exposición; se debía llenar un formulario (que había que comprar), el funcionario que entregó el formulario, aunque estuvo

disponible a dar información sobre cómo completarlo, ésta fue escasa y confusa; le explicaron cómo y dónde realizar el trámite pero no el tiempo necesario a su finiquito; le pidieron coima por una suma de 50.000 guaraníes para acelerar el trámite, pero solamente después que se le insinuó; el funcionario contestó a los pedidos de información por 5 minutos.

En el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, lo que se puede evaluar a través de los dos trámite-test realizados, es que la Institución no tiene eficientemente organizadas las oficinas encargadas de recibir los trámites de la ciudadanía. También los funcionarios, aunque disponibles a responder a los pedidos de información de los ciudadanos, no parecen estar adecuadamente capacitados para el efecto. Tampoco los trámites mismos parecen simples, presentando diferentes trabas burocráticas para su realización. Pero lo más grave ha sido sin duda el hecho que en ambos casos hubo pedido de coima por parte de los funcionarios para acelerar el finiquito de los trámites, demostrando así un extremadamente bajo nivel de integridad de la Institución.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **35.75 sobre 100**.

Subsecretaría Tribuciones - Ministerio de Hacienda

En la Subsecretaría Tribuciones del Ministerio de Hacienda se realizaron los siguientes trámites:

- Apertura de una empresa unipersonal (realizado el 21 julio 2004).
- Cierre de una empresa unipersonal (realizado el 14 julio 2004).

En la realización del primer trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 5 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; lo atendieron enseguida; no le entregaron un listado escrito de los documentos necesarios para realizar el trámite (tuvo que copiarlo de una pizarra); el funcionario a cargo estuvo disponible a describir el trámite, pero no fue muy claro en su exposición; se debía llenar un formulario que tuvo que comprar; le explicaron cómo llenarlo sólo a cambio de una coima de Gs. 5.000; que igualmente sus explicaciones no fueron muy claras; le explicaron cómo, cuándo y dónde realizar el trámite; le pidieron una coima de 50.000 guaraníes para acelerar el trámite, pero solamente después que se le insinuó; los funcionarios contestaron a los pedidos de información por 15 minutos.

En la realización del segundo trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite;

cuando la encontró (después de 3 minutos de búsqueda) había fila en el lugar y tuvo que esperar 15 minutos antes que se lo atendiera; no le entregaron un listado escrito de los documentos necesarios para realizar el trámite (tuvo que copiarlo de una pizarra); el funcionario a cargo estuvo sólo en parte disponible a describir el trámite y tampoco fue muy claro en su exposición; había que llenar un formulario que tuvo que comprar; le explicaron cómo llenarlo pero las explicaciones fueron escasas y confusas; no le explicaron cómo y dónde realizar el trámite pero sí en cuánto tiempo se concluiría; no le pidieron coima, pero le aconsejaron que para acelerar el trámite debía contratar un «gestor», el cual le dijo que según la dificultad del trámite tenía que pagar desde Gs. 50.000 hasta Gs. 500.000; los funcionarios contestaron a los pedidos de información por 3 minutos.

En el caso de la Subsecretaría Tribuciones del Ministerio de Hacienda lo que se puede evaluar a través de los dos trámite-test realizados, es que las oficinas encargadas de recibir los trámites de la ciudadanía no parecen estar bien organizadas, mientras que los funcionarios no parecen particularmente disponibles en ayudar a los ciudadanos en la realización de los trámites, ni tampoco muy preparados para contestar eficazmente a sus preguntas. La realización de los trámites, por su parte parece bastante compleja, produciendo en la Institución una verdadera estructura «coimera» apta a reducir sensiblemente los tiempos medios para sus finiquitos, y a las cuales participan en partes iguales tanto los funcionarios públicos como una legión de «gestores» que van merodeando las ventanillas de la Institución, demostrando total familiaridad con los empleados y contratando con los ciudadanos las tarifas para la «rápida» realización de los diferentes trámites.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **34.75 sobre 100**.

Instituto de Previsión Social

En el Instituto de Previsión Social se realizaron los siguientes trámites:

- Inscripción de empleado de una empresa (realizado el 5 agosto 2004).
- Solicitar inicio de desembolso de jubilación (realizado el 13 agosto 2004).

En la realización del primer trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 10 minutos de búsqueda) había fila en el lugar y tuvo que esperar 20 minutos antes de ser atendido; le

entregaron un listado escrito de los documentos necesarios para realizar el trámite; el funcionario a cargo estuvo disponible sólo a medias para describir el trámite y además sus explicaciones fueron escasas y confusas; era necesario llenar un formulario; los funcionarios no le explicaron cómo hacer esto, tampoco le explicaron cómo y dónde presentar el trámite, pero le dijeron en cuánto tiempo se completaría (de 4 a 15 días); no le pidieron coima; los funcionarios contestaron a los pedidos de información por 5 minutos.

En la realización del segundo trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 10 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; lo atendieron enseguida; le entregaron un listado escrito de los documentos necesarios para realizar el trámite; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir el trámite pero sus explicaciones fueron escasas y confusas; no fue necesario llenar un formulario; le explicaron cómo, cuándo y dónde realizar el trámite; le pidieron una coima de 100.000 guaraníes para acelerar el trámite, pero solamente después que se le insinuó; los funcionarios contestaron a los pedidos de información por 5 minutos.

En el caso del Instituto de Previsión Social lo que se puede evaluar a través de los dos trámite-test realizados, es que aunque las oficinas parecen estar suficientemente organizadas para recibir los trámites de la ciudadanía, los funcionarios a cargo generalmente no están ni interesados ni tampoco disponibles a informar y ayudar a los ciudadanos en la realización de esos trámites. Además los trámites mismos resultan ser bastante complejos y plagados de trabas burocráticas para su realización. En un caso eso produjo también un pedido de coima por parte de los funcionarios para acelerar el finiquito del trámite, confirmando además de una ineficiencia de fondo de la Institución en el manejo administrativo, también la presencia de graves fallas de integridad.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **27 sobre 100**.

Dirección General de Aduanas

En la Dirección General de Aduanas se realizaron los siguientes trámites:

- Despacho de Mercaderías en puerto privado - Caacupemí (realizado el 27 agosto 2004).
- Despacho de Mercaderías en puerto del Estado - Puerto Falcón (realizado el 23 setiembre 2004).

Importante: desde algún tiempo, en Aduanas, los ciudadanos ya no

pueden cumplir directamente ningún trámite, siempre deben utilizar como intermediario a un Despachante de Aduanas, registrado y reconocido por la Institución. Por ese motivo, para realizar nuestro trabajo de campo, encontramos la colaboración de un Despachante de Aduanas que permitió que nuestro enviado pudiera entrar en la Institución como colaborador de un funcionario suyo (que no estaba enterado de su verdadero objetivo) para que pudiera observar los trámites realizados por el mismo.

En la realización del primer trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 10 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; el funcionario a cargo estuvo disponible a describir qué necesitaban para cumplir el trámite pero no quiso responder a preguntas sobre el trámite; era necesario llenar un formulario que tuvo que comprar; había fila en el lugar donde entregaban el formulario y tuvo que esperar 20 minutos antes que le atendieran; no le explicaron cómo llenarlo; le explicaron cómo, cuándo y dónde realizar el trámite; le pidieron directamente una coima de 300.000 guaraníes para acelerar el trámite; los funcionarios contestaron a los pedidos de información por menos de 10 minutos.

En la realización del segundo trámite nuestro enviado vio que: no había señalización que ayudara a encontrar la oficina donde hacer el trámite; cuando la encontró (después de 5 minutos de búsqueda) no había fila en el lugar; tuvo que esperar 20 minutos antes que le atendieran; el funcionario a cargo estuvo disponible a responder a preguntas sobre el trámite pero no fue muy claro en su exposición; había que llenar un formulario; no quisieron explicarle cómo llenarlo; le explicaron en cuánto tiempo se completaría el trámite; le pidieron directamente una coima de 50.000 guaraníes para acelerar el trámite; los funcionarios contestaron a los pedidos de información por menos de 10 minutos.

En el caso de la Dirección General de Aduanas lo que se puede evaluar a través de los dos trámite-test realizados es que, aparte la complejidad burocrática de los procesos administrativos y la escasa disponibilidad de los funcionarios de ayudar a los ciudadanos (en ese caso los despachantes) en la realización de sus trámites, lo que más podemos resaltar en la Institución es el bajísimo nivel de integridad que ha demostrado poseer. En este sentido Aduanas ha confirmado mantener en su interior una estructura de corrupción y «recolección» de coima tan difusa y organizada que parece casi «institucional»; en donde los funcionarios encargados de los diferentes aspectos del procedimiento administrativo no tienen ningún escrúpulo en pedir de forma abierta y descarada dinero para dar rápido finiquito a las diferentes etapas del proceso de despacho de mercaderías. Sin duda alguna esto ha sido el

caso más grave de caída de integridad registrada en la realización de este índice.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **13 sobre 100**.

Resultados comparados

Completado el análisis de los resultados obtenidos a través del trabajo de campo, por cada Institución, presentamos ahora un resumen comparativo de los mismos resultados pero en el complejo de las 8 instituciones evaluadas, de manera así a construir un ranking de desempeño entre estas, que nos permita individualizar cuáles son las instituciones con el mayor grado de eficiencia e integridad del procedimiento en el «trámite» administrativo, y cuáles, viceversa, son las peores.

Si consideramos una subdivisión lógica de los índices calculados con nuestro método de evaluación, en función del nivel de eficiencia e integridad del procedimiento en el «trámite» administrativo que cada Institución presenta, podemos definir como «insuficientes» las instituciones con un índice comprendido entre 0 y 40 puntos, «aceptables» las instituciones con un índice comprendido entre 40.1 y 70 puntos y entre «buenos y óptimos» las instituciones con un índice comprendido entre 70.1 y 100 puntos.

De las 8 instituciones evaluadas, sólo la Cámara de Senadores ha conseguido un resultado «entre bueno y óptimo», otras 3 instituciones se han colocado en la categoría de «aceptables» (TSJE, MEC y Ministerio Público), mientras 4 instituciones han resultado ser «insuficientes» en cuanto a integridad y eficiencia en los trámites administrativos realizados en ellas (MAG, Tribuciones, IPS y Aduanas).

De los 16 trámites realizados sólo 2 consiguieron una calificación «entre buena y óptima», otros 6 sólo consiguieron un resultado que los coloca en la categoría de «aceptables», mientras los otros 8 trámites, es decir el 50% del total, han dado un resultado «insuficiente».

En los 16 trámites realizados durante el estudio nos pidieron coimas en 8 ocasiones, dos veces en Aduanas, en Tribuciones y en el MAG, una vez en el IPS y en el MEC, ninguna vez en el TSJE, Ministerio Público y Senado. De los 8 pedidos de coimas 2 fueron directos (Aduanas) y los otros 6 se verificaron después que nuestro personal de campo insinuó la posibilidad de pagar para acelerar el trámite.

Además de la presencia o no de coima en los resultados negativos de las instituciones influyó principalmente: la ausencia de señalización


de los lugares donde realizar el trámite, el excesivo tiempo de espera en la fila, la excesiva complejidad de los pasos a realizar para completar la activación del trámite, la escasa disponibilidad de los funcionarios a ayudar al ciudadano en la realización del trámite.


En cambio las instituciones que tuvieron mejores calificaciones lo deben a la ausencia de coima, a la ausencia de trabas burocráticas, a la buena disponibilidad de los funcionarios en ayudar al ciudadano para que complete correctamente el trámite.

En el cuadro abajo recopilamos los índices de las instituciones evaluadas, y los resultados conseguidos en cada trámite «test» realizado en la actividad de campo.

Institución	Trámite Test 1	Trámite Test 2	Media	ÍNDICE
Valor de Referencia (en puntos)	0 a 2	0 a 2	0 a 2	100
Cámara de Senadores	1.33	1.6	1.47	73.25
TSJE	1.45	1.08	1.27	63.25
MEC	1.25	0.71	0.98	49
Ministerio Público	1	0.67	0.84	41.75
MAG	0.83	0.6	0.715	35.75
SSE Tribuciones	1	0.39	0.695	34.75
IPS	0.46	0.62	0.54	27
DGA (Aduanas)	0.27	0.25	0.26	13

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

De los resultados arrojados por este indicador se nota claramente que la administración pública en Paraguay todavía continúa demostrándose alejada de los reclamos y de las necesidades de la ciudadanía. En general la escasa disponibilidad de los funcionarios en ayudar al ciudadano en sus trámites, así como la presencia de pedidos de coimas, son una constante en muchas instituciones públicas, sobre todo en aquellas donde el trámite administrativo que el ciudadano debe realizar en ellas, es inútilmente largo y complejo.

Justamente la complejidad y el largo tiempo que muchas veces necesitan los trámites administrativos para su finiquito, son las causas principales de la existencia de coimas, en cuanto esta es vista, tanto por el ciudadano como por el mismo funcionario, no como una falta «ética» grave y digna

de ser repudiada, sino más bien como una suerte de «servicio» ofrecido al ciudadano, útil para «resolver» en un breve tiempo situaciones aparentemente difíciles y complejas.

Indicador nro. 2

Nivel de accesibilidad a información y documentación por parte del usuario

Resultados por Institución

Presentamos un breve recuento de los resultados de la evaluación del pedido de acceso a documentos realizado en las 8 instituciones objeto de este estudio.⁸ Al final de cada evaluación indicamos el valor del índice calculado por cada una de ellas. La evaluación del pedido de acceso a documentos se realizó durante 30 días hábiles calculados desde el 1 de julio hasta el 17 de agosto del 2004.⁹

Cámara de Senadores

A la Cámara de Senadores se pidieron los siguientes 4 documentos:

- Acta de la sesión ordinaria de fecha 13 de noviembre de 2003.
- Copia del Proyecto de Ley «Que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias en la Función Pública».
- Resolución N° 525 de 2004.
- Copia del Convenio Cooperación Técnica no reembolsable programa de Implementación Agenda Interinstitucional de los Poderes Ejecutivos y Legislativos.

El pedido fue realizado mediante la nota No. 203 de TP firmada por la Presidenta María del Pilar Callizo en fecha 1 de julio de 2004, dirigida al Senador Miguel Carrizosa, Presidente de la Cámara de Senadores. La carta fue entregada sin problemas. No recibiendo respuesta alguna se reiteró el pedido el 26 de julio con la nota No. 227 de TP, similar a la anterior.

El día 27 de julio el señor Antonio Sánchez de la Cámara de Senadores hizo un llamado telefónico a TP avisando que 3 de los 4 documentos

⁸ Copia de los pedidos realizados a las diferentes instituciones para obtener acceso a los documentos se encuentran en el Anexo a este informe.

⁹ Hay que subrayar que en el cálculo de los días hábiles se consideran los días laborales (de lunes a viernes) pero no los tres días de luto nacional que se declararon entre el 2 y el 4 de agosto de 2004.

solicitados ya estaban disponibles, y pidiendo al personal de TP pasar para retirarlos. Luego fuimos informados de que la misma Cámara de Senadores en los días posteriores, había hecho un envío formal a TP de los 4 documentos requeridos.

El día 5 de agosto la Cámara de Senadores entregó los **4 documentos** requeridos en las oficinas de TP. Habían transcurrido 22 de los 30 días laborales que decidimos esperar a fin de recibir respuesta por parte de las Instituciones objeto de este estudio.

Cabe señalar que la Cámara de Senadores ha sido la única Institución que entregó la totalidad de los documentos solicitados, aunque necesitó de casi un mes para dar cumplimiento al pedido.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **78 sobre 100**.¹⁰

Dirección General de Aduanas

A la Dirección General de Aduanas se pidieron los siguientes 4 documentos:

- Resolución N° 193, de fecha 5 de mayo de 2004.
- Datos estadísticos del 2003 sobre movimiento de mercadería en entrada y salida, por país de origen y destino, por cantidad y valor comercial, por recaudaciones y exenciones de impuestos. Tanto datos generales como desagregados por local de aduana (Ciudad del Este, Falcón, Asunción, Encarnación, Pedro Juan, etc.) y medios de transporte (terrestre, aéreo, fluvial).
- Datos estadísticos del trienio 2001-2003 sobre las recaudaciones de la Dirección de Aduanas y sobre cuánta parte de éstas ha sido utilizada para cubrir los costos operativos de la Institución y cuánta parte ha sido enviada directamente a Hacienda.
- Convenios de cooperación con donantes o financistas internacionales que la Institución tiene actualmente activos.

El pedido fue realizado mediante la nota No. 193 de TP firmada por la Presidenta María del Pilar Callizo en fecha 1 de julio de 2004, dirigida a la Señora Margarita Díaz de Vivar, Directora General de Aduanas. La carta fue entregada sin problemas. No recibiendo respuesta alguna se reiteró el pedido el 26 de julio con la nota No. 224 de TP, similar a la anterior.

El día 27 de julio Mario Troche del Dpto. Sofía de Aduanas hizo un

¹⁰ El cálculo desglosado del índice tanto de esta institución como de las otras evaluadas, por las cuatro características indicadas en el punto anterior, se presenta en el cuadro comparativo del punto sucesivo.

llamado telefónico a TP avisando que parte de la información solicitada a esta Institución (2 de los 4 documentos requeridos), estaban disponibles en el sitio de Internet de Aduanas (www.aduanas.gov.py). Habían transcurrido 18 de los 30 días laborales que decidimos esperar con el fin de recibir respuesta por parte de las Instituciones objeto de este estudio.

Los 2 documentos señalizados como disponibles en Internet eran los siguientes:

- Datos estadísticos del 2003 sobre movimiento de mercadería en entrada y salida, por país de origen y destino, por cantidad y valor comercial, por recaudaciones y exenciones de impuestos. Tanto datos generales como desagregados por local de aduana (Ciudad del Este, Falcón, Asunción, Encarnación, Pedro Juan, etc.) y medio de transporte (terrestre, aéreo, fluvial).
- Datos estadísticos del trienio 2001-2003 sobre las recaudaciones de la Dirección de Aduanas y sobre cuánta parte de éstas ha sido utilizada para cubrir los costos operativos de la Institución y cuánta parte ha sido enviada directamente a Hacienda.

El día 20 de agosto, tres (3) días después concluido el tiempo establecido para la espera de los documentos, recibimos un llamado del personal de Aduanas que avisaba que los 2 documentos disponibles en Internet estaban también disponibles en soporte CD desde ya hace tiempo (desde el 3 de agosto) para TP. Antes de aquel momento nadie de Aduanas había llamado para avisar de esta disponibilidad. El personal de Aduanas dijo que tendría que haber sido TP quien debía llamar para saber qué pasaba con su pedido. Los documentos fueron retirados en las oficinas de Aduanas por personal de TP después de haber recibido el llamado.

Cabe señalar cómo el caso de la Dirección de Aduanas refleja aquella cultura predominante en la administración pública paraguaya: no es la Institución que debe responder inmediatamente y eficientemente al pedido del ciudadano, el ciudadano es quien debe «preocuparse» de dar seguimiento a sus pedidos para que eso pueda llegar a buen fin.

Para el cálculo del índice se consideró la fecha del llamado telefónico que avisaba de la disponibilidad en Internet de dos de los cuatro documentos requeridos.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **56 sobre 100**.

Ministerio de Agricultura y Ganadería

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería se pidieron los siguientes 4 documentos:

- Datos sobre tipología y cantidad de insecticidas y plaguicidas importados en Paraguay durante el periodo 2000-2003.
- Datos sobre adquisiciones, costos y distribución de Tubos Mata Picudo (TMP) para su utilización en la presiembra, siembra y poscosecha de las campañas algodoneras de los periodos 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004.
- Resolución N° 443 de 1993 «Por la cual se aprueban las normas para la inscripción de las etiquetas de los Plaguicidas de uso agrícola».
- Convenios de cooperación con donantes o financistas internacionales que la Institución tiene actualmente activos.

El pedido fue realizado mediante la nota No. 199 de TP firmada por la Presidenta María del Pilar Callizo en fecha 1 de julio de 2004, dirigida al Ministro de Agricultura y Ganadería, Antonio Ibáñez. La carta fue entregada sin problemas. No recibiendo respuesta alguna se reiteró el pedido el 26 de julio con la nota No. 230 de TP, similar a la anterior.

El día 6 de agosto el Ministerio de Agricultura y Ganadería entregó 2 de los 4 documentos requeridos en las oficinas de TP. Habían transcurrido 23 de los 30 días laborales que decidimos esperar a fin de recibir respuesta por parte de las Instituciones objeto de este estudio.

Los 2 documentos entregados han sido los siguientes:

- Datos sobre tipología y cantidad de insecticidas y plaguicidas importados en Paraguay durante el periodo 2000-2003.
- Datos sobre adquisiciones, costos y distribución de Tubos Mata Picudo (TMP) para su utilización en la presiembra, siembra y poscosecha de las campañas algodoneras de los periodos 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004.

También el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería es bastante paradigmático de la realidad de la burocracia estatal: la Institución pública responde en la forma adecuada y a tiempo al pedido que se le realiza y en función a eso el hecho de que se entregue solamente una parte de cuanto se le había requerido ya no tiene por ello la menor importancia y por eso tampoco viene justificado.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **51 sobre 100**.

Ministerio de Educación y Cultura

En el Ministerio de Educación y Cultura se pidieron los siguientes 4 documentos:

- Listado de los Colegios privados Subvencionados y montos anuales de subvenciones.
- Resolución Ministerial N° 16.092.
- Copia del *Proyecto Alimentación Escolar*, y listado de las escuelas involucradas con respectiva cantidad de alumnos que están siendo beneficiados con los Subprogramas *Almuerzo Escolar* y *Merienda Escolar* en Asunción y en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Neembucú, Pdte. Hayes y Canindeyú.
- Convenios de cooperación con donantes o financistas internacionales que la Institución tiene actualmente activos.

El pedido fue realizado mediante la nota No. 200 de TP firmada por la Presidenta María del Pilar Callizo en fecha 1 de julio de 2004, dirigida a la Ministra de Educación y Cultura, Blanca de Duarte. La carta fue entregada sin problemas. Habiendo recibido sólo uno de los documentos requeridos se reiteró el pedido el 28 de julio con la nota No. 225 de TP, similar a la anterior.

El día 15 de julio el Ministerio de Educación y Cultura entregó **1** de los **4 documentos** requeridos en las oficinas de TP. Habían transcurrido 10 de los 30 días laborales que decidimos esperar a fin de recibir respuesta por parte de las Instituciones objeto de este estudio.

El documento entregado era el siguiente:

- Copia del *Proyecto Alimentación Escolar*, y el listado de las escuelas involucradas con la respectiva cantidad de alumnos que están siendo beneficiados con los Subprogramas *Almuerzo Escolar* y *Merienda Escolar* en Asunción y en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Neembucú, Pdte. Hayes y Canindeyú.

El día 29 de julio la Oficina de Secretaría del Ministro de Educación y Cultura se comunicó con TP para requerir información sobre quién hizo el envío para el MEC del 15 de julio, porque esto no salió de esa oficina (en efecto no estaba firmado por el Ministro, sino por un Director General), y también requirió otra vez el envío por fax de una copia del pedido de documentos que hizo TP al MEC.

El caso del Ministerio de Educación y Cultura es otro ejemplo interesante del mal funcionamiento de la administración pública paraguaya: una total desorganización interna de la Institución, con documentos enviados externamente sin pasar por las oficinas competentes y cartas que desaparecen en el «maremágnum» del papeleo administrativo.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **51 sobre 100**.

Tribunal Superior de Justicia Electoral

Al Tribunal Superior de Justicia Electoral se pidieron los siguientes 4 documentos:

- Copia del Acuerdo y Sentencia N° 3 de 2003 sobre reemplazo del senador electo José Luis Alder Ibáñez con Ana María Figueredo.
- Listado de los funcionarios contratados por la Justicia Electoral en el marco de la campaña de inscripciones en el Registro Cívico Permanente que se realizará desde marzo hasta octubre 2004, con indicación de los sueldos que los contratados están recibiendo para el efecto.
- Resolución N° 28 de 2003.
- Convenios de cooperación con donantes o financistas internacionales que la Institución tiene actualmente activos.

El pedido fue realizado mediante la nota No. 197 de TP firmada por la Presidenta María del Pilar Callizo en fecha 5 de julio de 2004, dirigida al Presidente del TSJE, Dr. Juan Morales. La carta fue entregada sin problemas. No recibiendo respuesta alguna se reiteró el pedido el 26 de julio con la nota No. 229 de TP, similar a la anterior.

Transcurridos los 30 días laborales que decidimos esperar a fin de recibir respuesta por parte de las Instituciones objeto de este estudio, no recibimos ninguno de los documentos solicitados al Tribunal Superior de Justicia Electoral.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **3 sobre 100**.

Ministerio Público

Al Ministerio Público se pidieron los siguientes 4 documentos:

- Datos sobre distribución de las causas ingresadas al Ministerio Público según Regiones, Zonales y Departamentos para el periodo enero - diciembre 2003.
- Reglamento Interno del Ministerio Público.

- Resolución N° 2.181 del 26 de noviembre 2003.
- Convenios de cooperación con donantes o financistas internacionales que la Institución tiene actualmente activos.

El pedido fue realizado mediante la nota No. 196 de TP firmada por la Presidenta María del Pilar Callizo en fecha 1 de julio de 2004, dirigida al Fiscal General del Estado, Germán Latorre. La carta fue entregada sin problemas. No recibiendo respuesta alguna se reiteró el pedido el 26 de julio con la nota No. 228 de TP, similar a la anterior.

Transcurridos los 30 días laborales que decidimos esperar a fin de recibir respuesta por parte de las Instituciones objeto de este estudio, no recibimos ninguno de los documentos solicitados al Ministerio Público.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **3 sobre 100**.

Instituto de Previsión Social

Al Instituto de Previsión Social se pidieron los siguientes 4 documentos:

- Resolución del Consejo de Administración N° 1.689/02 del 19 de noviembre del 2002.
- Listado de las empresas que proveyeron o están proveyendo medicamentos a IPS en cuanto a ganadores de la última licitación pública realizada para el efecto se refiere.
- Listado de las propiedades inmobiliarias del IPS.
- Convenios de cooperación con donantes o financistas internacionales que la Institución tiene actualmente activos.

El pedido fue realizado mediante la nota No. 198 de TP firmada por la Presidenta María del Pilar Callizo en fecha 30 de junio de 2004, dirigida al Presidente de IPS, Pedro Ferreira. La carta fue entregada recién en fecha 7 de julio porque la Institución puso trabas para la aceptación del pedido requiriendo para el efecto: fotocopia de C.I. de la Abog. Callizo y RUC de TP. No recibiendo respuesta alguna se reiteró el pedido el 23 de julio con la nota No. 231 de TP, similar a la anterior. En este segundo caso la carta fue entregada sin problemas.

Transcurridos los 30 días laborales que decidimos esperar a fin de recibir respuesta por parte de las Instituciones objeto de este estudio, no recibimos ninguno de los documentos solicitados al Instituto de Previsión Social.

Cabe señalar que en diciembre de 2004, pocos días después de la presentación a la prensa del informe preliminar de este índice, las autoridades de IPS requirieron a Transparencia Paraguay copia del

pedido presentado a esa Institución el 1 de julio, y que menos de 48 horas después se entregó a Transparencia la totalidad de los documentos requeridos, demostrando, si se tenía alguna duda, que las trabas puestas al acceso de documentos públicos no dependen nada más que de una voluntad política en tal sentido, y que cuando una Institución quiere, puede responder a los pedidos de acceso en un tiempo realmente breve.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **0 sobre 100**.

Subsecretaría de Tribuciones - Ministerio de Hacienda

A la Subsecretaría de Tribuciones se pidieron los siguientes 4 documentos:

- Resultados estadísticos de los informes de fiscalización a comercios de los últimos 90 días (número de comercios verificados, características de las irregularidades encontradas, etc.).
- Reglamento administrativo del Sistema C.O.A. (Confrontación de Operaciones Autodeclaradas).
- Resolución N° 138 del 2003.
- Convenios de cooperación con donantes o financistas internacionales que la Institución tiene actualmente activos.

El pedido fue realizado mediante la nota No. 195 de TP firmada por la Presidenta María del Pilar Callizo en fecha 30 de junio de 2004, dirigida al Viceministro de la Sub-Secretaría de Tribuciones, Andreas Neufeld. La carta fue entregada recién en fecha 9 de julio porque la Institución puso trabas para la aceptación del pedido requiriendo para el efecto: fotocopia de C.I. de la Abog. Callizo, RUC de TP y una carta poder donde consta que la Abog. Pilar Callizo era Presidenta de TP. No recibiendo respuesta alguna se reiteró el pedido el 26 de julio con la nota No. 226 de TP, similar a la anterior. En este segundo caso la carta fue entregada sin problemas.

Transcurridos los 30 días laborales que decidimos esperar a fin de recibir respuesta por parte de las Instituciones objeto de este estudio, no recibimos ninguno de los documentos solicitados a la Sub-Secretaría de Tribuciones.

Cabe señalar que el 25 de enero de 2005, 139 días laborales después del envío de nuestro pedido, casi dos meses después la presentación a la prensa del informe preliminar de este índice, y mientras se estaba corrigiendo este informe final, la Sub-Secretaría de Tribuciones del Ministerio de Hacienda envió a Transparencia Paraguay los 4 documentos requeridos, demostrando una lentitud, ineficiencia y total desconexión de la realidad, que deja grandes dudas sobre el nivel de

efectividad de una Institución tan importante para el manejo del Estado.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **0 sobre 100**.

Resultados comparados

Completado el análisis de los resultados obtenidos a través del trabajo de campo, por cada Institución, presentamos ahora un resumen comparativo de los mismos resultados pero en el complejo de las 8 instituciones evaluadas, de manera así a construir un ranking de desempeño entre estas, que nos permita individualizar cuáles son las instituciones con el mayor nivel de accesibilidad a información y documentos, y cuáles, viceversa, son las instituciones con los peores niveles de accesibilidad.

Si consideramos una subdivisión lógica de los índices calculados con nuestro método de evaluación, en función del nivel de accesibilidad a los documentos y a la información (no clasificada) que cada Institución presenta, podemos definir como «insuficientes» las instituciones con un índice comprendido entre 0 y 40 puntos, «aceptables» las instituciones con un índice comprendido entre 40.1 y 70 puntos y entre «buenos y óptimos» las instituciones con un índice comprendido entre 70.1 y 100 puntos.

A partir de esta subdivisión, podemos constatar que de las 8 instituciones evaluadas, sólo una, la Cámara de Senadores, ha respondido satisfactoriamente al pedido de acceso a documentos de la Institución realizado por TP, consiguiendo así un resultado comprendido en la categoría «entre bueno y óptimo», otras 3 instituciones se colocan en la categoría de «aceptables» (MEC, MAG y Aduanas), mientras 4 instituciones resultan ser «insuficientes» en cuanto a disponibilidad de acceso a sus documentos (Ministerio Público, TSJE, IPS y Tributaciones).

Entonces solamente la Cámara de Senadores tuvo un resultado positivo y ese mismo resultado está más cerca de la aceptabilidad que de la excelencia por el hecho de que necesitó de 22 días laborales, casi un mes, para dar respuesta a un pedido de informaciones de rápida recolección interna.

La Dirección de Aduanas, el MEC y el MAG no pasan de un nivel de aceptabilidad dado que ninguna de las tres pudo entregar más de la mitad de los documentos requeridos.


TSJE, Ministerio Público, IPS y Tributaciones se desentendieron totalmente de nuestros pedidos, y aún más grave, las últimas dos hasta


pusieron trabas para que los pudiéramos presentar, sin después tomarlos en ninguna consideración.


En efecto, es interesante notar que las únicas dos instituciones que pusieron trabas para la aceptación del pedido de acceso a documentos, pidiendo toda una serie de documentos adjuntos (Cédula de Identidad, RUC, estatuto), finalmente no respondieron al pedido realizado por TP, demostrando su absoluta indisponibilidad para dar libre acceso a la ciudadanía a su información interna no clasificada.¹¹

En el cuadro más abajo recopilamos los índices de las Instituciones evaluadas, desagregados por los 4 elementos de evaluación que hemos previamente individualizado.

Institución	Resistencia a la aceptación del pedido	Tiempo de envío (máx. 30 días hábiles)	Envío de respuesta al pedido	Cantidad de documentos enviados	ÍNDICE
Valor de Referencia (en puntos)	3	30	15	13x4	100
Cámara de Senadores	3	8	15	52	78
DGA (Aduanas)	3	12	15	26	56
MEC	3	20	15	13	51
MAG	3	7	15	26	51
TSJE	3	0	0	0	3
Ministerio Público	3	0	0	0	3
IPS	0	0	0	0	0
SSE Tribuciones	0	0	0	0	0

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Los índices presentados en el cuadro anterior nos demuestran que todavía hay mucha resistencia por parte de las Instituciones públicas en dar libre acceso a su documentación interna no clasificada a la ciudadanía o a las organizaciones de la sociedad civil.

No hay duda que libre acceso a la información en la administración pública tiene todavía un largo trecho que caminar en Paraguay; y que el Gobierno deberá realizar un esfuerzo mucho mayor en este sentido si quiere realmente que la Administración Pública sea más transparente y funcional a los intereses de la ciudadanía.

¹¹ El hecho que después de la presentación del informe preliminar de este índice ambas instituciones hayan finalmente entregado a TP todos los documentos requeridos, no puede ser evaluado positivamente, al contrario es una demostración clara de su falta de interés en permitir un libre acceso a sus documentos.

Indicador nro. 3

Integridad y eficiencia de la Institución según informes de Contraloría

Resultados por Institución

Presentamos un breve recuento de los resultados de la evaluación de cada último informe de auditoría realizado por la Contraloría General de la República (CGR) en cada una de las 8 Instituciones objeto de este estudio.¹² Al final de cada evaluación indicamos el valor del índice calculado por cada una de ellas.

A continuación presentamos el listado de los informes de auditoría evaluados:

- Informe Especial Cámara de Senadores, Ejecución Presupuestaria, Periodo Enero a Diciembre 2001, Julio 2002.
- Examen Especial Ministerio de Educación y Cultura, Rubros de Aportes y Retenciones, Periodo Enero 1991 a Diciembre 1996, Febrero 1997.
- Informe Examen Especial Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), Cumplimiento de Normas de Protección de Patrimonio Público, Periodo Enero a Diciembre de 1996, Abril 1997.
- Examen Especial Instituto de Previsión Social (IPS), Disponibilidades y Colocaciones del IPS en el Sistema Financiero, Periodo Diciembre 2002 a Junio 2003, Marzo 2004.
- Informe Especial Fiscalía General de la República, Ejecución Presupuestaria, Periodo Enero 1995 a Octubre 1999, Noviembre 1999.
- Examen Especial Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Campaña Algodonera 2002/03, Marzo 2004.
- Examen Especial Dirección General de Aduanas, Área de Control Integrado de José Falcón, Ciudad del Este y Encarnación, Periodo Julio a Agosto 2003, Octubre 2003.
- Examen Especial Sub Secretaría de Estado de Tributación, Recaudaciones de Impuestos no Ingresados al Fisco Periodo Agosto 2001 a Abril 2002, Diciembre 2002.

¹² Las fichas de evaluación de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República se encuentran en el Anexo a este informe.

Cámara de Senadores

La única área temática analizada en el último informe de auditoría de la CGR, en la Cámara de Senadores, fue la de ejecución presupuestaria. No se detectaron fallas graves y todas las debilidades encontradas hacen referencia al área administrativa.

Dado que 2 de los 5 ítems (40%) recibieron incluso una evaluación positiva, el puntaje total alcanza niveles bastante altos, rozando la categoría máxima (desde 70.1 puntos), a partir de la cual la gestión administrativa ya puede ser considerada entre buena y óptima.

La gestión de la Cámara de Senadores, según resultados de la CGR y evaluación de TP, entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **70 sobre 100**.

Ministerio de Educación y Cultura

La única área temática analizada en el último informe de auditoría de la CGR, en el Ministerio de Educación y Cultura, fue la de la realización de pagos a la seguridad social. El informe presenta solamente tres observaciones, todas ellas en calidad de leves errores administrativos, lo que deja al MEC como segunda mejor Institución entre las analizadas.

La gestión del MEC, según resultados de la CGR y evaluación de TP, entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **50 sobre 100**.

Tribunal Superior de Justicia Electoral

La evaluación que realizó la CGR sobre la gestión del TSJE muestra que la mayoría (13 de 17, el 76%) de las debilidades y faltas encontradas son faltas leves que se concentran principalmente en descuidos administrativos.

Aparte se detectaron 4 faltas graves, todas ellas en el área de inversión física, haciendo referencia al manejo de los bienes muebles e inmuebles. Se detectan fallas en los procesos de adquisición y también en los procesos de administración.

Ante este perfil de debilidades e incumplimientos de normas legales y administrativas sorprende la evaluación positiva que hace la CGR al manejo de las transferencias a partidos políticos, donde no hay ninguna observación.

Si bien la administración de transferencias a partidos políticos no es la única función genuina del TSJE, es una de sus principales funciones institucionales. Según el juicio de la Contraloría el TSJE cumple a

cabalidad esta parte de su mandato institucional, pero muestra debilidades en la administración de su propia Institución, que puede ser entendida como condición necesaria para poder cumplir con su mandato institucional de ser órgano contralor, rector y fiscalizador de partidos políticos y procesos electorales.

La gestión del TSJE, según resultado de la CGR y evaluación de TP, entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **41.67 sobre 100**.

Instituto de Previsión Social

El examen de la CGR en el IPS fue llevado a cabo en cinco áreas: Control Interno, Recaudaciones a Depositar, Cuentas Bancarias, Fondos Fijos y Colocaciones e Inversiones.

La única área que no muestra fallas graves es la de manejo de Fondos Fijos. En todas las demás áreas fueron detectadas igualmente fallas leves y fallas graves. La única evaluación positiva se halla en al área de Control Interno, al atribuirle un «Control adecuado de generación de intereses sobre los depósitos». Este resultado no debe sorprender, porque genera ingresos adicionales al IPS, que favorecen tanto a la gestión debida como a la gestión indebida. O, en otras palabras, independientemente de la calidad de gestión del IPS, siempre va a haber un interés en controlar adecuadamente la generación de ingresos adicionales.

El área con peor evaluación es la de manejo de Cuentas Bancarias, en la cual recae la administración de las recaudaciones. Pensando en una cadena cronológica del proceso de recepción y administración de fondos de los asegurados se visualiza que los principales problemas de manejo se dan en el momento de la recaudación. Una vez que los fondos ingresaron ya con cierta transparencia y control en el sistema administrativo del IPS también mejoran los procesos de su administración, hasta llegar a niveles positivos en lo que se refiere al control de generación de intereses sobre los depósitos comunes en cuentas bancarias. No obstante, el manejo de fondos colocados en inversiones (y no en cuentas bancarias) no muestra el mismo resultado positivo.

La gestión del IPS, según resultados de la CGR y evaluación de TP, entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **37.93 sobre 100**.

Ministerio Público

El examen de la CGR en el Ministerio Público fue llevado a cabo en tres áreas: Control Interno, Rubros Presupuestarios y Financiación Externa.

En todas las áreas fueron detectadas igualmente fallas leves y fallas graves. No hubo ninguna evaluación positiva.

El área de peor desempeño es la del manejo de fondos provenientes de la financiación externa. De los 4 puntos evaluados, la mitad fue evaluada como falla grave. También la evaluación del manejo de rubros presupuestarios da motivo de preocupación, un tercio (dos de seis) de los ítems evaluados fueron calificados como falla grave.

El área con menores fallas y debilidades es aquella de control interno. Si bien este resultado da a entender que el control interno funciona mejor que la gestión en otras áreas (es decir donde las fallas e incumplimientos son menores o menos graves que en otras áreas), la lectura real que se debería dar a este resultado es que la gestión del área de control interno en sí funciona mejor que otras áreas, pero que la incidencia que tiene sobre la calidad de gestión de las demás áreas es mínima o nula, como muestran los resultados en Rubros Presupuestarios y Financiación Externa. Se ve claramente que el alcance del Control Interno se limita a problemas administrativos y normativos pero no tiene incidencia alguna en áreas temáticas que se manejan principalmente con criterios políticos.

La gestión del Ministerio Público, según resultados de la CGR y evaluación de TP, entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **35 sobre 100**.

Ministerio de Agricultura y Ganadería

El examen de la CGR en el MAG, aplicado a la gestión alrededor del apoyo técnico al cultivo de algodón, fue llevado a cabo en tres áreas; adquisición y distribución de semilla, adquisición y distribución de insecticidas, adquisición y distribución de mata picudos.

La peor gestión se detectó en la adquisición y distribución de insecticidas, donde la mitad de las observaciones hacen referencia a fallas graves. En las otras dos áreas la cantidad de observaciones referentes a fallas graves oscila entre 27% (semillas) y 29% (mata picudos).

Es notable que la mayor parte de las observaciones de fallas graves correspondan a los procesos de distribución y no de adquisición. Esto se debe presumiblemente a mayores posibilidades de control externo en procesos de adquisición y menores posibilidades de control externo en los procesos de distribución. La mayor cantidad de observaciones se realiza en lo que corresponde a la adquisición y distribución de la semilla en sí.

La gestión del MAG, en lo que hace al apoyo técnico al cultivo de algodón, según resultados de la CGR y evaluación de TP, entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **34.48 sobre 100**.

Dirección General de Aduanas

El examen de la CGR fue aplicado en forma separada a las aduanas de José Falcón, Ciudad del Este y Encarnación.

La mayor cantidad de observaciones fueron realizadas en la aduana de Falcón, sin que esto signifique que sea la de menor calificación. El puntaje promedio original (antes de pasarlo a escala de 100), de todas las tres aduanas es de 0.67,¹³ pero observando las clasificaciones individuales salta a la vista que la calificación promedio de Falcón y de Encarnación es de 0.7, mientras que la calificación de Ciudad del Este es de 0.43. Con ello la calidad de gestión de la aduana en Ciudad del Este es ampliamente inferior a la de las otras dos.

Llama la atención que en Ciudad del Este se da cierto cumplimiento a normas administrativas (por ejemplo control de entrada de vehículos de carga), pero el control aduanero en sí es incipiente o hasta inexistente en determinadas especificaciones (control selectivo, fitosanitario, zoosanitario).

En Encarnación y en José Falcón se observa la tendencia de un mejor cumplimiento de normas administrativas previas al control aduanero, luego un menor cumplimiento de normas aduaneras y luego un voluntario incumplimiento de normas administrativas posteriores a los controles, tales como «falta de carga de resultados de verificación manual de despachos al sistema informático» o «posterior corrección de datos -erróneos- en el DTA».

La gestión de la Dirección General de Aduanas, en particular de las aduanas en José Falcón, Ciudad del Este y Encarnación, según resultados de la CGR y evaluación de TP, entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **33.33 sobre 100**.

Subsecretaría Tributaciones - Ministerio de Hacienda

La CGR realizó su evaluación en cuatro áreas de la Subsecretaría de Estado de Tributación: Recaudación Red Bancaria, Declaraciones Juradas, Comisiones pagadas al BNF y el Sistema Informático.

Las áreas de menor calificación son las de recaudaciones y de la calidad del manejo de la información proveída en las declaraciones juradas.

¹³ Ver la ficha de evaluación en el anexo a este informe.

Sobre todo este último punto es preocupante, porque es la herramienta que determina si el contribuyente está o no en falta con el fisco.

Las observaciones al manejo de comisiones pagadas al BNF para el servicio de recaudación prestado es principalmente objeto de observaciones referentes a fallas leves.

Preocupa que pese a las inversiones en una mejora del sistema informático, la tercera parte de las observaciones realizadas se refieran a fallas graves. Lo que queda en evidencia aquí es que pese a que la red informática ofrece amplias capacidades de seguridad, las mismas voluntariamente no están siendo utilizadas o aplicadas, facilitando a propósito un manejo poco íntegro y poco transparente de las recaudaciones.

La gestión de la Subsecretaría de Estado de Tributación del Ministerio de Hacienda, según resultados de la CGR y evaluación de TP, entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **29.41 sobre 100**.

Resultados comparados

Completado el análisis de los resultados obtenidos a través del trabajo de campo, por cada Institución, presentamos ahora un resumen comparativo de los mismos resultados pero en el complejo de las 8 instituciones evaluadas, de manera así a construir un ranking de desempeño entre éstas, que nos permita individualizar cuáles son las instituciones que, según resultados de la CGR y evaluación de Transparencia Paraguay, presentan el mayor grado de integridad y eficiencia en la gestión administrativa, y cuáles, viceversa, presentan los peores resultados.

Si consideramos una subdivisión lógica de los índices calculados con nuestro método de evaluación, en función del nivel de Integridad y eficiencia, según informes de Contraloría General de la República, que cada Institución presenta, podemos definir como «insuficientes» las instituciones con un índice comprendido entre 0 y 40 puntos, «aceptables» las instituciones con un índice comprendido entre 40.1 y 70 puntos y entre «buenos y óptimos» las instituciones con un índice comprendido entre 70.1 y 100 puntos.


De las 8 instituciones evaluadas, ninguna ha conseguido un resultado «entre bueno y óptimo» (aunque Cámara de Senadores se acercó mucho), 3 instituciones se han colocado en la categoría de «aceptables» (Cámara de Senadores, MEC y TSJE), mientras 5 instituciones han resultado ser «insuficientes» (IPS, Ministerio Público, MAG, Aduanas y Tribuciones).

Sólo los informes de auditoría realizados a la Cámara de Senadores y al MEC no contienen ninguna falla grave, mientras el informe realizado a la Dirección General de Aduanas contiene catorce. Tres informes de auditoría, realizados respectivamente al MEC, Ministerio Público y Tribuaciones no contienen ninguna evaluación positiva, mientras que la Dirección General de Aduanas contiene cuatro.


En total, en los 8 informes de auditoría de la CGR que hemos evaluado, hemos contado 149 observaciones. De estas: 9 eran evaluaciones positivas (el 6.0% del total), 93 eran infracciones leves (el 62.4% del total) y 47 eran infracciones graves (el 31.6% del total).

En el cuadro abajo recopilamos los índices de las Instituciones evaluadas, y las frecuencias de evaluaciones positivas e infracciones leves y graves según los informes.

Institución (Frecuencia de evaluaciones positivas e infracciones)	Evaluaciones Positivas	Infracciones Leves	Infracciones Graves	Media	ÍNDICE
Valor de Referencia (en puntos)	2	1	0	0 a 2	100
Cámara de Senadores	2	3	0	1.4	70
MEC	0	3	0	1	50
TSJE	1	13	4	0.83	41.67
IPS	1	20	8	0.76	37.93
Ministerio Público	0	14	5	0.7	35
MAG	1	18	9	0.69	34.48
DGA (Aduanas)	4	12	14	0.67	33.33
SSE Tribuaciones	0	10	7	0.59	29.41

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Los índices presentados en el cuadro anterior nos demuestran que inclusive por parte del propio órgano de control del Estado, la Contraloría General de la República (CGR), las instituciones públicas en el Paraguay presentan niveles insuficientes de integridad y eficiencia en el manejo administrativo.

Con sólo una Institución, la Cámara de Senadores, que logra un resultado satisfactorio, y todas las demás con índice de evaluación igual o inferior a 50 puntos (sobre 100), queda manifiesta la grave situación en que actualmente se encuentra la administración pública, y la gran debilidad que presenta su gestión administrativa. Situación ésta que se

vuelve aún más preocupante si se considera que tres instituciones fundamentales para el Poder Ejecutivo, como son: el MAG (siendo Paraguay un país eminentemente agrícola), Aduanas y Tributación, según los resultados de este estudio, no sólo tienen una evaluación insuficiente, sino que además están peligrosamente alejados de un nivel aceptable de desempeño.

Indicador nro. 4

Integridad de la Institución según Sumarios Administrativos a funcionarios

Resultados por Institución

Presentamos un breve recuento de los resultados de la evaluación del nivel de integridad, según los resultados de los sumarios administrativos a funcionarios, de las 8 instituciones objeto de este estudio.¹⁴ Al final de cada evaluación indicamos el valor del índice calculado por cada una de ellas.

Para el cálculo del índice ha sido necesario utilizar también el dato del número total de funcionarios presentes en cada Institución evaluada. Este dato ha sido extraído de los «Resultados Finales» del Censo Integral de Funcionarios Públicos 2003/2004¹⁵. Por lo que conciernen los datos de la SSE de Tribuciones y de la Dirección General de Aduanas, que son parte del Ministerio de Hacienda, no pudiéndose todavía acceder al dato desglosado de las diferentes áreas de este Ministerio (en cuanto estaban todavía en proceso de validación al momento de la realización de este informe), tuvimos que utilizar datos no oficiales, que de todos modos son suficientemente cercanos a la realidad para no afectar la validez científica de nuestro trabajo.

Cámara de Senadores

En la Cámara de Senadores, en el periodo agosto 2003 - julio 2004, no se registró ningún sumario administrativo a los 291 funcionarios de la Institución.

Claramente este resultado puede ser interpretado de diferentes formas. Por un lado podría depender de una suerte de falta de voluntad de los directivos de la Institución de «limpiar» la misma de los elementos

¹⁴ Las fichas completas del número de sumarios administrativos y de sus resultados, desglosados por institución y meses del periodo evaluado, así como los cuadros de cálculo de los índices de cada institución se encuentran en el Anexo a este informe.

¹⁵ Publicado por la Secretaría de la Función Pública en octubre de 2004.

menos íntegros; pero también hay que considerar que los riesgos de falta de integridad en este tipo de Institución, que generalmente no tienen un contacto directo con la ciudadanía y por ende oportunidad de solicitar coimas o de ser protagonistas de hechos de corrupción, ni tampoco manejan importantes recursos públicos, reduce notablemente las posibilidades que puedan incurrir en esas tipologías de faltas graves, y ser así sujetos de sumario administrativo. Por eso consideramos probable y no descartable la posibilidad que en el periodo de tiempo analizado ningún funcionario de la Cámara de Senadores haya sido objeto de sumario administrativo.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **100 sobre 100**.

Ministerio de Educación y Cultura

En el Ministerio de Educación y Cultura, en el periodo agosto 2003 - julio 2004, se registraron 3 sumarios administrativos a los 60.385 funcionarios de la Institución. En dos casos los funcionarios fueron sancionados o destituidos, en un caso el funcionario fue sobreseído.

Por el Ministerio de Educación y Cultura vale sólo en parte el comentario realizado por la Cámara de Senadores, en cuanto, como vimos analizando los trámites que se realizan en la Institución, posibles casos de corrupción y coima existen y se manifiestan. Por esos los tres únicos casos de sumarios realizados en el marco de un año parecen bastante pocos respecto al notable número de funcionarios de la Institución. Aunque, en este sentido, hay que suponer que los sumarios se limiten exclusivamente a los funcionarios administrativos y no a los maestros, que son la gran mayoría de los funcionarios del Ministerio. Desafortunadamente, por la información actualmente disponible en la Secretaría de la Función Pública, no es posible realizar una distinción numérica entre los pertenecientes a cada una de estas dos categorías y por eso hemos tenido que tomar el dato general como base para realizar el cálculo del índice.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **83.30 sobre 100**.

Instituto de Previsión Social

En el Instituto de Previsión Social, en el periodo agosto 2003 - julio 2004, se registraron 75 sumarios administrativos a los 6.138 funcionarios de la Institución. En 34 casos los funcionarios fueron sancionados o destituidos, en 41 casos los funcionarios fueron sobreseídos.

El Instituto de Previsión Social es la Institución en donde, en el periodo de tiempo analizado, se han concluido el mayor número de sumarios administrativos. Pero lo que más sorprende no es tanto este dato, que resulta bastante plausible si consideramos el escaso nivel de integridad que esta Institución registra en los otros indicadores de este estudio y tampoco es muy elevado respecto al número total de funcionarios de la misma; lo que más llama la atención es la enorme cantidad de sobreseídos, el 55% del total de los sumariados. Esto representaría una notable falta de integridad de esta Institución en el manejo de los sumarios, en cuanto nos permite suponer que las denuncias hayan sido realizadas en forma inescrupulosa o, peor, sin prueba alguna de las acusaciones.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **67.13 sobre 100**.

Subsecretaría Tributaciones - Ministerio de Hacienda

En la Subsecretaría de Tributaciones del Ministerio de Hacienda, en el periodo agosto 2003 - julio 2004, se registraron 39 sumarios administrativos a los 1.530 funcionarios de la Institución. En 19 casos los funcionarios fueron sancionados o destituidos, en 20 casos los funcionarios fueron sobreseídos.

Para la Subsecretaría de Tributaciones del Ministerio de Hacienda vale el mismo discurso hecho por IPS: un número de denuncias que, aunque no muy elevado, es compatible a la realidad de la Institución, así como demuestran los otros indicadores, pero una excesiva presencia de sobreseídos sobre el total de los sumariados, que demuestra un mal manejo por parte de los directivos de la Institución pública del instrumento del sumario administrativo.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **62.02 sobre 100**.

Ministerio de Agricultura y Ganadería

En el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo agosto 2003 - julio 2004, se registraron 61 sumarios administrativos a los 3.225 funcionarios de la Institución. En 15 casos los funcionarios fueron sancionados o destituidos, en 46 casos los funcionarios fueron sobreseídos.

Todavía más grave, respecto a lo visto hasta el momento, es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en donde los sobreseídos llegan a casi el 75% de los sumariados. También en este caso hay que considerar

muy negativamente el manejo de los sumarios administrativos por parte de los directivos de la Institución, que sin duda no han manejado de una forma suficientemente íntegra esta herramienta, acusando de faltas graves a funcionarios sin tener suficientes pruebas a respaldo de sus acusaciones.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **57.64 sobre 100**.

Dirección General de Aduanas

En la Dirección General de Aduanas, en el periodo agosto 2003 - julio 2004, se registraron 3 sumarios administrativos a los 657 funcionarios de la Institución. En ningún caso los funcionarios fueron sancionados o destituidos, en los 3 casos los funcionarios fueron sobreseídos.

El caso de la Dirección General de Aduanas es seguramente el más grave, en efecto no solamente hay muy pocos sumarios concluidos: 3 en un año, en una Institución que, como demuestran los otros indicadores, tiene un nivel de integridad muy bajo; sino que todos los acusados han resultado sobreseídos, demostrando una utilización de la herramienta del sumario por parte de los directivos de la Institución absolutamente inadecuada y censurable.

Frente a esta situación, por la ausencia de condenas, la evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **50.00 sobre 100**.

Ministerio Público

En el Ministerio Público, para el periodo agosto 2003 - julio 2004, la Institución, con 2.136 funcionarios, no quiso entregar los datos acerca de cuántos fueron los sumarios administrativos registrados. Tampoco entregó información sobre cuántos casos hubo en que los funcionarios fueron sancionados o destituidos y cuántos casos hubo en que los funcionarios fueron sobreseídos.

Por esto se decidió evaluar a la mencionada Institución, conforme a lo previsto en la metodología anteriormente establecida para el cálculo del índice, con la mitad del puntaje máximo de la categoría de evaluación «insuficiente», en cuanto debe suponerse que la no entrega de información acerca de los sumarios esté escondiendo una falta de integridad particularmente grave.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **20.00 sobre 100**.

Tribunal Superior de Justicia Electoral

En el Tribunal Superior de Justicia Electoral, para el periodo agosto 2003 - julio 2004, la Institución, con 2.931 funcionarios, no quiso entregar los datos acerca de cuántos fueron los sumarios administrativos registrados. Tampoco entregó información sobre cuántos casos hubo en que los funcionarios fueron sancionados o destituidos y cuántos casos hubo en que los funcionarios fueron sobreseídos.

También por este caso, como por el anterior, se decidió evaluar esta Institución conforme con lo previsto en la metodología anteriormente establecida para el cálculo del índice, con la mitad del puntaje máximo de la categoría de evaluación «insuficiente», en cuanto debe suponerse que la no entrega de información acerca de los sumarios esté escondiendo una falta de integridad particularmente grave.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **20.00 sobre 100**.

Resultados comparados

Completado el análisis de los resultados obtenidos a través del trabajo de campo, por cada Institución, presentamos ahora un resumen comparativo de los mismos resultados pero en el complejo de las 8 instituciones evaluadas, de manera así a construir un ranking de desempeño entre estas, que nos permita individualizar cuáles son las instituciones que, según los resultados de los sumarios administrativos a funcionarios, presentan el mejor nivel de integridad.

Si consideramos una subdivisión lógica de los índices calculados con nuestro método de evaluación, en función del nivel de integridad que cada Institución presenta respecto a los resultados de los sumarios administrativos a sus funcionarios, podemos definir como «insuficientes» las instituciones con un índice comprendido entre 0 y 40 puntos, «aceptables» las instituciones con un índice comprendido entre 40.1 y 70 puntos y entre «buenos y óptimos» las instituciones con un índice comprendido entre 70.1 y 100 puntos.

De las 8 instituciones evaluadas, 2 (Cámara de Senadores y MEC) han conseguido un resultado «entre bueno y óptimo», otras 4 instituciones se han colocado en la categoría de «aceptables» (IPS, Tributaciones, MAG y Aduanas), mientras 2 instituciones han resultado ser «insuficientes», referente al análisis de los resultados de los sumarios administrativos (TSJE y Ministerio Público).

Como lo subrayado en el análisis de los resultados de cada Institución, tanto el TSJE cómo el Ministerio Público fueron evaluados

negativamente dado que no entregaron los datos de los sumarios administrativos (las dos Instituciones junto a IPS continúan evaluando los sumarios internamente y no a través de la secretaría de la función pública, por haber presentado «acción de inconstitucionalidad» al correspondiente artículo de la Ley 1.626), y por esto se les ha asignado un puntaje que es la mitad del puntaje máximo de la categoría de evaluación «insuficiente», en cuanto suponemos que la no entrega de información acerca de los sumarios esté escondiendo una falta de integridad particularmente grave.¹⁶

Como ya mencionamos los datos más sorprendentes son: por un lado, la total ausencia de sumarios administrativos por faltas graves en la Cámara de Senadores, y por el otro lado, el escaso número de sumarios y, sobre todo, la total ausencia de condenas en la Dirección General de Aduanas, cuando esta Institución, según los otros indicadores analizados en este estudio, presenta generalmente niveles de integridad muy por debajo de lo aceptable.

También resulta notable que en todas las instituciones evaluadas (excluyendo el caso del Ministerio de Educación y Cultura) hay más casos de sobreseimientos que de condenas. Consideramos este hecho bastante grave dado que las Instituciones evaluadas realizan sus denuncias, y activan los sumarios administrativos en contra de sus funcionarios, sin tener pruebas consistentes de la falta grave en que habría incurrido el funcionario sumariado.

De todos modos hay que recordar que estos datos se refieren exclusivamente a sumarios concluidos, y que por esto pueden involucrar sumarios abiertos en años anteriores, en cuanto a sus procesos que a veces se prolongan más tiempo de lo que está previsto por la ley.

En general los resultados arrojados por este indicador nos hacen pensar que el nivel de integridad promedio del funcionariado público no es tan malo, aunque hayan resultados, como lo de Aduanas, que por su parte no hacen dudar de la validez de este indicador, en cuanto a su «calidad» informativa depende mucho de la integridad de la dirección política de cada Institución pública que es la entidad responsable de presentar los sumarios administrativos en la Secretaría de la Función Pública.

De la misma forma también hay que estigmatizar el exceso de casos de sobreseimiento registrado durante nuestro relevamiento; porque significa por parte de las Instituciones que presentan el sumario


¹⁶ Así como lo previsto en la metodología descrita en el capítulo anterior.


administrativo a la Secretaría de la Función Pública escasa integridad, en cuanto cada sumario puede representar un daño moral y material muy grave para el funcionario involucrado y por este mismo motivo debería ser abierto sólo frente a pruebas bastante sólidas de la culpabilidad del mismo. Cosa que parece no ocurrir hasta el momento, considerando los varios sobreseimientos encontrados durante nuestro estudio.

En el cuadro más abajo recopilamos los índices de las Instituciones evaluadas, y datos desagregados de los sumarios realizados en cada Institución.

Institución	Funcionarios sancionados y destituidos	Funcionarios sobreseídos	Funcionarios sumariados (Total)	Funcionarios por Institución	ÍNDICE
Valor de Referencia					100
Cámara de Senadores	0	0	0	291	100
MEC	2	1	3	60.385	83.30
IPS	34	41	75	6.138	67.13
SSE Tribuciones	19	20	39	1.530*	62.02
MAG	15	46	61	3.225	57.64
DGA (Aduanas)	0	3	3	657*	50
Ministerio Público	No entregó los datos			2.136	20
TSJE	No entregó los datos			2.931	20

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

* Datos no oficiales

Indicador nro. 5

Información y servicios brindados por la Institución a través de su sitio web

Resultados por Institución

Presentamos un breve recuento de los resultados de la evaluación realizada por cada uno de los sitios web de las instituciones objeto de este estudio.¹⁷ Al final de cada evaluación reportamos el valor del índice calculado por cada una de ellas. La evaluación se realizó desde el 11 de julio hasta el 9 de agosto del 2004.

¹⁷ Los informes de evaluación de cada sitio web de las instituciones evaluadas se encuentran en el Anexo a este informe.

Ministerio Público (evaluado el 18 de julio de 2004)

El sitio tiene una apariencia agradable, tiene buenas características de funcionamiento, es amigable, fácilmente navegable, permite encontrar rápidamente los contenidos publicados, se actualiza constantemente.

Tiene una descripción completa de las funciones de la Institución y de sus organismos internos. Tiene un directorio completo de direcciones y números de teléfono de las oficinas descentralizadas, hay informaciones actualizadas sobre las actividades que se realizan en los despachos fiscales.

Aparece bastante desactualizado en lo que respecta a la presencia de informes, boletines, datos estadísticos; su archivo de leyes parece no haberse actualizado después de la activación del sitio. No hay información sobre el funcionamiento interno de la Institución, ni las resoluciones, ni hay los convenios con organismos internacionales.

Su interactividad con el usuario de Internet es muy baja: no contestan a los e-mail sobre pedidos específicos, no tienen FAQ, no tiene publicados los e-mail de los directivos de la Institución, solamente el e-mail del Fiscal General del Estado. Ningún trámite puede ser realizado directamente a través del sitio, solamente existe un programa automático de información para la búsqueda de vehículos incautados por el Ministerio Público.

En general es un sitio aceptable pero responde limitadamente a las necesidades de acceso a información y servicios de los usuarios, su interactividad es demasiado baja.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **55 sobre 100**.

Tribunal Superior de Justicia Electoral (evaluado el 16 de julio de 2004)

El sitio tiene una apariencia agradable, tiene buenas características de funcionamiento, es amigable, fácilmente navegable, permite encontrar rápidamente los contenidos publicados, pero sólo se actualiza de vez en cuando.

Tiene una descripción completa de las funciones y de las actividades de la Institución así como de su estructura de funcionamiento. Tiene sólo la dirección y el teléfono central, pero no los de las oficinas.

Toda la información concerniente a las últimas actividades de la Institución (elecciones e inscripciones en el padrón electoral) están actualizadas, pero su archivo de leyes no está completo ni presenta las

últimas modificaciones del Código Electoral. No se publican los Acuerdos y Sentencias del TSJE, no hay información sobre las licitaciones, hay sólo una selección de las resoluciones internas y un resumen de los convenios con organismos internacionales.

Falta la descripción de muchos de los trámites que el ciudadano puede realizar con la Institución: cómo inscribirse en el padrón, mudar la inscripción de un distrito a otro o cómo conseguir el reconocimiento de un movimiento o partido político.

Su interactividad es medianamente buena: aunque no tenga FAQ contestan a los e-mail en 3 días; ningún trámite puede ser realizado a través del sitio pero existen dos programas automáticos de información: el padrón, para que el usuario pueda verificar si está inscripto y dónde votar y un Simulador de Urna Electrónica para aprender a votar.

En general es un sitio aceptable; tiene faltas en la información al usuario pero compensa con una buena interactividad.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **54 sobre 100**.

Dirección General de Aduanas (evaluado el 8 de agosto de 2004)

El sitio tiene una apariencia agradable, tiene buenas características de funcionamiento, es bastante amigable aunque algunas cosas están bastante escondidas, no se actualiza muy a menudo y hay algunas secciones del sitio muy desactualizadas, pero la información estadística de recaudaciones e importaciones-exportaciones se actualiza diariamente.

Tiene sólo una descripción resumida de las actividades de la Institución y de sus funciones. Existe una buena biblioteca de documentos, pero no existen informes sobre resultados de gestión. Hay una selección muy amplia de leyes y decretos, pero falta el nuevo Código Aduanero. Tiene una amplia selección de resoluciones pero no hay información sobre las licitaciones ni sobre convenios con organismos internacionales.

Aunque hay una descripción detallada de los servicios de la Institución, falta totalmente la descripción de los trámites que se realizan en la Institución (aunque sólo pueden ser realizados por los despachantes autorizados, igualmente deberían estar descriptos).

Su interactividad es medianamente buena debido a la presencia de varios programas de información automática para los usuarios sobre estadísticas, recaudaciones, etc., además publica los e-mail de todos los directivos de la Institución, aunque no contesta a su e-mail oficial. No

tiene FAQ y ningún trámite es realizable directamente a través del sitio.

El sitio tiene una evaluación intermedia; tiene una buena descripción de las funciones pero tiene faltas en la información al usuario, que compensa con una buena interactividad.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **50 sobre 100**.

Instituto de Previsión Social (evaluado el 3 de agosto de 2004)

El sitio tiene una apariencia muy poco agradable, no es amigable, tiene una estructura confusa que no permite encontrar rápidamente la información que se busca; no se actualiza a menudo. Su funcionamiento técnico es aceptable.

Tiene una descripción completa de todas las actividades y las funciones específicas de la Institución, además publica todas las direcciones, teléfonos y horarios de las oficinas y servicios de la Institución. Existe una limitada biblioteca de documentos, pero no existen informes sobre resultados de gestión ni tampoco datos estadísticos.

No se publica en el sitio ninguna ley ni decreto relacionados con la actividad de la Institución, ni tampoco las resoluciones, ni hay información sobre convenios con organismos internacionales. En cambio presenta una sección muy completa y actualizada sobre llamados a licitación y compras directas, con pliegos, planillas, contratos y adjudicaciones. Hay una descripción detallada de los servicios ofrecidos por la Institución, con descripción de todos los trámites, pero sin incluir los formularios.

Su interactividad es mínima, aunque tenga una amplia sección de FAQ y la posibilidad de realizar un servicio a través del correo electrónico. No contestan a los e-mails.

El sitio tiene una evaluación medio-baja; no tiene ninguno de los elementos de evaluación realmente bien estructurado, pero tampoco ninguno de ellos es fuertemente insuficiente.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **46 sobre 100**.

Subsecretaría de Tribuciones - Ministerio de Hacienda (evaluado el 9 de agosto de 2004)

El sitio tiene una apariencia agradable y es bastante amigable, pero no está bien estructurado y tiene problemas técnicos de funcionamiento

(enlaces que no funcionan, caídas del server), además solamente se actualiza según las necesidades del momento.

Tiene una descripción completa, aunque resumida, de las actividades y funciones de la Institución. No hay datos sobre direcciones, horarios y e-mail de las oficinas, Existe una limitada biblioteca de documentos pero un completo aparato estadístico del 2003, aunque no un informe de gestión del mismo periodo. Hay una selección muy amplia, de leyes y decretos y una amplia selección de resoluciones, pero no hay información sobre las licitaciones ni sobre convenios con organismos internacionales.

Hay una descripción muy detallada de los servicios que realiza la Institución, así como de los trámites que tiene con la ciudadanía para los cuales se publican en el sitio muchos formularios con los respectivos instructivos de compilación.

Su interactividad es mínima, tiene una sección de FAQ sobre la Ley de Reordenamiento administrativo y de adecuación fiscal, pero la página de Consulta no funcionaba al momento de la evaluación. Existe un único programa automático de información, sobre la Consulta de Certificados de Cumplimiento Tributario.

El sitio tiene una evaluación medio-baja; no tiene ninguno de los elementos de evaluación realmente bien estructurados, pero tampoco ninguno de ellos es fuertemente insuficiente.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **43 sobre 100**.

Ministerio de Educación y Cultura (evaluado el 19 de julio de 2004)

El sitio tiene una apariencia aceptable pero no es muy amigable, la estructura es confusa e incompleta, no simplifica al usuario encontrar lo que busca. Además tiene problemas técnicos de funcionamiento con enlaces que no funcionan, y se actualiza de vez en cuando, aparentemente con una frecuencia mensual.

Hay una descripción parcial de las diferentes actividades de la Institución y de sus diferentes dependencias. Están totalmente presentes las direcciones y los números de teléfonos (aunque no los horarios de atención). Existe una limitada biblioteca de documentos y todos los Informes de Gestión del Gobierno actual (100, 200 y 300 días), comprensivos de datos estadísticos. El sitio publica solamente la Ley General de Educación, no publica las resoluciones ni los convenios con organismos internacionales. En cuanto a las licitaciones sólo hay un enlace con el sitio de Contrataciones Públicas.

Hay la descripción solamente de algunos de los servicios que brinda la Institución, así como de algunos de los trámites que se realizan; no se publica ningún formulario.

Su interactividad es casi inexistente, tiene una buena sección de FAQ pero no contestan a los e-mails, ni está activo ningún programa automático de información.

El sitio tiene una evaluación insuficiente, debido a la escasa información sobre sus actividades y servicios y la nula interactividad. De todos modos la información básica sobre la Institución es muy buena.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **40 sobre 100**.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (evaluado el 24 de julio de 2004)

El sitio tiene una apariencia aceptable, aunque bastante básica, pero que permite ver a primera vista cuáles son los recursos disponibles en el sitio. Sus características de funcionamiento son buenas pero se actualiza sólo cuando hay algo que publicar.

Hay una descripción resumida pero completa de las funciones de cada una de las reparticiones del MAG. Direcciones y teléfonos sólo para la sede central. Existe una biblioteca completa de todos los documentos relevantes sobre las actividades de la Institución. Además hay el informe de gestión del 2003 más los datos estadísticos actualizados. El sitio publica un archivo completo de las leyes del sector, no publica las resoluciones, pero sí hay la descripción de varios proyectos con fondos internacionales aunque sin el texto del Convenio. En cuanto a las licitaciones hay una descripción mínima, la legislación y un enlace con el e-mail de la UOC del Ministerio.

El sitio publica todos los programas de actividades del Ministerio y los proyectos en forma muy detallada, pero faltan los servicios más específicos que ofrece la Institución y la descripción de los trámites que los ciudadanos pueden realizar con este Ministerio.

Su interactividad es inexistente, tiene solamente un e-mail oficial del cual no se reciben respuestas.

El sitio tiene una evaluación insuficiente. Aunque tenga un funcionamiento aceptable y buena información básica sobre la Institución, tiene escasa información sobre actividades y servicios. Su interactividad es nula.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **38 sobre 100**.

Cámara de Senadores (evaluado el 11 de julio de 2004)

El sitio tiene una apariencia muy poco agradable, no es amigable, aunque tenga una estructura simple que permite encontrar rápidamente la poca información disponible. Además tiene problemas técnicos de funcionamiento (en un mes cayó 2 veces el server) y se actualiza muy raramente, parece a principio de cada periodo de sesiones ordinarias.

Tiene una escasa descripción de las actividades y funciones de la Institución, y nada de su estructura administrativa. No hay información sobre teléfonos y horarios de las oficinas. Existe una limitada biblioteca de documentos, muy desactualizada, No existen informes sobre resultados de gestión ni tampoco datos estadísticos. El sitio publica el Reglamento Interno de la Institución pero no las resoluciones, ni los convenios con organismos internacionales. En cuanto a las licitaciones sólo hay una breve descripción de los requisitos, pero ningún enlace con el sitio de Contrataciones Públicas.

Hay una descripción mínima de las actividades de la Institución y ninguna descripción de los trámites que tiene que realizar el usuario (por ejemplo para conseguir copia de ley o resoluciones u otra documentación producida por la Institución).

Su interactividad es casi inexistente, tiene solamente un e-mail oficial desde el cual contestan en un máximo de 3 días.

El sitio tiene una evaluación insuficiente; tiene características de funcionamiento y una información básica apenas aceptable, una muy escasa información sobre sus actividades y servicios y una reducida interactividad.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **26 sobre 100**.

Resultados comparados

Completado el análisis de los resultados obtenidos a través del trabajo de campo, por cada Institución, presentamos ahora un resumen comparativo de los mismos resultados pero en el complejo de las 8 instituciones evaluadas, de manera así a construir un ranking de desempeño entre estas, que nos permita individualizar cuáles son las instituciones cuyo sitio web brinda mejores informaciones y servicios a la ciudadanía, y cuáles, viceversa, son los sitios web que brindan los peores servicios.

Si consideramos una subdivisión lógica de los índices calculados con nuestro método de evaluación, en función del nivel de información y

servicios brindados a través del sitio web que cada Institución presenta, podemos definir como «insuficientes» las instituciones con un índice comprendido entre 0 y 40 puntos, «aceptables» las instituciones con un índice comprendido entre 40.1 y 70 puntos y entre «buenos y óptimos» las instituciones con un índice comprendido entre 70.1 y 100 puntos.

A partir de esta subdivisión, podemos constatar que de los 8 sitios web evaluados, ninguno está comprendido en la categoría «entre bueno y óptimo», 5 están en la categoría de «aceptables» (Ministerio Público, TSJE, Aduanas, IPS y Tribuciones) y 3 resultan ser «insuficientes» (MEC, MAG y Senado).

A través de la comparación de los resultados del índice de evaluación arrojados por las diferentes instituciones es también posible reconocer aquellos que son los «patrones comunes» presentes en los sitios web de instituciones públicas en la actualidad.

Resulta ser sobre todo en los primeros dos elementos de evaluación: los aspectos técnicos y de funcionamiento del sitio y la información básica sobre la Institución proporcionada por el sitio, que se concentra actualmente la actividad de elaboración y mantenimiento de los sitios web de las instituciones públicas; mientras generalmente se deja bastante de lado el desarrollo del área de información sobre funciones, actividades y servicios de la Institución y en muy pocos casos, y de forma limitada, se desarrollan los servicios interactivos ofrecidos al usuario.

En efecto, todos los sitios evaluados concentran la actividad de implementación y actualización del sitio en los elementos mínimos básicos que justifican su funcionamiento (diseño agradable, amigabilidad, información sobre la Institución) y aprovechan de manera muy limitada todas las potencialidades que esta herramienta puede ofrecer en términos de acceso y disponibilidad continuada, hasta de manera interactiva, a toda la información, a los servicios y a los trámites que se realizan en la Institución.

Por esto, e independientemente del hecho que hayan sitios que presentan características de funcionamiento aceptable y otros que presentan características de funcionamiento insuficientes, en general hay que asumir la realidad que actualmente las herramientas de «e-government» desarrolladas por la Administración Pública en Paraguay, por lo menos en lo que se puede ver en este estudio limitado a ocho instituciones, son absolutamente deficientes e inadecuadas a garantizar un eficiente acceso a la información y a la utilización del servicio público, a través de este medio, por parte del simple ciudadano.

Si analizamos el cuadro más abajo, donde recopilamos los índices desagregados por los 4 elementos de evaluación establecidos por este indicador, es fácilmente reconocible cuáles son los elementos que generalmente se desarrollan en los sitio web de las instituciones públicas y cuáles son aquellos que son dejados de lado.

Institución	Aspectos técnicos del sitio	Información básica sobre Institución	Información de actividades y funcionarios	Interactividad con el usuario	ÍNDICE
Valor de Referencia (en puntos)	20	22	28	30	100
Ministerio Público	19	13	17	6	55
	95.0*	59.1*	60.7*	20.0*	
TSJE	16	17	9	12	54
	80.0*	77.3*	32.1*	40.0*	
DGA (Aduanas)	16	12	10	12	50
	80.0*	54.5*	35.7*	40.0*	
IPS	12	9	16	9	46
	60.0*	40.1*	57.1*	30.0*	
SSE Tribuciones	9	13	15	6	43
	45.0*	59.1*	53.6*	20.0*	
MEC	11	18	8	3	40
	55.0*	81.8*	28.6*	10.0*	
MAG	14	18	5	1	38
	70.0*	81.8*	17.9*	3.3*	
Cámara de Senadores	9	9	4	4	26
	45.0*	40.9*	14.3*	12.0*	

■ Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

■ Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

□ Resultado insuficiente (de 0 a 40)

* Índices desagregados por los cuatro elementos de evaluación de los sitios web de las instituciones públicas (Ver metodología en el capítulo anterior)

Los índices presentados en el cuadro anterior, tanto en su versión general como en su versión desagregada, nos demuestran finalmente, y sin ninguna duda, que hasta el momento el sitio web de una Institución pública es visto por sus mismos directivos no como una oportunidad para ofrecer al ciudadano de una forma fácil e inmediata más transparencia en el acceso a la información disponible y mejor eficiencia en la gestión de los servicios ofrecidos, sino más bien como nada más que una obligación administrativa que cumplir.

Indicador nro. 6

Nivel de integridad de la Institución según publicaciones en la prensa

Resultados por Institución

Presentamos un breve recuento de los resultados de la evaluación del nivel de integridad, según publicaciones en la prensa inherentes a casos de corrupción, de las 8 instituciones objeto de este estudio.¹⁸ Al final de cada evaluación reportamos el valor del índice calculado por cada una de ellas.

Para la evaluación se tomaron en consideración todas las publicaciones de los diarios: ABC Color, Última Hora, La Nación, Noticias, desde el 1 de enero de 2004 hasta el 30 de junio de 2004. Durante este periodo de tiempo en la prensa se publicaron **1.010 artículos** inherentes a casos de corrupción en el complejo de las 8 instituciones.

Ministerio de Agricultura y Ganadería

Acerca del Ministerio de Agricultura y Ganadería durante los primeros seis meses del 2004 se publicaron 8 artículos sobre casos de corrupción (el 0.8% del total). El mes donde se publicó el mayor número de artículos de denuncias fue febrero, con 3 artículos publicados, el 37.5% del total de las publicaciones.

Generalmente fueron artículos centrados sobre casos de ineficiencia e irregularidades encontradas en el manejo administrativo de la Institución, pero también de denuncia de falta de control en utilización de agrotóxicos en la agricultura.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **95.56 sobre 100**.

Tribunal Superior de Justicia Electoral

Acerca del Tribunal Superior de Justicia Electoral durante los primeros seis meses del 2004 se publicaron 11 artículos sobre casos de corrupción (el 1.1% del total). Los meses donde se publicó el mayor número de artículos de denuncias fueron abril y mayo, con 3 artículos publicados cada uno, el 27.3% del total de las publicaciones.

Prácticamente todos los artículos publicados se ocupaban del caso de una Jueza electoral denunciada por prevaricato. En ningún caso se publicó denuncia directa sobre el mal manejo administrativo de la Institución.

¹⁸ La base de datos completa de todos los artículos seleccionados para evaluar este indicador se encuentran en el Anexo a este informe.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **93.89 sobre 100**.

Subsecretaría de Tribuciones - Ministerio de Hacienda

Acerca de la Subsecretaría de Tribuciones del Ministerio de Hacienda durante los primeros seis meses del 2004 se publicaron 15 artículos sobre casos de corrupción (el 1.5% del total). El mes donde se publicó el mayor número de artículos de denuncias fue enero, con 5 artículos publicados, el 33.3% del total de las publicaciones.

En la generalidad de los casos los artículos denunciaban ineficiencia, falta de integridad, falta de transparencia, evasión de impuestos y otros temas relacionados con el mal manejo administrativo de la Institución. Por ese mismo motivo sorprende realmente el escaso número de artículos de denuncias publicados durante el semestre, hecho que permite arrojar un valor del índice muy bueno para la Institución.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **91.67 sobre 100**.

Ministerio de Educación y Cultura

Acerca del Ministerio de Educación y Cultura durante los primeros seis meses del 2004 se publicaron 30 artículos sobre casos de corrupción (el 3.0% del total). El mes donde se publicó el mayor número de artículos de denuncias fue febrero, con 14 artículos publicados, el 46.7% del total de las publicaciones.

En la generalidad de los casos los artículos denunciaban mal manejo administrativo de la Institución y también casos de corrupción. En febrero fueron presentadas varias denuncias sobre casos de escuelas públicas en las cuales se pedía a los padres aportes voluntarios «obligatorios» para la inscripción de los niños.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **83.33 sobre 100**.

Cámara de Senadores

Acerca de la Cámara de Senadores durante los primeros seis meses del 2004 se publicaron 77 artículos sobre casos de corrupción (el 7.6% del total). El mes donde se publicó el mayor número de artículos de denuncias fue febrero, con 41 artículos publicados, el 53% del total de las publicaciones.

Los artículos publicados se concentraron principalmente en dos casos

de falta de integridad: la acusación al senador Yambay de haber pedido una fuerte coima para gestionar en el Ministerio de Hacienda un pago a favor de un empresario, y acerca de los problemas estructurales que presentaba el nuevo edificio del Congreso (imputados al mal manejo de los fondos asignados para su construcción). En ningún caso se publicaron denuncias directas sobre el mal manejo administrativo de la Institución.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **63.89 sobre 100**.

Dirección General de Aduanas

Acerca de la Dirección General de Aduanas durante los primeros seis meses del 2004 se publicaron 107 artículos sobre casos de corrupción (el 10.6% del total). El mes donde se publicó el mayor número de artículos de denuncias fue junio, con 44 artículos publicados, el 41.1% del total de las publicaciones.

En general los artículos publicados en la prensa se concentraron sobre casos de denuncias o de juicios abiertos contra funcionarios de aduanas. También hay denuncias contra tentativas de sabotaje a la estructura de recaudación, contra casos de evasiones impositivas y en general acerca del mal manejo administrativo interno a la Institución. En junio hubo un fuerte escándalo por el descubrimiento de un robo masivo en Aduanas por parte de funcionarios de recaudaciones.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **48.33 sobre 100**.

Instituto de Previsión Social

Acerca del Instituto de Previsión Social durante los primeros seis meses del 2004 se publicaron 197 artículos sobre casos de corrupción (el 19.5% del total). El mes donde se publicó el mayor número de artículos de denuncias fue abril, con 58 artículos publicados, el 29.4% del total de las publicaciones.

En general los artículos publicados en la prensa fueron muy variados y las denuncias abarcaron toda actividad de la Institución, presentando al IPS como una Institución plagada de corrupción, y con graves problemas de eficiencia y transparencia.

Los artículos publicados comprendían temas como: el juicio contra ex directivos del IPS por casos de corrupción, el mal manejo administrativo de la Institución, la presencia de coimas y fraudes dentro del IPS, la mala atención a asegurados y jubilados, el mal manejo de los

medicamentos en el hospital, la compra de medicamentos vencidos, la presencia de roscas mafiosas internas a la Institución, etc.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **13.89 sobre 100**.

Ministerio Público

Acerca del Ministerio Público durante los primeros seis meses del 2004 se publicaron 565 artículos sobre casos de corrupción (el 55.9% del total). El mes donde se publicó el mayor número de artículos de denuncias fue abril, con 144 artículos publicados, el 25.5% del total de las publicaciones. En ningún mes del semestre se publicaron menos de 30 artículos de denuncia de casos de falta de integridad y de corrupción sobre el Ministerio Público.

En el centro de las denuncias contra la Institución está en la persona del Fiscal General del Estado, Oscar Latorre, que durante todo el semestre fue acusado de ser corrupto, de estar manejando irregularmente la Institución, de ser el cabecilla de una rosca interna a la Institución que maneja el Ministerio Público para su propia ventaja económica y para proteger a sus amigos.

Aparte de estas denuncias se publicaron también muchas otras acerca de la actividad de diferentes fiscales, en general acusados de utilizar el cargo para enriquecimiento ilícito y de estar favoreciendo importantes criminales evitando que se concreticen acusaciones y denuncias contra ellos.

La enorme cantidad de denuncias respecto a la actividad del Ministerio Público publicadas en los diarios hizo que en todos los meses evaluados se superara el rango de 30 noticias máximas permitidas¹⁹, así que finalmente la Institución tuvo que ser evaluada con el voto mínimo posible.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **0 sobre 100**.

Resultados comparados

Completado el análisis de los resultados obtenidos a través del trabajo de campo, por cada Institución, presentamos ahora un resumen comparativo de los mismos resultados pero en el complejo de las 8 instituciones evaluadas, de manera así a construir un ranking de

¹⁹ Ver la metodología descrita en el capítulo anterior.

desempeño entre estas, que nos permita individualizar cuáles son las instituciones que, según publicaciones de prensa, presentan el mejor nivel de integridad y cuáles, viceversa, resultan ser las más plagadas por casos de corrupción.

Si consideramos una subdivisión lógica de los índices calculados con nuestro método de evaluación, en función del nivel de integridad que cada Institución presenta, según la cantidad de publicaciones en la prensa inherentes a casos de corrupción, podemos definir como «insuficientes» las instituciones con un índice comprendido entre 0 y 40 puntos, «aceptables» las instituciones con un índice comprendido entre 40.1 y 70 puntos y entre «buenos y óptimos» las instituciones con un índice comprendido entre 70.1 y 100 puntos.

De las 8 instituciones evaluadas, 4 (MAG, TSJE, Tribuciones y MEC), que tuvieron un escaso número de artículos sobre casos de corrupción en la Institución publicados en la prensa, se colocan en la categoría «entre bueno y óptimo»; otras 2 instituciones se colocan en la categoría de «aceptables» (Cámara de Senadores y Aduanas), mientras 2 instituciones resultan ser «insuficientes» debido al alto número de artículos sobre casos de corrupción en la Institución publicados en los diarios (IPS y Ministerio Público).

Sobre el Ministerio Público fueron publicados más artículos que sobre todas las demás 7 instituciones en conjunto, como es visible en el cuadro más abajo.

Cantidad de Artículos analizados

	Nro.	%
Ministerio Público	566	55.9%
IPS	197	19.5%
Aduanas	107	10.6%
Senado	76	7.6%
MEC	30	3.0%
Tribuciones	15	1.5%
TSJE	11	1.1%
MAG	8	0.8%
Total	1.010	

En promedio se publican 168 denuncias por mes en los 4 medios observados, durante el primer semestre del año. Sólo en febrero y en abril la cantidad de publicaciones fue superior a este promedio.

La mayor parte de las denuncias se publicó en ABC Color (391), seguido por Última Hora (237), La Nación (206) y Noticias (176).

Cantidad de Artículos por Medio

	Frecuencia	%
ABC Color	391	38.7
Última Hora	237	23.5
La Nación	206	20.4
Noticias	176	17.4
Total	1.010	100

En general los 4 medios observados muestran el mismo padrón de publicaciones (en ningún caso la frecuencia de publicaciones de un medio determinado se aleja sustancialmente del promedio del total de publicaciones sobre una Institución determinada), sin embargo, igualmente se pueden observar algunas diferencias en el grado de interés de los medios (ver celdas en gris). ABC parece tener más interés en el Ministerio Público y menos en el MEC, mientras que La Nación, también bastante interesada en el Ministerio Público, parece no ocuparse mucho de IPS. Noticias también no está muy interesado en observar al IPS, mientras que demuestra mucho interés en el Senado. Finalmente Última Hora se concentra mucho más que los otros diarios en IPS, demostrando menos interés que los otros en el Ministerio Público.

Artículos por Institución y Medio (en frecuencias)


	Aduanas	IPS	MAG	MEC	MP	Senado	SSET	TSJE	Total
ABC	36	76	5	3	234	24	6	7	391
La Nación	25	32	1	6	125	11	4	2	206
Noticias	23	16	1	5	108	19	3	1	176
Última Hora	23	73	1	16	99	22	2	1	237
Total	107	197	8	30	566	76	15	11	1.010


Artículos por Institución y Medio (en %)


	Aduanas	IPS	MAG	MEC	MP	Senado	SSET	TSJE	Total
ABC	9.2%	19.4%	1.3%	0.8%	59.8%	6.1%	1.5%	1.8%	100.0%
La Nación	12.1%	15.5%	0.5%	2.9%	60.7%	5.3%	1.9%	1.0%	100.0%
Noticias	13.1%	9.1%	0.6%	2.8%	61.4%	10.8%	1.7%	0.6%	100.0%
Última Hora	9.7%	30.8%	0.4%	6.8%	41.8%	9.3%	0.8%	0.4%	100.0%
TOTAL	10.6%	19.5%	0.8%	3.0%	56.0%	7.5%	1.5%	1.1%	100.0%

En el siguiente cuadro recopilamos los índices de las Instituciones evaluadas, con el número de noticias publicadas en los diarios, desagregadas por mes.

Institución	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total artículos	ÍNDICE
Valor de Referencia (Nº artículos)	Mínimo 0 – Máximo 30							100
MAG	1	3	2	2	0	0	8	95.56
	96.67*	90*	93.33*	93.33*	100*	100*		
TSJE	0	2	2	3	3	1	11	93.89
	100*	93.33*	93.33*	90*	90*	96.67*		
SSE Tribuciones	5	4	1	1	4	0	15	91.67
	83.33*	86.67*	96.67*	96.67*	86.67*	100*		
MEC	2	14	7	3	1	3	30	83.33
	93.33*	53.33*	76.67*	90*	96.67*	90*		
Cámara de Senadores	15	41	16	2	1	1	76	63.89
	50*	0*	46.67*	93.33*	96.67*	96.67*		
DGA (Aduanas)	2	10	16	8	27	44	107	48.33
	93.33*	66.67*	46.67*	73.33*	10*	0*		
IPS	23	39	44	58	12	31	197	13.89
	23.33*	0*	0*	0*	60*	0*		
Ministerio Público	106	107	57	144	81	71	566	0
	0*	0*	0*	0*	0*	0*		

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

* Índices desagregados por mes. La media entre estos seis índices mensuales da el índice de cada Institución

Los resultados arrojados en la evaluación de las denuncias de falta de integridad publicadas en la prensa no se diferencian mucho de la realidad que hemos encontrado utilizando los otros indicadores de este estudio, lo que más sorprende son los óptimos resultados de la SSE de Tribuciones y de la Dirección General de Aduanas, que mientras en otros indicadores presentan resultados muy por debajo de los valores aceptables, aquí se colocan respectivamente en las categorías «entre bueno y óptimo», y «aceptable». Al parecer durante el primer semestre del año la prensa tuvo una mirada complaciente hacia el Ministerio de Hacienda, con respecto a sus fallas internas de integridad.

También hay que destacar el resultado del Ministerio Público que, según la prensa, es actualmente la Institución más corrupta, muy por encima de cualquier otra.

5. Índice de transparencia, integridad y eficiencia

Cómo se calcula el Índice institucional

A partir de los índices calculados por cada Institución, utilizando los resultados de cada uno de los 6 indicadores descriptos anteriormente, obtenemos el **Índice de transparencia, integridad y eficiencia de la Administración Pública basado en elementos objetivos**, por cada Institución evaluada y para la Administración Pública en general.

El cálculo del índice general de cada Institución, o como lo definimos, el **índice institucional**, se realiza a partir de una media «ponderada» entre los índices parciales calculados por cada indicador, en donde cada uno de ellos tiene un «peso» diferente según la importancia del mismo en la evaluación de los elementos que identifican el nivel de transparencia, integridad y eficiencia de una Institución pública.

En efecto, no tiene la misma importancia reportar la existencia de un sitio web escasamente informativo como verificar la total falta de respuesta por parte de una Institución a un pedido claro y directo de acceso a documentos no clasificados. No tienen el mismo valor las denuncias publicadas en la prensa con las observaciones señaladas en un informe de la Contraloría General de la República. Tampoco tiene la misma gravedad la cantidad de sumarios realizados a funcionarios de una Institución respecto al relevamiento documentado de una presencia constante de pedidos de coimas toda vez que un ciudadano hace un trámite administrativo en esa misma Institución.

Por evidenciar esta situación hemos decidido evaluar el «peso» de cada uno de los índices parciales de los 6 indicadores, utilizando el siguiente esquema de cálculo:

- **Indicador 1 - trámites** (peso: 30% del valor del índice institucional)
- **Indicador 2 - acceso** (peso: 20% del valor del índice institucional)
- **Indicador 3 - contraloría** (peso: 20% del valor del índice institucional)
- **Indicador 4 - sumarios** (peso: 10% del valor del índice institucional)
- **Indicador 5 - sitio web** (peso: 10% del valor del índice institucional)
- **Indicador 6 - prensa** (peso: 10% del valor del índice institucional)

Cómo se calcula el Índice General

Para el cálculo del **Índice General de transparencia, integridad y eficiencia de la Administración Pública**, realizado a partir de los índices institucionales, se ha realizado, sencillamente, una media simple entre los índices institucionales de cada una de las 8 instituciones objeto de este estudio; en cuanto se considera que todas las instituciones evaluadas tienen la misma importancia en el complejo de la Administración general del Estado.

Resultados del Índice Institucional

A seguir presentamos un breve resumen de los resultados conseguidos por cada una de las 8 instituciones evaluadas, elaborados a partir del análisis de los 6 indicadores de transparencia, integridad y eficiencia de la administración pública utilizados para la realización de este índice. Al final de cada evaluación reportamos el valor del índice calculado por cada Institución.

Cada índice institucional ha sido calculado teniendo en consideración los diferentes «pesos» de los indicadores utilizados para su cálculo, así como lo descrito anteriormente.

Recordamos una vez más que los índices calculados definen como «**insuficientes**» las instituciones con un índice comprendido entre 0 y 40 puntos, «**aceptables**» las instituciones con un índice comprendido entre 40.1 y 70 puntos y entre «**buenas y óptimas**» las instituciones con un índice comprendido entre 70.1 y 100 puntos.

Cámara de Senadores


La Cámara de Senadores consiguió un resultado entre «**bueno y óptimo**» en tres indicadores: trámites administrativos, acceso a documentos y sumarios administrativos; un resultado «**aceptable**» en dos indicadores: informes de la Contraloría General de la República y denuncias publicadas en la prensa; y un resultado «**insuficiente**» en un solo indicador: información brindada a través del sitio web.

En general esta Institución ha demostrado una notable integridad y una buena eficiencia y transparencia, aunque no parece tener una organización administrativa bien estructurada cuando debe interrelacionarse con la ciudadanía. La otra única debilidad registrada ha sido la presencia de un sitio web realmente deficitario.²⁰

²⁰ Hay que subrayar que la evaluación de los sitios web se ha realizado entre julio y agosto de 2004, todas las modificaciones sucesivas, como ha sido el caso de la Cámara de Senadores que a final del año ha renovado completamente su sitio en Internet, no han sido tomadas en consideración.

La evaluación final entrega un resultado entre **bueno y óptimo**. El índice de evaluación es de **70.56 sobre 100**. En el cuadro más abajo es posible ver tanto la recopilación de los índices calculados por cada indicador, como el índice final de la Institución

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
Cámara de Senadores	73.25	78	70	100	26	63.89	70.56

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)


Ministerio de Educación y Cultura

El Ministerio de Educación y Cultura consiguió un resultado entre «**bueno y óptimo**» en dos indicadores: sumarios administrativos y denuncias publicadas en la prensa; un resultado «**aceptable**» en tres indicadores: trámites administrativos, acceso a documentos e informes de la Contraloría General de la República; y un resultado «**insuficiente**» en un solo indicador: información brindada a través del sitio web.

Como demuestran los resultados parciales de los principales indicadores: trámites administrativos, acceso a documentos e informes de la Contraloría, cuyos índices parciales están clavados entre 49 y 51 puntos sobre los 100 totales disponibles, el Ministerio de Educación y Cultura es una Institución con un nivel de transparencia, integridad y eficiencia absolutamente «medio», sin ningún sobresalto. Una Institución que, en sus procesos administrativos con la ciudadanía, no ofrece un servicio bueno pero tampoco malo, aunque tenga también sus caídas de integridad, como ha demostrado el pedido de coima que hubo en uno de los trámites realizados.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **55.56 sobre 100**. En el cuadro más abajo es posible ver tanto la recopilación de los índices calculados por cada indicador, como el índice final de la Institución.

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
MEC	49	51	50	83.30	40	83.33	55.56

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)


Ministerio de Agricultura y Ganadería

El Ministerio de Agricultura y Ganadería consiguió un resultado entre «bueno y óptimo» en un solo indicador: denuncias publicadas en la prensa; un resultado «aceptable» en dos indicadores: acceso a documentos y sumarios administrativos; y un resultado «insuficiente» en tres indicadores: trámites administrativos, informes de la Contraloría General de la República e información brindada a través del sitio web.


El cálculo del índice institucional para esta Institución demuestra una clara falta de homogeneidad de la misma, donde frente a algunos indicadores insuficientes se encuentran otros más que aceptables. Pero el dato que más sorprende es sin duda la óptima «prensa» de que goza el MAG actualmente, con una casi ausencia de artículos de denuncia sobre casos de corrupción en los diarios en el primer semestre del 2004, hecho que mal congenia con la experiencia directa obtenida a través de este estudio y los pedidos de coimas que verificamos durante la realización de los trámites administrativos. En general la Institución mantiene un índice de transparencia, integridad y eficiencia aceptable, aunque como vimos, lleno de luz y sombras.

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **46.94 sobre 100**. En el cuadro más abajo es posible ver tanto la recopilación de los índices calculados por cada indicador, como el índice final de la Institución.

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
MAG	35.75	51	34.48	57.64	38	95.56	46.94

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Tribunal Superior de Justicia Electoral

El Tribunal Superior de Justicia Electoral consiguió un resultado entre «bueno y óptimo» en un solo indicador: denuncias publicadas en la prensa; un resultado «aceptable» en tres indicadores: trámites administrativos, informes de la Contraloría General de la República e información brindada a través del sitio web; un resultado «insuficiente» en dos indicadores: acceso a documentos y sumarios administrativos.


El resultado no muy bueno registrado por la Justicia Electoral, que generalmente tiene una buena imagen pública de eficiencia e integridad,


dependió en gran medida de sus graves límites en materia de transparencia. En efecto, el valor de su índice, muy cercano a la barrera de la insuficiencia, es en gran medida debido a la indisponibilidad de la Institución en dar acceso tanto a sus documentos internos como a los resultados de los sumarios administrativos. Si no se tuviera en consideración este aspecto el índice del TSJE superaría los 60 puntos acercándose sensiblemente a la categoría «entre bueno y óptimo».

La evaluación final entrega un resultado **aceptable**. El índice de evaluación es de **44.70 sobre 100**. En el cuadro más abajo es posible ver tanto la recopilación de los índices calculados por cada indicador, como el índice final de la Institución.

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
TSJE	63.25	3	41.67	20	54	93.89	44.70

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Dirección General de Aduanas

La Dirección de Aduanas no consiguió un resultado entre «bueno y óptimo» en ningún indicador; consiguió un resultado «aceptable» en cuatro indicadores: acceso a documentos, sumarios administrativos, información brindada a través del sitio web y denuncias publicadas en la prensa; y un resultado «insuficiente» en dos indicadores: trámites administrativos e informes de la Contraloría General de la República.

La presencia de resultados aceptables en cuatro indicadores, entre los cuales también está presente el nivel de acceso a documentos de la Institución, permite a la Dirección de Aduanas reducir sensiblemente los efectos de los resultados negativos conseguidos tanto en los trámites (que como hemos visto anteriormente están plagados de casos de corrupción e ineficiencia administrativa), como en el informe de la Contraloría General de la República. Esto ha permitido a Aduanas obtener un índice de transparencia, integridad y eficiencia cuyo resultado, aunque «insuficiente», no es tan bajo como había podido presumirse por la mala fama que esta Institución mantiene entre la ciudadanía.


La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **36.60 sobre 100**. En el cuadro más abajo es posible ver

tanto la recopilación de los índices calculados por cada indicador, como el índice final de la Institución

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
DGA (Aduanas)	13	56	33.33	50	50	48.33	36.60

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Subsecretaría de Tribuciones - Ministerio de Hacienda

La Subsecretaría de Tribuciones del Ministerio de Hacienda consiguió un resultado entre «**bueno y óptimo**» en un solo indicador: denuncias publicadas en la prensa; un resultado «**aceptable**» en dos indicadores: sumarios administrativos e información brindada a través del sitio web; y un resultado «**insuficiente**» en tres indicadores: trámites administrativos, acceso a documentos e informes de la Contraloría General de la República.


El resultado más sorprendente en la Subsecretaría de Tribuciones del Ministerio de Hacienda es sin duda que frente a un resultado ampliamente insuficiente en los tres indicadores principales de este índice: trámites administrativos, acceso a documentos e informes de la Contraloría General de la República, que demuestran una grave situación de falta de transparencia, integridad y eficiencia en la Institución; encontramos una ausencia casi total de denuncias publicadas en la prensa, situación que, por el limitado «peso» de este indicador en el cálculo del índice institucional, no llega a modificar el resultado final, pero que igualmente aparece muy insólita respecto a la realidad de esta Institución.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **35.98 sobre 100**. En el cuadro más abajo es posible ver tanto la recopilación de los índices calculados por cada indicador, como el índice final de la Institución.

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
SSE Tribuciones	34.75	0	29.41	62.02	43	91.67	35.98

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Ministerio Público

El Ministerio Público no consiguió un resultado entre «**bueno y óptimo**» en ningún indicador; consiguió un resultado «**aceptable**» en dos indicadores: trámites administrativos e información brindada a través del sitio web; y un resultado «**insuficiente**» en cuatro indicadores: acceso a documentos, informes de la Contraloría General de la República, sumarios administrativos y denuncias publicadas en la prensa.

Aunque presente el sitio web más útil y eficiente de las ocho instituciones evaluadas, y un manejo aceptable de los trámites administrativos, el nivel de integridad, transparencia y eficiencia del Ministerio Público resulta realmente muy bajo. Esto es debido en buena parte a una total falta de voluntad de la Institución para dar transparencia a sus actividades, impidiendo el libre acceso de los ciudadanos tanto a su información interna (no clasificada) como a los resultados de los sumarios administrativos; y también a un manejo administrativo interno no propiamente eficiente, como demuestra el resultado del informe de Contraloría evaluado para este índice. Además, la Institución resulta asombrosamente plagada de casos de corrupción, como confirma la enorme cantidad de denuncias publicadas en la prensa en el primer semestre del 2004.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **29.43 sobre 100**. En el cuadro más abajo es posible ver tanto la recopilación de los índices calculados por cada indicador, como el índice final de la Institución.

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
Ministerio Público	47.75	3	35	20	55	0	29.43

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Instituto de Previsión Social


El Instituto de Previsión Social no consiguió un resultado entre «**bueno y óptimo**» en ningún indicador; consiguió un resultado «**aceptable**» en dos indicadores: sumarios administrativos e información brindada a través del sitio web; y un resultado «**insuficiente**» en cuatro indicadores: trámites administrativos, acceso a documentos, informes de la Contraloría General de la República y denuncias publicadas en la prensa.


El bajo nivel de transparencia, integridad y eficiencia registrado con este índice en el Instituto de Previsión Social, debe su razón principalmente a los malos resultados observados en sus tres principales indicadores: trámites administrativos, acceso a documentos y a informes de la Contraloría General de la República. Además, a diferencia de cuanto ocurrió con la Subsecretaría de Tribuciones del Ministerio de Hacienda, esta situación ha sido perfectamente registrada por la prensa, donde se han publicado centenares de artículos de denuncias de casos de corrupción en el primer semestre de 2004. La Institución tiene resultados aceptables solamente en los resultados de los sumarios administrativos y en la información brindada a través del sitio web, hecho no suficiente para impedir que su índice institucional sea el peor de las 8 instituciones analizadas.

La evaluación final entrega un resultado **insuficiente**. El índice de evaluación es de **29.21 sobre 100**. En el cuadro más abajo es posible ver tanto la recopilación de los índices calculados por cada indicador, como el índice final de la Institución.

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
IPS	29.75	0	37.93	67.13	46	13.89	29.21

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)


 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Redondeando una vez más el resultado arrojado por este «Índice de Transparencia, Integridad y Eficiencia de la Administración Pública basado en elementos objetivos» podemos concluir que de las 8 instituciones evaluadas solamente la Cámara de Senadores ha conseguido un resultado entre «**bueno y óptimo**»; otras tres instituciones: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Tribunal Superior de Justicia Electoral, se han colocado en la categoría de «**aceptable**»; mientras que las últimas cuatro instituciones: Dirección de Aduanas, Subsecretaría de Tribuciones del Ministerio de Hacienda, Ministerio Público e Instituto de Previsión Social, han resultado ser «**insuficientes**».


Además hay que subrayar que de los 48 índices parciales evaluados por este estudio (6 indicadores por 8 instituciones), 8 (el 17%) han conseguido un resultado «entre bueno y óptimo», 20 (el 41.5%) se han colocado en la categoría de «aceptables», y otros 20 (el 41.5%) han resultado ser «insuficientes».

Un resumen completo del cálculo de los índices institucionales por cada una de las 8 instituciones evaluadas se puede ver en el cuadro más abajo, que contiene tanto la recopilación de los 6 índices parciales calculados anteriormente como el índice final de cada Institución.

Institución	Trámites	Acceso	Contraloría	Sumarios	Internet	Diarios	ÍNDICE
Valor de Referencia	30%	20%	20%	10%	10%	10%	100
Cámara de Senadores	73.25	78	70	100	26	63.89	70.56
MEC	49	51	50	83.30	40	83.33	55.56
MAG	35.75	51	34.48	57.64	38	95.56	46.94
TSJE	63.25	3	41.67	20	54	93.89	44.70
DGA (Aduanas)	13	56	33.33	50	50	48.33	36.60
SSE Tribuciones	34.75	0	29.41	62.02	43	91.67	35.98
Ministerio Público	47.75	3	35	20	55	0	29.43
IPS	29.75	0	37.93	67.13	46	13.89	29.21

 Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)

 Resultado aceptable (de 40.1 a 70)

 Resultado insuficiente (de 0 a 40)

Resultados del Índice General

Completado el análisis de los índices institucionales de las 8 instituciones públicas evaluadas en este trabajo, el paso siguiente ha sido el cálculo del Índice General de transparencia, integridad y eficiencia de la Administración Pública en el Paraguay.

Este índice, que se conforma a partir de la media simple entre los índices institucionales de las 8 instituciones analizadas, aunque por ese mismo motivo pueda parecer bastante parcial, en cuanto basado exclusivamente sobre un número muy limitado del total de las entidades públicas del país, consideramos que, debido a la importancia de las instituciones involucradas que representan alrededor del 45% del funcionariado público y algunos de los sectores administrativos más estratégicos de los tres poderes del Estado, sea suficientemente representativo de la realidad de la administración pública paraguaya como para considerarlo un instrumento de medición válido.

Aparte de eso, además, su valor intrínseco se centra principalmente en el hecho que nos ayuda a establecer una «línea de base» del nivel de transparencia, integridad y eficiencia de la administración pública, que aunque esté basada sobre una «muestra» limitada de la misma, por la presencia en esta de las principales instituciones públicas del país,




resulta más que suficiente para establecer un punto de partida significativo desde el cual evaluar, a partir de ahora y con el transcurrir del tiempo, cómo evolucionará el nivel de transparencia, integridad y eficiencia de la burocracia paraguaya.

Pasando ahora al resultado final arrojado por esta medición, calculado a partir de la media matemática de los ocho índices institucionales vistos anteriormente, podemos ver que el **Índice General** de la Administración Pública se ha colocado en la categoría de «**aceptable**», pero con un resultado de **43.62 puntos** que es superior solamente en 3 puntos a la categoría de «insuficiente» y lejos 27 puntos de la categoría «entre bueno y óptimo».

Con este resultado final del Índice de transparencia, integridad y eficiencia de la Administración Pública basado sobre elementos concretos, y aunque «salvando» el hecho que haya sido elaborado a partir de una «muestra» limitada de instituciones públicas, creemos que Transparencia Paraguay haya conseguido confirmar «objetivamente» aquello que ya se había visto con claridad en otros estudios más «perceptivos»; es decir que **en la Administración Pública paraguaya existe una situación realmente deficitaria en lo que concierne a transparencia, integridad y eficiencia**, cuya solución necesitará de mucho tiempo, mucho trabajo y sobre todo mucha voluntad política por parte de todos los órganos del Estado.

En el cuadro más abajo es posible ver tanto la recopilación de los índices institucionales, como el Índice General de la Administración Pública.

Institución	ÍNDICE
Cámara de Senadores	70.56
MEC	55.56
MAG	46.94
TSJE	44.70
DGA (Aduanas)	36.60
SSE Tribuciones	35.98
Ministerio Público	29.43
IPS	29.21
Índice General	43.62

-  Resultado entre bueno y óptimo (de 70.1 a 100)
-  Resultado aceptable (de 40.1 a 70)
-  Resultado insuficiente (de 0 a 40)

6. Conclusiones

Para concluir este extenso estudio no nos queda nada más que subrayar cómo los resultados que nos ha entregado el trabajo de campo que hemos realizado buscando evaluar, a través de seis indicadores seleccionados y a partir de elementos objetivos, los niveles de transparencia, integridad y eficiencia de la Administración Pública, nos confirman de forma orgánica y fehaciente aquello que en realidad desde hace ya bastante tiempo es un secreto a voces para toda la ciudadanía, es decir: la existencia de una burocracia estatal que está muy lejos de conseguir estándares aceptables de funcionamiento y continúa obrando más a favor de unos cuantos caudillos políticos que de la colectividad en su conjunto.

Los índices calculados más arriba, en este sentido, no son nada más que la representación firme y científicamente elaborada de una situación bien conocida por parte de la ciudadanía, porque es parte de sus quehaceres cotidianos. Desde este punto de vista el gran valor de este estudio resulta ser principalmente el de haber puesto en cifras, documentos y datos ciertos y objetivos, la existencia de una situación permanente de falta de integridad, de falta de transparencia y de ineficiencia en la Administración Pública que está diariamente bajo la vista de todos, aunque el Gobierno busque desesperadamente esconderla.

La falta de integridad, la ausencia de transparencia y la limitada eficiencia de las instituciones públicas son una realidad indiscutible en el Paraguay y aunque algunas entidades consigan sobresalir y obtener evaluaciones entre buenas y óptimas, éstas son casos aislados frente a una generalidad de instituciones que no consiguen sobresalir de una mediocridad generalizada tanto en el manejo político como en el administrativo.

Y nuestro mismo estudio está allí para demostrarlo. Donde encontramos que, frente a una Institución que consigue alcanzar la categoría de evaluación más alta: «entre buena y óptima», es decir la Cámara de Senadores, hay bien cuatro, el 50% del total de las instituciones que hemos evaluado en este estudio, que no consiguen salir de la categoría más baja: la de «insuficiente»: la Dirección de Aduanas, la Subsecretaría

de Tribuciones del Ministerio de Hacienda, el Ministerio Público y el Instituto de Previsión Social.

Desde este punto de vista también podemos considerar que el Índice General calculado para las 8 instituciones evaluadas en este estudio, aunque parezca limitado en su alcance, finalmente resulta ser absolutamente representativo de la totalidad de la Administración Pública, en cuanto los elementos que los constituyen representan perfectamente la situación actual en que se maneja la cosa pública en el país.

Si consideramos los indicadores no en función de cada Institución evaluada sino tomándolos en su complejo, de manera a ser representativos del conjunto de la Administración Pública y no de algunas de sus partes, es allí donde más claramente nos aparece la forma en que se manejan todas las instituciones del Estado.

Trámites plagados de coimas, un acceso a información y documentos cada vez más difícil, una gestión administrativa que la misma Contraloría General de la República considera deficitaria, sumarios administrativos que nos indican las graves faltas de integridad presentes en el funcionariado público, sitios web que existen por obligación y no porque pueden ser un instrumento válido para dar más eficiencia a la labor administrativa y, finalmente, cada vez más denuncias de corrupción e ineficiencia en la prensa. Todos estos elementos en su conjunto son la descripción más precisa que se pudiera encontrar de la forma en que actualmente se maneja la administración del Estado, independientemente de la buena voluntad del gobierno o de los ministros de turno.

En conclusión podemos entonces afirmar que, aunque la Administración Pública paraguaya quizás no sea la peor del mundo, de todos modos está muy lejos de alcanzar resultados satisfactorios para las necesidades de la ciudadanía; y esto porque en cambio de buscar reformarla simplificando los procedimientos, transparentando los procesos y dando más eficiencia a las labores cotidianas, las élites políticas y burocráticas que la han llevado a la situación actual prefieren mantener el statu-quo preexistente, que les garantiza prebendas y privilegios, aunque esto vaya en detrimento del derecho de la ciudadanía a tener en el país una administración pública transparente, íntegra y eficiente.