



## **Corrupción: Revisión, dimensión social de la corrupción y esfuerzos en materia legal en el Paraguay**

Sebastián Vargas Ferreira

[sebasvar@gmail.com](mailto:sebasvar@gmail.com)

Eduardo Aguayo Ruíz Díaz

[edu\\_agua8485@hotmail.com](mailto:edu_agua8485@hotmail.com)

Leticia González Kunert

[lgonzalez@desarrollo.org.py](mailto:lgonzalez@desarrollo.org.py)

### **RESUMEN**

El trabajo es una revisión sobre la corrupción atendiendo al efecto social y la relación existente con la cultura, la pobreza, el género y las organizaciones sociales como elementos integradores para la comprensión del tema, además, en realizar un análisis del contexto normativo de la corrupción en Paraguay. Para abordar estas dimensiones la labor no solo se apoyó en una revisión bibliográfica actualizada en la materia, sino que no descuidó contextualizar la problemática desde una perspectiva regional y relacionando los esfuerzos del Estado Paraguayo con la mirada del fenómeno de la corrupción social descrita por varios expertos en la materia. En cuanto al último aspecto citado, con la revisión normativa se obtuvo una visión de conjunto, pues no se limitó a realizar un recuento de los principales institutos, sino que se expuso el devenir institucional reflexionando sobre los cambios que éstos representan en la realidad.

**Palabras claves:** corrupción, Estado, dimensión social, marco legal, Paraguay.

## **Corruption: Review, social dimension of corruption and legal efforts in Paraguay**

### **ABSTRACT**

The work focused on describing corruption taking into account its social dimension and the existing relationship with culture, poverty, gender and social organizations as integrating elements for the understanding of the topic, in addition, to carry out an analysis of the normative context of the corruption in Paraguay. To address these objectives the work not only relied on a date in the subject literature review, but also did not neglect to contextualize the problem from a regional perspective and to relate the progress of the efforts of the Paraguayan State with the look of the phenomenon of social corruption described by several experts in the field. Regarding the last mentioned aspect, with the normative revision an overview was acquire, since it did not limit itself to a recount of the main institutes, but it exposed the institutional evolution reflecting on the changes that these represent in reality.

**Key words:** corruption, State, social dimension, legal framework

Artículo recibido: 12 dic. 2019  
Aceptado para publicación: 20 dic. 2019  
Correspondencia: [sebasvar@gmail.com](mailto:sebasvar@gmail.com)  
Conflictos de Interés: Ninguna que declarar

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es hoy un tema popular en las ciencias sociales. El aumento del interés es evidente en economía y otras disciplinas. Algunas organizaciones publican datos indicativos sobre corrupción, Transparencia Internacional es un ejemplo de ello, su informe “Índice de percepción de la corrupción” es para la mayoría muy importante y es referencia al momento de citar fuentes y cuyos datos se utilizan frecuentemente en los análisis estadísticos para evaluar el desempeño económico (Hodgson & Jiang, 2008).

Según Biderbost (2016), existe una línea causal que hace que la corrupción no solo exista, sino que permite su desarrollo eficiente y eficaz, Esta línea exige, en primer orden, la “concatenación de faltas”, que los delitos acontecidos, en ocasiones, son cubiertos/tapados por superiores e inferiores y que se estructura una cadena de corrupción a lo largo del sistema.

Los problemas suscitan hechos de corrupción por lo general son de orden endógeno, o sea, son de internos, propios del sistema o en todo caso, asimilados por el sistema y por sus funcionarios más allá del rango o cargo y finalmente, es lo que genera la causalidad del fenómeno.

Dimant & Tosato (2018), puntualizan en que las causales radican en a) variables sociodemográficas primeramente; b) variables de responsabilidad social, las mismas pueden ser de control interno, como ser: el social media, los medios masivos de comunicación, el consenso social, entre otras; y de control externo, allí es donde todos los mecanismos utilizados por el fenómeno de la globalización entran en juego: los negocios, las redes de trabajo, el manejo de datos, etc.; c) variables económicas ligadas al mercado, se refiere a la competitividad, al nivel de libertad de los mercados, al desarrollo económico, al poder para acceder a bienes y servicios, etc. y por último, variables económicas derivadas del Estado y su control ante el mercado inmobiliario, el control de la capacidad de endeudamiento, el fomento al comercio justo, a las políticas de equidad y control sustentable de los recursos.

Es por ello que las consecuencias que pueden ser medidas desde distintas aristas, por ejemplo, los retornos sobre la educación son afectados por diferentes motivos (desempleo, crecimiento económico lento, falta de avance social), donde la corrupción puede ser medida. La emigración de personas más formadas aumenta a medida que aumenta la corrupción. La emigración de personas con bajo o medio nivel de formación tiene forma de U invertida -hacia países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)- (Cooray & Schneider, 2015; Dimant & Tosato, 2016).

### Concepto de la Corrupción

Méndez Giraldo et al (2016) explican que, como primera aproximación, la corrupción es la acción y efecto de romper, destruir o alterar globalmente el funcionamiento de algo.

Los mismos autores expresan además que, la corrupción puede clasificarse de múltiples formas dependiendo del aspecto a evaluar. Una primera clasificación se genera según la institución afectada por la corrupción, distinguiéndose tres tipos:

1. **Corrupción política:** abuso del poder mediante la función pública.
2. **Corrupción empresarial:** abuso del poder ejercido por cargos empresariales.
3. **Corrupción social:** dentro de esta se circunscriben abusos en sectores de la sociedad, por ejemplo, la corrupción policial, la corrupción tributaria, la corrupción sexual, la corrupción deportiva, la corrupción de las iglesias, entre otras.

Otra clasificación se hace según el sector en el que se generan los actos de corrupción, teniendo la corrupción gubernamental o estatal (sector público) y la corrupción del sector privado (Méndez Giraldo et al, 2016)

Malem (2002), mencionado por (Méndez Giraldo et al, 2016) expone una tipología rigurosa sobre la corrupción basándose en la aceptación social de esta y propone tres clases: corrupción negra, gris y blanca.

1. **Corrupción negra:** Cuando un acto corrupto es rechazado por parte de las élites políticas y de la opinión pública y a su vez estas buscan la correspondiente sanción.
2. **Corrupción gris:** cuando un acto corrupto es señalado por cierto segmento de la sociedad como malo, pero otra parte de la sociedad se muestra indiferente, o no le da la importancia necesaria,
3. **Corrupción blanca:** la mayoría de las élites y de la opinión pública consideran ciertos grados de corrupción como tolerables y por lo tanto no apoyan vigorosamente su criminalización. Esta última tipología también se conoce como la visión tripartita de la corrupción: blanda, suave y dura.

### Contexto de corrupción

De Quiróz (1998), expresa que: *“la corrupción deteriora dos de las funciones básicas de un sistema democrático: el control de los ciudadanos sobre la gestión de las finanzas públicas y el correcto uso del poder por parte de los gobernantes. Es decir, la corrupción atenta contra los fundamentos de los sistemas representativos”*.

Al mismo tiempo, señala que “la corrupción se ha desplazado hasta el corazón mismo de las instituciones en numerosos Estados Democráticos, y de esta manera, se ha convertido en un problema de carácter estructural”. La raíz se centra en el creciente peso del poder político y administrativo sobre la actividad económica y social; teniendo una influencia nociva sobre el crecimiento económico (De Quiróz, 1998).

Friedrich (1990), señala la corrupción se produce cuando un servidor público al que la sociedad le ha dado el poder para realizar un determinado deber, realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público (citado por R Soto, 2003).

Soto (2003), afirma que la corrupción puede ser interpretada como una falla en la estructura institucional de la sociedad, en particular en su capacidad de gobernabilidad; si la misma fuese efectiva, los actos de corrupción serían detectados y sancionados como regla general y, a la vez, las normas serían adaptadas de manera expedita para inhibir actos de corrupción.

Existe también una captura del Estado, proceso por el cual las élites políticas o empresariales cooptan las regulaciones, instituciones o políticas públicas, que se desvían del interés común y se alinean con el interés privado. La preocupación de teóricos como Stigler, Huntington o Peltzman fue la imposición de medidas proteccionistas como resultado de los procesos de captura, pero en las últimas décadas, el tipo de captura más común corresponde a la captura corrosiva. La captura corrosiva es aquella que tiene como efecto la eliminación de regulaciones o las hace “menos robustas de lo previsto en la legislación o de lo que recomendaría el interés público” según Serafini (2017).

Según Carpenter & Moss (2014), apuntan que la captura del Estado se entiende como el proceso por el cual las élites políticas o empresariales cooptan las regulaciones, instituciones o políticas públicas, que se desvían del interés común y se alinean con el interés del sector privado (citado por Serafini, 2017).

### **Cuadro 1: Relación entre captura del Estado y desigualdad.**



**Fuente:** Extraído del libro *Elite y captura del Estado* (Serafini, 2017).

Hellman & Kaufmann (2001), indican los peligros de la captura a largo plazo: “Dado que estas empresas aprovechan su influencia para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser solo un síntoma, para convertirse en una causa fundamental de la mala gestión de gobierno” (citado por Serafini 2017).

El Banco Mundial (2000), establece una definición con respecto a la captura un tanto más escueta: “la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos”.

Por otro lado, Harch (citado por Soto, 2003), lleva la definición a un terreno más práctico y la definen mediante una serie de acciones que son corruptas tales como:

- El robo abierto;
- La apropiación indebida de fondos o propiedad estatal;
- El nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares;
- El abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales;
- El tráfico de influencias;
- El uso de información privilegiada;
- La aceptación de dádivas y regalos;
- La colusión;
- El lobby y;
- Otras actividades para influir en el sistema político de modo tal de obtener beneficios personales o para grupos de interés.

Por ejemplo, la colusión es una práctica donde dos sectores alían en detrimento de un tercero, esta puede ser con el sector público (obras públicas o compra de medicamentos) pero también solo privado: se ponen de acuerdo los supermercados para fijar el precio del pollo, del gas, etc. Bajar el precio del pan por debajo de su costo: dumping, dumping social: incumplimiento de normas laborales para bajar costos y eliminar la competencia.

Según Soto (2003), es necesario reconocer o clasificar a las instituciones en dos categorías, aquellas que por efectos de la corrupción funcionan de manera ineficiente, pero en las cuales los actos de corrupción son esporádicos, aislados, o de impacto restringido; o aquellas que se vuelven inoperantes cuando la corrupción es la norma de comportamiento dominante de sus miembros y el principal objetivo éstos es obtener rentas. Típicamente, en este último caso parte sustancial de los trabajadores no acude al trabajo o solo lo hace por pocas horas, la mayor parte de los ingresos

del individuo provienen de prácticas corruptas, no existen mecanismos de control, y el sistema de incentivos se encuentra gravemente distorsionado.

En el informe, los mismos autores mencionan que el Banco Mundial calculaba que en el año 2013 que los sobornos pagados tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados alcanzaron en 2001-2002 la cantidad de un trillón de dólares, el 3 % del PIB mundial.

Por tanto, señalan también, que la corrupción hace perder competitividad a los países en los que es un fenómeno extendido. Identificar y cuantificar los costos de la corrupción es indispensable para conocer la dimensión del problema, algunos costos ocasionados por la corrupción son directos y más fáciles de calcular, Otros costos no son fáciles de documentar o cuantificar.

### Contexto en Latinoamérica

Transparencia Internacional (2017), presentó en su informe anual, Índice de Percepción de la Corrupción, donde clasifica a 180 países y territorios según los niveles percibidos de corrupción en el sector público según expertos y empresarios, utilizando una escala de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio; para ese año, el índice encontró que más de dos tercios de los países puntúan por debajo de 50, con un puntaje promedio de 43.

**Cuadro 2:** Resultados por región del Índice de percepción de la Corrupción 2017.



**Fuente:** *Transparencia Internacional (2017).*

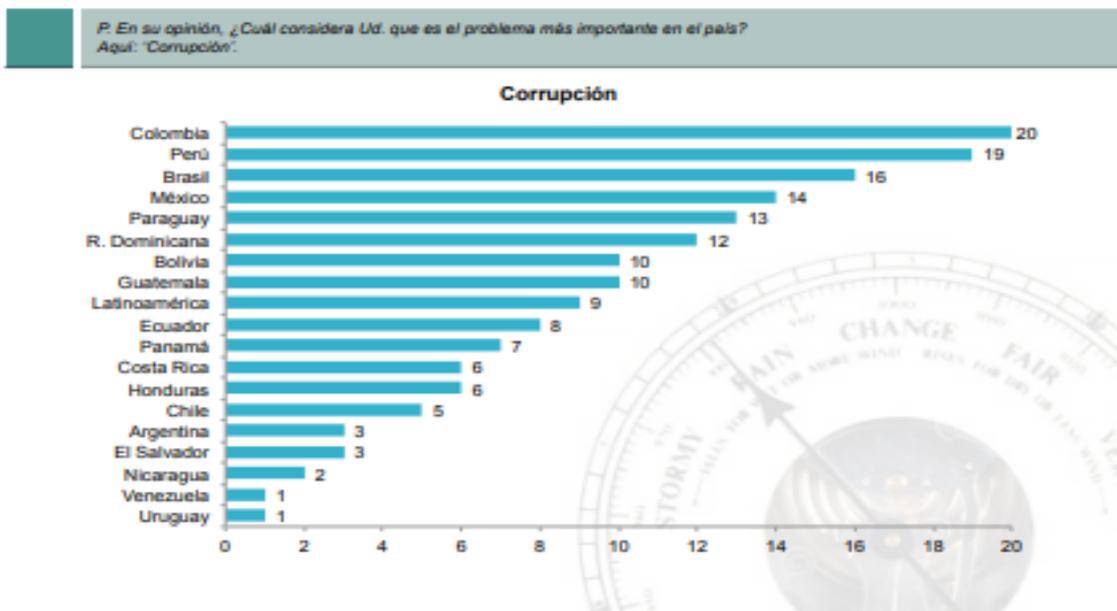
En el cuadro 2 se observa que el puntaje promedio en el Índice de Percepción de la Corrupción para el año 2017 fue de 44 sobre 100 para el continente americano, resaltando que todo lo que esté por debajo de 50 es indicador que los gobiernos no están abordando la corrupción y la impunidad sigue siendo un problema importante.

Llorente & Cuenca (2016), en su análisis expresan que, en América Latina, no sólo son abundantes los casos de corrupción, sino que existe una extendida percepción social de que esa corrupción es de alta intensidad. Esta combinación de elevada percepción de la corrupción, crisis/ralentización económica y tensiones/malestar social supone un misil en la línea de flotación de los sistemas democráticos de la región.

Latinobarómetro (2018), fue el primer lugar donde se analizó la importancia que le otorga la ciudadanía a la corrupción como el problema principal del país. Entre los resultados se observan que la corrupción aparece como problema cuando se trata a nivel país, no así cuando se consultó a nivel de municipios o a nivel de las familias. Esto no dejó de sorprender, ya que según los datos analizados, la corrupción está muy instalada en los municipios, pero los ciudadanos no ven como problema principal de los mismos; lo que se pudo observar con esto que no hay consciencia de cómo puede la corrupción afectar en cuanto a la cantidad y calidad de los servicios municipales.

La corrupción aparece como el problema más importante del país, a nivel regional en el cuarto lugar con un 9% junto con la situación política en la mención espontánea directa y en el resumen de los problemas se ubica en tercer lugar, junto con la situación política (9%) después de los problemas económicos (35%) y de la delincuencia (19%).

**Cuadro 3:** La Corrupción como el problema más importante del país.

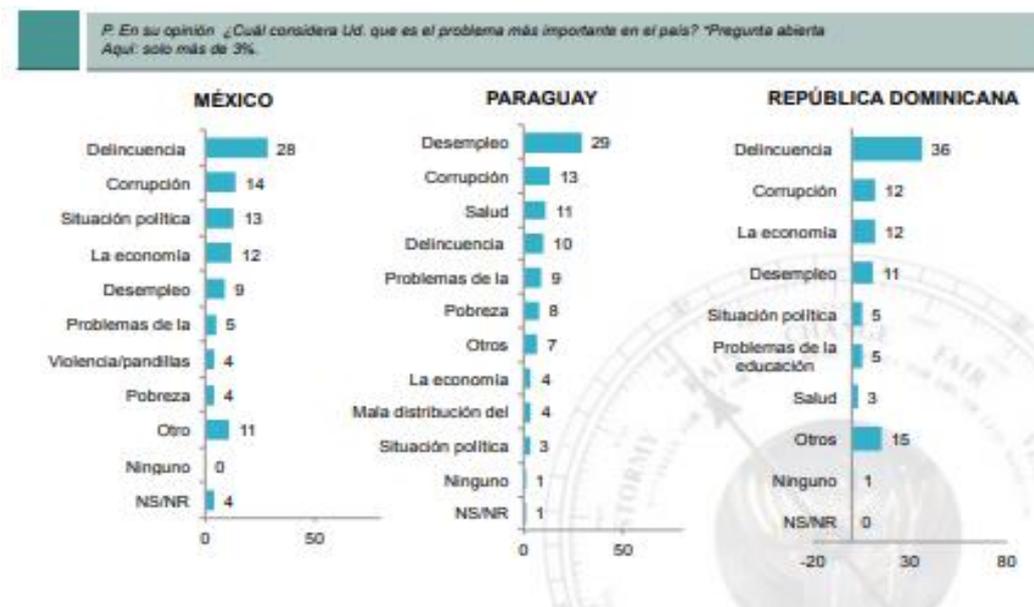


**Fuente:** Latinobarómetro (2018).

Son siete países donde la corrupción está en primer y segundo lugar de importancia como problema principal del país: Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia.

En México, Paraguay y República Dominicana la corrupción ocupa el segundo lugar con 14%, 13% y 12% respectivamente. México enfrenta sus elecciones presidenciales con los cuatro problemas principales muy similares a los de Brasil, delincuencia, corrupción, situación política y la economía.

**Cuadro 4:** *Problema más importante del País.*



Fuente: *Extraído de Latinobarómetro, 2018*

### Dimensión social de la corrupción

Al momento de investigar a la corrupción, gran parte de la bibliografía científica adopta fundamentalmente a las dimensiones económicas y/o políticas, siendo la social donde cotidianamente se “sienten” los efectos de la corrupción. Es notablemente menor el acervo disponible para analizar este aspecto con respecto al de las dos citadas anteriormente. Por lo tanto, la teoría en torno a la corrupción social se encuentra desparramada y al mismo tiempo la elaboración teórica es exigua (Estévez, 2005).

Involucraría excesivos obstáculos, además, estaría siendo mucho más difícil de realizar mediciones de contextos sociales comparándolos con escenarios económicos. La explicación a la situación planteada sería lo complicado al momento de la creación de parámetro de indicadores sociales (...) (los contenidos académicos concentran la atención en investigaciones basados en datos estadísticos fundamentalmente). Aunque, los escritos que hacen referencia a esta perspectiva, dan indicios efectivos en la investigación de otras dimensiones de la corrupción. Las preocupaciones acerca de la corrupción social, se orientan a variadas cuestiones por ejemplo: la relación entre corrupción y la cultura, la pobreza, el género y las organizaciones sociales:

elementos que son concluyentes para comprender de manera holística lo complejo del fenómeno (Estévez, 2005).

Los hechos de corrupción, como sucediera frente a los diversos problemas que tuvieron que lograr las ciencias políticas, salieron de perspectivas culturalistas que procurando revelar toda la corrupción, sostuvieron como causalidad única a las diferencias culturales. Esta actitud y su tendencia a constituirse en un reduccionismo, ha sido señalada por diversos autores actuales (Trujillo, 2002).

Kaufmann (1997), tampoco abraza a esta corriente culturalista. Él rechaza las explicaciones vertidas por relativismo cultural, al igual que la idea acerca de que solamente es probable vigilar la corrupción una vez industrializada la sociedad en su totalidad.

Según Varese (2001), en los contextos culturales en los cuales la corrupción está generalizada (pervasive corruption) es muy difícil desarrollar una definición conceptual negativa de este tipo de hechos. Las condiciones culturales trabajarían como un punto de conexión de potenciación y estructuración de la corrupción más que un límite.

La relación entre pobreza y corrupción es directamente proporcional, según Tanzi y Davoodi (1998), la distribución del ingreso pauperizada por los efectos de la corrupción son una “ventana” para que las clases dominantes aprovechen su condición para concentrar su poder y sus negocios en detrimento del resto de la población y al mismo tiempo merman las posibilidades de la clase pobre de obtener ingresos mejores (Trujillo, 2002). La corrupción suele ser un obstáculo difícil de sortear si se pretende afianzar el crecimiento de los pequeños o micro emprendimientos, aquellos que emergen de los sectores de bajos ingresos.

Generalmente, la de corrupción administrativa se expresa en forma de excesivas medidas o cánones, controles y gestiones para la puesta en marcha de un emprendimiento. Esto los aqueja en relación con otros negocios de mayor envergadura aun siendo del mismo rubro que no se encuentran sujetos a dichas inspecciones o que los evaden a través de pagos indebidos y/o usando de contactos. Por ende, existen mayores dificultades para que estas empresas sean competitivas, terminan por recaer sobre los más pobres y al mismo tiempo fortalece a los que cuentan con mayores recursos (Reos, 2002).

Una situación similar llevada a las zonas rurales se da con los pequeños productores ´primarios, quienes las más de las veces se encuentran limitados al momento de comercializa su producción. Generalmente, con el afán de llegar a los grandes mercados los productores deben sortear una serie de obstáculos. Se argumenta que esas instituciones están creadas para favorecer a los campesinos pobres y evitarles penurias en los mercados más lejanos o con mayor competencia.

Como en otros ámbitos, esas entidades tienen también límites en su capacidad de compra y por lo tanto deben racionar los recursos disponibles. Cuando esos centros de comercialización son administrados por funcionarios corruptos, se imponen “tarifas” para efectuar las compras de los productos seleccionados (Reos, 2002).

Reos (2002), insiste en afirmar que otra área en donde se producen perjuicios a los pobres, en el marco de la corrupción, es la impositiva. Dado que las legislaciones tributarias son de por sí complicadas y exigen un conocimiento especializado para su interpretación, los pobres tienen menos posibilidades de aprovechar las oportunidades legales para reducir su carga impositiva y donde también la carga impositiva se encuentra distribuida desparejamente.

En el Paraguay la presión tributaria es muy baja, por debajo de la media regional, para los impuestos que gravan a los sectores con mayores ingresos el aporte es mínimo con respecto a la distribución total de impuestos en el país, esta situación hace que los sectores sociales con menores ingresos lleven la mayor parte de la carga impositiva a través de los impuestos indirectos y al mismo tiempo es posible explicar que la población pobre paga en forma de impuestos porcentajes más altos de sus ingresos con respecto a otros grupos sociales (Borda & Caballero, 2017).

La relación entre corrupción y género fue estudiada por Swamy (1999), en donde sugiere que en situaciones hipotéticas las mujeres serían más reacias a aceptar sobornos que los hombres. Además, con base en un estudio particularizado, afirma que las empresas cuyas dueños o gerentes son mujeres experimentan una menor percepción de sobornos.

Por otra parte, cuando existen altos niveles de participación política de mujeres, los mismos estarían asociados a bajos niveles de corrupción, es decir que la diferencia entre géneros conlleva diferentes conductas y actitudes sobre la corrupción, y dichos contrastes son de suficiente volumen como para proponer un aumento en la participación política de las mujeres tendientes a reducir los niveles de corrupción (Swamy, 1999).

Según Mauro (1995), también es relevante la relación entre mujeres y corrupción, porque existe una percepción positiva sobre el crecimiento del poder social de la mujer reduce los niveles de corrupción.

Shleifer & Vishny (1993), sugieren que las sociedades más desiguales tienen una mayor grado de corrupción de tipo estructural. Desde el punto de vista del control tanto de la cosa pública como de los medios de producción concentrada en una clase y coincidentemente manejada por una mayoría clara de hombres, promueve un contexto más abonado para la corrupción.

Este pluralismo tiene un punto óptimo, dado que si se trasforma en fragmentación social, la sociedades que tienen comportamientos estancos, favorecen a la corrupción (Varese, 2001).

Suárez & Christiensen (2001), definen al sistema de corrupción institucionalizada como estructuras y procesos que con el tiempo se instalaron socialmente como modalidades comunes de lograr beneficios personales a expensas de un bien público. Este sistema propicia a la conformación de organizaciones (sindicatos, asociaciones, etc.) cuyas estructuras favoreciendo las prácticas propias de la corrupción, organizaciones en general, formales e informales, que ofrecen una “cortina” o soporte para la lograr impunidad.

Estas organizaciones poseen además una forma de coerción, no necesariamente violenta, que desalienta a aquellos que intentan denunciar hechos de corrupción. Por último, la corrupción organizacional se arraigaría en la tendencia de supervivencia corporativa en la medida que va admitiendo nuevos miembros para garantizar recursos, estatus o bienes personales (Suárez & Christiensen, 2001).

Suárez et al. (2003), por otro lado, intenta delimitar el rango de aceptabilidad y afianzamiento que posee la corrupción. Sostienen que la corrupción se institucionaliza cuando se integra a la cultura organizacional y pasa a constituirse en parte radical de nuestras creencias. Desde el punto de vista de la estructura organizacional que favorece la corrupción y la corrupción organizacional sería de la clase “corrupción blanca” (Suárez et al, 2003).

Otra perspectiva ofrece Etkin (1993), argumentando que la corrupción es una de las manifestaciones de la naturaleza contradictoria de las instituciones humanas, reflejo de la complejidad que generan los distintos factores que componen a las organizaciones. Un ejemplo claro se da en el ámbito empresarial donde para optimizar un área de trabajo (que implica siempre un costo para otra área), no hay acciones sin consecuencias colaterales. Aún si se intentan homogeneizar los efectos de una acción sobre las distintas áreas de la empresa, se chocaría con la tendencia “natural” que experimentan los diversos actores organizacionales, de padecer los cambios desigualmente.

Suárez & Christiensen (2001), afirman que la consideración “corruptor-corrompido” posee un bagaje ético- normativo que dificulta el estudio de los sistemas y procesos de la corrupción. Dicha interpretación engendra “chivos expiatorios” en los cuales se pretende depositar toda la responsabilidad del fenómeno, creando así la ilusión de que si erradicáramos a esas personas se daría solución al problema. Insistir sólo en los actores personales de la corrupción, desvía la atención de la estructura institucional paralela, que oficia como ámbito o espacio de corrupción y que, en última instancia, es la que posibilita la diseminación de la corrupción a toda la estructura social.

Según Suárez et al (2003), cuando se habla de corrupción organizacional se debe referir a los sistemas de corrupción institucionalizados en su conjunto y no a los actos aislados de corrupción. Ésta distinción resulta fundamental ya que la experiencia indica que a la hora de proponer soluciones a la corrupción, aquéllas que tienen una visión sistémica del problema, que contemplan todas las facetas del fenómeno social institucionalizado, son las que pudieron desarrollarse con mayor éxito.

Todo lo anteriormente analizado guarda una estrecha relación con la falta acceso a la información, cuando no existen datos ni fuentes sobre cómo se utiliza el presupuesto de los entes públicos, el grado de inversión o gasto en sectores fundamentales para el desarrollo social y el bienestar de la población, es cuando la corrupción fue internalizada por la sociedad, como fuera una carga fatalista, la cual se debe llevar irrenunciablemente como componente cultural inherente.

En este sentido, Reos (2002), sostiene que el acceso a la información sobre las acciones de los gobiernos es parte fundamental del carácter democrático de una sociedad. Esta información tiene el perfil de un bien público, o sea, un bien de todos y del que todos son responsables en la proporción en que incidan sobre dicho bien. Tiene las cualidades de no-exclusión y no-rivalidad. La no-exclusión se entiende como este bien público es tal que no puede excluirse a nadie de su uso o aprovechamiento. La no-rivalidad implica que el bien público puede ser compartido por otros en igualdad de condiciones o diversas razones sin perjudicar a nadie.

La mayoría las investigaciones hablan de la “opacidad de la información”. Tal opacidad comprende a las distintas actitudes morales y estructurales que tergiversan la reproducción fiel de la realidad. Se considera que los medios de comunicación actuales desvirtúan su vocación de asistir en la formación de opinión ya que manejan la información de manera tendenciosa que pueden ser engañosos (Estévez, 2005).

Teniendo en cuenta las características de la globalización, donde se conectan de una manera casi total actores económicamente disímiles en sus escalas, es posible diferenciar dos tipos de actores: el corruptor y el corrompido, los cuales introducen vicios o abusos de poder o corrupción como una estrategia de adaptación o acumulación de determinados actores o como gesto de sobrevivencia.

Para analizar la relación entre la corrupción pasiva y activa es necesario hacer referencia a las asimetrías de poder económico, político y cultural, tanto en macro como en micro. La corrupción afecta al sistema de decisión de los países, la racionalidad imperante no será el beneficio del mayor número, sino la “satisfacción” de una determinada red de corrupción con su clientela (Estévez, 2005).

La ecuación democrática formal que implicaba que un hombre es igual a un voto, se ve nuevamente desequilibrada, dado que la decisión estaría sesgada por los factores “opacos”. En este esquema, la corrupción transformaría a los ciudadanos en “incompetentes políticos” (Malem Seña, 2000). Esto es conducente a que los ciudadanos desconfíen de las instituciones públicas, reforzando lo privado, despejando el camino para aquellos que quieran aprovechar de la debilidad de la cosa pública de manera onerosa. La corrupción y la desmovilización ciudadana son dos fenómenos concomitantes en el orden político.

Para Fukuyama (1995), el bienestar y la competitividad de un país de frente al resto del mundo, se encuentra ajustada a una única cualidad cultural que penetra toda colectividad política: los niveles de confianza propios de la sociedad. Niveles altos de confianza son directamente proporcionales a los exiguos costes de la administración y manifiesta una notable seguridad y confiabilidad en la institucionalidad de un país. Una sociedad con robustecidos vínculos basados en confianza interpersonal generará más solidaridad y por ende más organicidad en su funcionamiento, gracias a la confianza. El control estatal se volvería innecesario. Al contrario, una sociedad con bajos niveles de confianza son caracterizados en dos; como corrupción y comercio condicionado por influencias corruptas, y las organizaciones son poco representativas e ineficientes.

Adentrándose en la problemática de la confianza, Piotr Sztompka (1997), afirma que la medida de la confianza que los hombres tienen en sus pares y en las instituciones depende de tres elementos:

1. “La confianza reflejada” de modo más o menos racional entre hombres e instituciones,
2. “La confianza básica” que surge desde la socialización en la vida familiar y del conjunto de experiencias en las que se ha confiado en otros; y
3. “La cultura de la confianza” que atraviesa las raíces de la sociedad generando un marco normativo para cada individuo.

Las características de una “Cultura de la Confianza” y una “Cultura de la Desconfianza”. Cada nota intenta describir las consecuencias que una y otra cultura ejercen sobre la sociedad.

Suárez & Gorrochategui (1998), argumentan que la crisis cultural y de valores que padecen las sociedades pone en jaque la moralidad personal y dejan el campo abierto para su progresiva corrosión. En el hogar, la escuela, la iglesia, el niño aprende una serie de valores que intentan ser consecuentes entre sí. Con el tiempo, el joven descubre que muchas de las actividades del mundo se desarrollan sobre una sutil traición de la confianza. Se da cuenta además de que “la mayor parte de la propaganda exagera y hasta en algún punto es totalmente falta de confianza”. La sensibilidad moral de este joven se vuelve entonces permeable a las distintas formas de corrupción gestándose la “moral de frontera”.

### **Avances en la lucha contra la corrupción. Contexto Normativo de la corrupción en Paraguay**

Los diversos dispositivos legales en materia anticorrupción, vigentes en el Paraguay, tienen como base específica directrices de cuerpos normativos internacionales. Las leyes, decretos y reglamentos que derivaron de estos instrumentos fueron diseñados atendiendo a la estructura orgánica del modelo estatal y sus reparticiones y, al mismo tiempo, adaptando el formato estructural conforme a las nuevas exigencias internacionales, otorgando así efectividad a los tratados y acuerdos.

Por otra parte, las normativas internas que sancionan la malversación de fondos públicos, el lavado de dinero, el enriquecimiento ilícito, el enriquecimiento sin causa, y otros hechos de corrupción -con repercusión directa al erario público- tienen, mayormente, como fuentes cuerpos normativos comunes que, en el marco de sus especificidades y de acuerdo al ámbito de aplicación, se constituyen en herramientas para el combate a la corrupción en general. Sin embargo, estas últimas carecen de la ingeniería técnica-administrativa para la prevención de la corrupción, la gestión con transparencia y los mecanismos de control y vigilancia en la operatividad del aparato estatal. De allí la importancia de la introducción de una serie de dispositivos a lo largo de más de 20 años desde la adhesión al primer tratado internacional específico en la materia.

La Constitución Nacional de 1992, a pesar de la crítica doctrinaria que recibe por su excesivo reglamentarismo, contiene institutos -estrictos- previstos para el control y sanción de las autoridades acorde a la necesidad de garantizar el funcionamiento armónico del aparato estatal, conforme al modelo adoptado por la carta magna; un Estado Social de Derecho.

La Constitución establece una serie de dispositivos para el ordenamiento político de la República que, concibe el diseño de la estructura y de la organización del propio Estado.

En ese sentido, en materia de normativas que regulan el funcionamiento de los órganos y las previsiones con respecto al alejamiento de las autoridades de los mandatos constitucionales, el mal desempeño en sus funciones o la comisión de delitos comunes; la carta política prevé institutos como: los Pedidos de informes, la Citación e Interpelación, Voto de censura, las Comisiones Bicamerales, la Pérdida de investidura y el Juicio Político, entre otro. Estos se constituyen en herramientas que, ante situaciones de corrupción, garantizan la investigación, el juzgamiento político y el eventual alejamiento del cargo para el sometimiento de las autoridades involucradas a la justicia ordinaria.

Es cierto que, ante flagrantes hechos de corrupción de parte de autoridades, estos dispositivos han sido utilizados -en estos 26 años que van desde la entrada en vigencia de la Constitución- en

escasísimas oportunidades. Esto habla más de quienes conducen el aparato que de la ineficacia de los propios institutos consagrados en la ley madre. La transversalidad de la corrupción ha carcomido y permeado el amplio espectro de nuestras instituciones y, al mismo tiempo, ha fortalecido y consolidado determinados grupos políticos y fácticos en el quehacer político de la República.

Este diagnóstico sintético explica la dificultad que como nación hemos sufrido para garantizar el efectivo funcionamiento de las instituciones estatales en la lucha contra la corrupción y en la legitimación de los organismos que configuran a la propia República. Hasta hoy, las oportunidades en que estos institutos han sido utilizados se han debido básicamente a tres fenómenos: a hechos de gran conmoción en la vida política; ante presiones de grupos de poder; y, en los últimos tiempos, gracias al despertar ciudadano que empuja hacia respuestas acorde a los mandatos legales.

No es mucho lo que hemos avanzado a la fecha –fuera del aspecto formal- para un cambio de fondo, para una renovación estructural que permita otro andar, y ello, como hemos indicado más arriba, no se ha debido sólo a las debilidades o a defectos congénitos de las instituciones, siempre perfectibles, sino a la voluntad política torcida de la gran mayoría de las autoridades. Sin embargo, los embates y la presiones externas e internas han sacudido en los últimos tiempos para que nuevos aires pongan en perspectiva el fortalecimiento del quehacer político-jurídico hacia un transitar de efectiva plenitud de nuestra aún frágil democracia.

El Estado Paraguayo por Ley N° 977/96 aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este fue el primer Instrumento jurídico Internacional Anticorrupción, y el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC), cuya declaración fue suscripta por nuestro país el 4 de julio de 2001.

La modernización administrativa del Estado paraguayo arrancó con la sanción de la Ley N° 1535/1999 de Administración Financiera del Estado. En menos de una década, la administración de los recursos financieros en el Paraguay experimentó un cambio trascendente. Hasta 1991 todas las operaciones se realizaban de manera centralizada y manual en el Ministerio de Hacienda, y las dependencias que integran la Administración Pública se circunscribían a ser meramente entes tramitadores para la satisfacción de sus compromisos derivados de la ejecución presupuestaria (Min. de Hacienda).

Este cuerpo normativo regula la administración financiera del Estado, que comprende el conjunto de sistemas, las normas básicas y los procedimientos administrativos a los que se ajustarán sus distintos organismos y dependencias para programar, gestionar, registrar, controlar y evaluar los ingresos y el destino de los fondos públicos... (Art.1)

La implementación del plexo normativo, además de buscar la optimización operativa del aparato estatal a través de un andamiaje técnico moderno y la especialización de sus funcionarios, intentó dotar de un mecanismo que transparente la gestión en un sentido amplio, para así tornar confiable el destino y uso de los recursos financieros del Estado.

Esta ley estableció el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) rigiéndose desde entonces por el principio de centralización normativa y descentralización operativa, con el objetivo de implementar un sistema de administración e información financiera dinámica, que integre y armonice las diferentes tareas derivadas de la administración de los recursos asignados a las entidades y organismos del Estado para el cumplimiento de sus objetivos, programas, metas y funciones institucionales, estableciendo los mecanismos de supervisión, evaluación y control de gestión, necesarios para el buen funcionamiento del sistema (Art. 2).

En el año 2000, se sanciona la Ley N° 1626 “De la Función Pública”, si bien no tiene por objeto directo el combate a la corrupción, es una norma madre para reglamentar el régimen legal al cual están sujetos los funcionarios y empleados estatales, para así propeler a la armonización jurídica para el manejo claro y transparente de los alcances de derechos, deberes, y obligaciones de los trabajadores del sector estatal.

Otro cuerpo normativo central para transparentar la actividad estatal es la Ley 2051/2003 de Contrataciones Públicas. Con este dispositivo se establecieron los lineamientos generales para reglamentar las acciones de planeamiento, programación, presupuesto, contratación, ejecución, erogación y control de las adquisiciones y locaciones de todo tipo de bienes, la contratación de servicios en general, los de consultoría y de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas (Art.1).

En su Art. 4, que trata sobre los Principios Generales por los que se rige la ley, en el inc. c, precisamente establece: Transparencia y Publicidad: Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos.

Este cuerpo normativo, con sus sucesivas modificaciones a través de decretos y reglamentos, se constituye en un instrumento de primer orden para transparentar una delicada actividad gubernativa, la cual requiere la mayor claridad en el manejo de todo el proceso licitatorio a los efectos de generar confianza y seguridad jurídica. Si bien no es una herramienta que pueda

considerarse infalible, es de suma trascendencia en el avance de ajustar los procedimientos al mayor nivel de objetividad en el marco de la lucha contra la corrupción.

Desde la vigencia de esta ley a la fecha se ha avanzado a tal punto que cualquier oferente puede estar informado del proceso licitatorio y cuestionarlo a través del seguimiento digital, estando los funcionarios estrictamente vigilados y con la obligación de explicar cualquier duda en la medida que avanza el proceso. El proceso licitatorio es actualizado automáticamente en el sistema elaborado para ello; esto permite una alta credibilidad en el sistema de selección.

En el año 2005, el Estado paraguayo, por Ley 2535, aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Este instrumento internacional, además de presentar la dimensión problemática y sus efectos en la administración del poder estatal para la realización de sus cometidos, explica cómo la corrupción e impunidad carcomen la vigencia de las instituciones de un estado social de derecho y por ende conducen al socavamiento de la democracia republicana como régimen.

El instrumento estableció una serie de directrices para adoptar -de manera concreta- medidas a través de determinados mecanismos para la administración y gestión de fondos estatales y políticas preventivas contra la corrupción. El consenso sobre las implicancias de la problemática y la necesidad de herramientas para afrontarla se vio reflejada en la adhesión de la gran mayoría de los estados partes.

En 2012, a través del Decreto 10.144 se creó la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), dependiente del Poder Ejecutivo. La SENAC fue la primera institución que operativiza medidas concretas en la lucha contra la corrupción. La misma es una instancia rectora, normativa y estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en cuanto a transparencia.

La autonomía y autarquía de la institución hace que la labor de mutuo o recíproco control con las demás instituciones de los poderes del estado se enmarque en el equilibrio e independencia entre estos, principio de rango constitucional que se efectiviza con la naturaleza del organismo.

Esta independencia se plasma a partir de sus elementos constitutivos. En ese sentido es un organismo técnico de gestión especializada, dependiente exclusivamente de la Presidencia de la República. Cuenta con personería jurídica de derecho público y plena capacidad de obrar, de conformidad al decreto que le da origen, los reglamentos y otras normas legislativas y/o administrativas, para la dirección, recepción de denuncias, supervisión, coordinación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos, planes y actividades del ámbito de su competencia.

La misión de la Secretaría no se reduce a la recepción de denuncias contra los funcionarios públicos sobre distintos hechos que se enmarquen en infracciones, mal desempeño y/o delitos, sino al seguimiento y monitoreo de éstas por los organismos encargados de aplicar sanciones y al mismo tiempo coordinar con las demás instituciones estatales planes de prevención y control de transparencia.

También en el año 2012, fue sancionado el Código de ética del Poder Ejecutivo por Decreto 10143/2012. El Código fue elaborado en el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública.

Tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establecieron la obligación de los Estados Parte de promover la integridad, honestidad y responsabilidad en el combate contra la misma y la impunidad en que quedan hechos de esta índole. En ese sentido, en la búsqueda de normativas éticas que guíen el actuar de los servidores públicos se promovió el plexo normativo señalado.

El Código, como lo indica su primer artículo, tiene por objeto poner en vigencia un sistema de gestión ética en el ámbito del Poder Ejecutivo y establecer los valores y normas que deben regir y orientar la conducta de las autoridades designadas en puestos de conducción política y de confianza, y de los servidores públicos.

Los sujetos afectados para el seguimiento de sus disposiciones incluye a los ministros, viceministros, secretarios ejecutivos u otros funcionarios con rango de ministros de la administración central; titulares de entes, presidentes y miembros de los consejos o directorios de entidades de la administración descentralizada, presidentes y miembros de los consejos o directorios de las sociedades anónimas de capital estatal, y Directores y miembros paraguayos de los Consejos de Administración de las Entidades Binacionales.

Otro importante avance en la política de transparencia estatal se logró con el Decreto N° 1212/2014 "Por el cual se aprueba la implementación del Portal Único del Empleo Público "Paraguay Concurso". A través del presente decreto se constituyó la plataforma informática para facilitar la gestión en línea de los procesos de selección de personas, tanto para el nuevo ingreso a la administración pública por concurso público de oposición como para la promoción en el empleo público por concurso de oposición y las nuevas contrataciones por concurso de méritos, conforme a la normativa emitida por la Secretaría de la Función Pública, concordante con los artículos 15, 25, 27 y 35 de la Ley De la Función Pública.

Con esta plataforma todo ciudadano podrá concursar mediante un sistema de inscripción y postulación en línea, registro u obtención de información en lo que respecta a procesos de

reclutamiento y selección de personal público. De esta manera, no sólo se facilita la tramitación del concurso de oposición para la función pública, sino al mismo tiempo se establece un sistema de mayor transparencia en la selectividad.

Otra importante herramienta a los efectos de lograr la transparencia en el manejo de la información y obtención de datos estatales fue la sanción de la Ley 5282/2014 “De acceso a la información pública”. Con esta ley en realidad se reglamentó el artículo 28 de la Constitución Nacional. Con ella se garantiza a todas las personas el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

El dispositivo legal habilitó la tramitación de las solicitudes a través de una plataforma o portal digital con el que se facilita el diligenciamiento de los pedidos. La ley cuenta además con los recursos a los efectos de apelar la negativa de provisión de datos y la judicialización en caso de persistir la negativa. Esta herramienta fue producto de las exigencias ciudadanas para contar con la información y datos de las diversas instituciones estatales. En ese sentido, se constituyó en una conquista de la presión social con el que se reafirmó la necesidad de profundizar la democracia a través de transparentar la cosa pública por medio del acceso a la información y a datos.

Por otra parte, es importante destacar el Decreto 3101/2015, Por el cual se aprueba el Plan de Trabajo anual y cronograma de actividades consolidadas de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y de las Auditorías Internas Institucionales de los organismos y entidades del poder ejecutivo para el ejercicio fiscal 2015.

La exposición de motivos del decreto explica que la Auditoría General del Poder Ejecutivo (A.G.P.E.), fue creada por Ley No 1.535/99 "De Administración Financiera del Estado", el 31 de diciembre de 1999, -cuyos alcances se hallan expuestos más arriba- y reglamentado por decretos posteriores<sup>1</sup>[1].

La Auditoría General del Poder Ejecutivo (A.G.P.E.) es un órgano técnico-normativo de control y asistencia a las auditorías de las entidades dependientes del Poder Ejecutivo para contribuir a la transparencia e integridad en la gestión de los recursos públicos. Tiene como objetivo ser una

---

<sup>1</sup> Decretos del Poder Ejecutivo N° 13245/01 "Por el cual se reglamenta la Auditoría General del Poder Ejecutivo y se establecen sus Competencias, Responsabilidades y Marco de Actuación, así como para las Auditorías Internas Institucionales de las Entidades y Organismos del Estado y el Decreto N° 10883/07 "Por el cual se establecen las Facultades, Competencias, Responsabilidades y Marco de Actuación en materia de Control Interno de la Auditoría General del Poder Ejecutivo" y el Decreto N° 962/08 "Por el cual se modifica el Título VII del Decreto N° 8127/00 "Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

institución modelo, reconocida por su alto desempeño, profesionalismo, eficiencia, calidad y transparencia, que promueva y fortalezca la cultura de control en los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo para el año 2018.

Entonces, los objetivos generales de la Auditoría General se resumen en lograr la eficiencia y eficacia en los trabajos de auditoría, optimizar la capacidad de gestión de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y fortalecer el control de las Instituciones del Poder Ejecutivo.

Uno de los más importantes dispositivos en materia de lucha contra la corrupción lo constituye sin duda el Decreto 4900/2016 por el cual se aprueba el Plan Nacional de prevención contra la corrupción.

Conforme lo establece el decreto respectivo, el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción es una política del Estado que tiene por objetivo organizar las acciones de las instituciones competentes para el fortalecimiento de las políticas preventivas de la corrupción. Se señala que esta política se despliega sobre la base del andamiaje institucional actualmente existente a partir del cumplimiento de metas específicas que se enmarcan en nueve ejes temáticos estratégicos.

El objetivo final –indica el decreto- es reducir las debilidades estructurales o sistémicas al interior de la administración pública de manera de restringir las oportunidades para la corrupción, propender a la correcta utilización de los fondos públicos y afianzar la confianza pública.

El Plan Nacional de Prevención de la Corrupción –conforme el decreto- fue elaborado bajo la coordinación de la Secretaría Nacional Anticorrupción, con apoyo de la cooperación internacional e incluye como actores responsables de su implementación a la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Procuraduría General de la República y la Dirección General de Empresas Públicas.

Con el plan se pretende establecer un sistema eficaz para la lucha contra la corrupción, a los efectos de promover la transparencia, la ética, la prevención y persecución de la corrupción en el Paraguay, promoviendo la participación de la población en el control de gestión de las autoridades para el fortalecimiento de las instituciones.

El Plan Nacional de Prevención de la Corrupción estará bajo la coordinación de la Secretaría Nacional Anticorrupción y buscará contribuir al logro de los objetivos mencionados a través de la articulación de políticas, planes y programas en materia de transparencia, acceso a la información, integridad, buen gobierno y lucha contra la corrupción.

El decreto indica que el Plan Nacional de Prevención de la corrupción es una continuación del trabajo desarrollado en los últimos casi quince años en el marco de la reforma institucional y

normativa dirigida a promover la transparencia, la ética, la prevención y persecución de la corrupción en el Paraguay.

Se señala que el conjunto de reformas implementadas, repasadas en esta revisión legal, han modificado sustancialmente el marco normativo e institucional en el país, logrando adecuar, al menos formalmente, la mayor parte de los dispositivos normativos y procedimentales a las exigencias establecidas en la materia por los convenios internacionales anticorrupción a los cuales Paraguay se encuentra vinculado.

El decreto subraya el carácter de la política que con el plan se pone en marcha y que éste deviene de las directrices de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Este punto lo señalamos al inicio cuando subrayamos la consonancia que se busca lograr con las disposiciones de los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país.

En términos generales, señala el decreto, la CNUCC aborda la promoción de la transparencia y prevención de la corrupción "partiendo de la necesidad de un marco coherente que pase de los principios generales a unas estrategias, planes de acción y procedimientos claros y realistas, así como a una vigilancia periódica de las medidas para aplicar la correspondiente estrategia". Ello requiere un enfoque global y coordinado, que vaya desde una evaluación de los riesgos basada en la recolección y el cotejo de información hasta la elaboración de un Plan que fije metas, objetivos generales y planes de acción. Idealmente, en este proceso deben participar todos los actores interesados, tanto del sector público como del privado y la sociedad civil. Así se ha trabajado en pos de la elaboración de la presente propuesta.

El decreto menciona que: Como resultado de distintos planes y políticas anticorrupción (Plan Nacional Anticorrupción, Plan Nacional de Integridad (PNI), Programa Umbral -Fases I y II, así como otras medidas recientes), el marco jurídico paraguayo está en grandes líneas alineado con los estándares de transparencia, integridad y promoción de la transparencia y prevención de la corrupción exigidos por la CNUCC. Entre múltiples medidas en la materia, se han creado sistemas de control interno e integridad como el MECIP, sistemas de ética pública en la administración nacional y una red interinstitucional anticorrupción. Junto con el establecimiento de metas específicas que apunten a fortalecer las instituciones y mejorar las prácticas de prevención y lucha contra la corrupción, será necesario que el Plan procure hacer converger los distintos sistemas normativos y procedimentales existentes, con el fin de lograr una mayor eficacia institucional y evitar el dispendio de recursos y tiempo: las metas a ser cumplidas en el marco del Plan que aquí se propone deberán realizarse contemplando los avances cumplidos en el marco de planes o políticas que son su antecedente, y construirse sobre esa base sin repetir innecesariamente actividades ya desarrolladas o en desarrollo en cumplimiento de políticas convergentes.

Por otra parte, se sostiene que el Plan hace especial foco al fortalecimiento de las políticas preventivas de la corrupción, que podrán desplegarse sobre la base del andamiaje institucional actualmente existente a partir del cumplimiento de metas específicas que pueden enmarcarse en nueve (9) ejes temáticos estratégicos.

### **¿Cuáles son estas medidas preventivas?**

Indica el decreto que: Las medidas preventivas que conforman los ejes del Plan son fundamentales a los fines de acercar, ya no los contenidos abstractos del marco jurídico, sino el funcionamiento en la práctica de las instituciones del Poder Ejecutivo paraguayo a los estándares exigidos por la CNUCC, en particular por su capítulo II. El objetivo final es reducir las debilidades estructurales o sistémicas al interior de la administración pública de manera de restringir las oportunidades para la corrupción, propender a la correcta utilización de los fondos públicos y afianzar la confianza pública.

El Plan Nacional de Prevención de la corrupción del Paraguay deberá poner énfasis, entonces, en la modificación y el fortalecimiento de las prácticas institucionales. Las prácticas corruptas suelen resistir las reformas normativas. Su reducción y eventual erradicación requieren estrategias que excedan lo jurídico para concentrarse en el robustecimiento de las capacidades preventivas y la coordinación inter-institucional. Solo así puede lograrse, finalmente, un imprescindible cambio cultural.

Por último, cabe citar el Decreto N° 4937/2016 Por el cual se crea e integra la red de transparencia y anticorrupción, coordinada por la Secretaría Nacional Anticorrupción dependiente de la Presidencia de la República.

La Red Interinstitucional Ejecutiva, denominada «Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RTA)» es un institución responsable de contribuir, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional Anticorrupción, a la ejecución de las acciones necesarias para promover y garantizar el desarrollo de la cultura de la transparencia e Integridad mediante la coordinación y la articulación de políticas, planes y programas provenientes del Poder Ejecutivo, en materias de transparencia, integridad, buen gobierno y lucha contra la corrupción.

En otras palabras, es un organismo complementario a la Secretaría Nacional Anticorrupción teniendo como objetivo establecer e implementar, con la rectoría de la Secretaría Nacional Anticorrupción, un plan de acción a fin de lograr la concreción de los objetivos estratégicos señalados en los ejes de actuación de la propia Secretaría.

## **CONCLUSIONES**

Estas conclusiones intentan reflexionar sobre las líneas generales de las distintas fuentes consultadas. Dada la complejidad del fenómeno de la corrupción, se cree que la mejor forma de abordar una eventual salida es a través de una mirada interdisciplinaria. Esto implica, desde una reflexión profunda en la lógica intrínseca del fenómeno, hasta la consideración sobre sus consecuencias más prácticas.

Es imprescindible fomentar los vínculos de confianza en las sociedades en las cuales no hay confianza interpersonal entre sus miembros. Urge el incremento de la confiabilidad interpersonal y la calidad de las instituciones resulta un elemento fundamental para construir una “cultura de la confianza”.

Es necesario insistir en la transparencia ya que, las condiciones de opacidad favorecen el desarrollo de la corrupción, todo sistema que pretenda controlarla, debe incrementar las condiciones de transparencia.

Atendiendo a lo desarrollado, es pertinente que del análisis teórico-conceptual con respecto a la corrupción, y su dimensión social, señalar los avances en términos legislativos e institucionales que el Estado paraguayo viene realizando, especialmente en lo que se refiere a la socialización de la información de manera pública.

Además, de contar con mecanismos que tienen como objetivo mitigar y luchar contra la corrupción dentro de la esfera de lo público. La SENAC, institución creada en el 2012, operativiza medidas puntuales en la lucha contra la corrupción, dando seguimiento y monitoreo a las denuncias realizadas en la misma contra funcionarios públicos sospechados de hechos contra el patrimonio público. Además, coordina con los organismos encargados de aplicar las sanciones, realizando también planes de prevención y control de transparencia.

De acuerdo al marco legal analizado, el mismo resalta y hace énfasis en las dimensiones económicas y políticas del fenómeno, sin embargo, no así con la dimensión social. Es necesario fortalecer la institucionalidad y la fiabilidad en las mismas para construir un clima de confianza que permita un mayor goce de derechos y de previsibilidad por parte de la ciudadanía hacia el Estado.

Es prioritario seguir con los esfuerzos para que las instituciones mantengan y aumenten el nivel de acceso a los datos que generan en beneficio de la sociedad. Al mismo tiempo, construir herramientas jurídico-políticas para hacerle frente a fenómenos como la colusión.

Es necesario luchar contra situaciones donde el gremio empresarial de distintos ámbitos tienen diferentes niveles de ascendencia sobre organismos del Estado, este fenómeno solo podrá ser subsanado atacando las causas de la captura, reduciendo la desigualdad, fortaleciendo un sistema de justicia imparcial y mejorando la transparencia y el control de la ciudadanía. Hubo avances en cuanto a transparencia en Paraguay, aún no cuenta con leyes de “periodos de enfriamiento” entre el empleo público y privado, conflictos de interés, registro de cabildeo, etc. u otras reformas para combatir la corrupción.

Estos consejos están generalmente integrados por gremios que detentan un gran poder político y económico en un país de fuertes desigualdades, donde el 10% más rico gana 18,6 veces más que el 10% más pobre. Los gremios poderosos tienen un acceso privilegiado a espacios de consulta y decisión dentro del Estado que pueden causar conflictos de interés y contribuir al aumento de la desigualdad –especialmente si están involucrados en ámbitos de conflicto social y vulnerabilidades como el agropecuario o el de empleo (Serafini, 2017).

Por último, es pertinente que aclarar que no todo es corrupción, en Paraguay la legislación no es precisa y clara, en ese sentido ya que el país no cuenta con un marco legal anticollusión<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Es un delito que se concreta bajo el acuerdo clandestino alcanzado entre dos o más personas (físicas o jurídicas) para perjudicar a un tercero. En el Código Penal paraguayo, no se contemplado. En Perú, existen dos tipificaciones de la misma: la colusión ilegal simple, que se configura cuando un funcionario público concerta con un tercero para defraudar al Estado. Esta puede darse dentro de un proceso de compra de obras públicas y bienes y es descubierto antes de afectar el patrimonio estatal. Y, la colusión ilegal agravada ocurre cuando el delito se ha consumado y se ha afectado el patrimonio del Estado. Entonces, se sanciona con cárcel de seis a 15 años.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acemoglu, D. y Verdier, T. (2000), "The Choice between Market Failures and Corruption". The American Economic Review, 194-211.
- Andvig, J. y Odd-Helge, F. (2000) "Research on Corruption: A Policy Oriented Survey". Michelson institute y Norweigan Institute of international Affairs.
- Banco Mundial. (2000). Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. Washington, D.C: The World Bank.
- Biderbost, P. (2016). Guía para la Construcción de mapas de riesgos de Corrupción. Asunción: Secretaría Nacional Anticorrupción.
- Borda, D. & Caballero, M. (2017). Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación. Revista Estudios Paraguayos. 107-132.
- Brunetti, A. & Weder, B. (1998). Explaining Corruption. University of Saarland and University of Basel.
- Carpenter, D. y Moss, D. (2014). Introduction. En: Carpenter, D. y Moss, D. (2014). Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press
- Comité Interinstitucional Técnico de Apoyo a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción – CITAIC. (2007). Informe de la república del Paraguay sobre las disposiciones seleccionadas para la segunda ronda de evaluación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción para la XI Reunión del Comité de Expertos del MESISIC del 25 al 30 de junio de 2007, en Washington, D.C. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_avance\\_pryXI.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_pryXI.pdf)
- Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad – CISNI. (2003). Informe de Paraguay de la primera ronda de evaluación. Obtenido de: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/daii/cisni/unidad2/pdf/convencion.pdf>
- De Quiróz, L. B. (1998). Dialnet. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5110352.pdf>
- Dimant, E. & Tosato, G. (2018). Causes and effects of corruption: what has past decade's empirical research taught us? A survey. Journal of Economic Surveys. Vol. 32, No. 2, pp. 335–356.

- Etkin, J. (1993). *La Doble Moral de las Organizaciones: Los Sistemas Perversos y la Corrupción Institucionalizada*. Madrid, Editorial Mac Graw Hill.
- Fishman, R. y Gatti, R. (2000) "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries". World Bank Policy Research Working Paper 2290.
- Friedrich, C. J. (1990), "Corruption Concepts in Historical Perspective." in *Political Corruption: A Handbook*, Heidenheimer, A.J.; Johnston, M.; and LeVine, V.T. (eds.). New Brunswick. Transaction Publishers.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, Free Press.
- Gould, D. y Amaro-Reyes, J. (1983) "The Effect of Corruption in Administrative
- Gray, C. y Kaufman, D. (1998) "Corruption and Development". *Finance and Development*, N° 35.
- Habermas, J. (1998). *¿Aprendemos de las Catástrofes? Diagnóstico y Retrospectiva de Nuestro Breve Siglo XX*. Revista Nexos y copiado de El Mercurio.
- Hellman, J. & Kaufmann, D. (2001). *La captura del Estado en las economías en transición*. *Finanzas & Desarrollo*, septiembre, pp.31 – 35.
- Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). *La captura del Estado en las economías en transición*. *Finanzas & Desarrollo*, septiembre, pp.31 – 35.
- Hellman, J. y Schankerman, M. (2000). *Intervention, Corruption and Capture: The Nexus between Enterprises and the State*. European Bank for Reconstruction and Development Working Paper, No. 58.
- Hodgson, G. y Jiang, X. (2008). *La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista*. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, núm. 18, pp. 55-80.
- Kaufmann, D. (1997) "Corruption: The Facts". World Bank Policy Working Paper.
- Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro*. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Llorente y Cuenca. (Setiembre de 2016). *Desarrollando Ideas D+I*. Obtenido de [https://www.desarrollando-ideas.com/wp-content/uploads/sites/5/2016/09/160912\\_DI\\_informe\\_Corrupcion\\_LatAm\\_ESP.pdf](https://www.desarrollando-ideas.com/wp-content/uploads/sites/5/2016/09/160912_DI_informe_Corrupcion_LatAm_ESP.pdf)

- Malem Seña, J. (2000) *Globalización, Comercio Internacional y Corrupción*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Malem Seña, J. (2000), *Globalización, Comercio Internacional y Corrupción*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Mauro, P. (1995) "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*. CX, 681
- Méndez Giraldo, G.; López Santana, E. (Abril de 2016). *Problema Social de la Corrupción. Perspectivas desde la dinámica de sistemas*. Obtenido de Editorial Udistrital: <http://editorial.udistrital.edu.co/contenido/c-870.pdf>
- Performance: Illustrations from Developing Countries". World Bank Working Paper N°
- Proud'homme, R. (1995). "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, N° 2.
- Reos, O. (2002). "Efectos Económicos de la Corrupción". Documento de la División de Programas de Estado y Sociedad Civil1. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *Corrupción y los Gobiernos*. Barcelona, Editorial Siglo XX.
- SENAC. (2018). *Sistema de seguimiento de procesos*. Asunción: SENAC.
- Serafini, V. (2017). *Elites y captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio*. Asunción. Decidamos.
- Shleifer, A. & Vishny, R. (1993). "Corruption". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 103, N° 3.
- Soto, R. (2003). *Flacso Andes*. Obtenido de Biblioteca Digital de Vanguardia para Investigación en Ciencias Sociales Región Andina y América Latina: [www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1275931953.raimundo\\_soto.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1275931953.raimundo_soto.pdf)
- Suárez, F. & Gorrochategui, N. (1998). *Corrupción Organizacional: Aspectos vinculados a la Estructura de Oportunidades en Diversos Tipos de Organizaciones y Casos de Corrupción Institucionalizados*. Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Swamy, A. (1999) "Gender and Corruption". Draft Paper, IRIS Center, University of Maryland.
- Swamy, A. (1999). *Gender and Corruption*. Draft Paper, Iris Center, University of Maryland.

- Sztompka, P. (1997). "Trust, distrust and the paradox of democracy". Centro Científico de Berlín para la Investigación Social. Disponible en <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1997/p97-003.pdf>
- Tanzi, V. (2000) *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Chetenham. Edward Elgar.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (1998) "Corruption, Public Investment and Growth". International Monetary Found Working Paper, 97-139.
- Transparencia Internacional. (2017). *Transparency International*. Obtenido de [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)
- Transparency International (2017). *Corruption Perceptions Index*. Berlin, August.
- Trujillo Arjona, A. (2002) "La Corrupción Política: Una Revisión de la Literatura". Universidad Carlos III de Madrid. Documento de Trabajo 02-14.
- Trujillo Arjona, A. (2002). *La Corrupción Política: Una Revisión de la Literatura*. Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo 02-14.
- Varese, F. (2001). "Pervasive Corruption", Working Paper, disponible en [www.colbud.hu/honesty-trust/varese/pub01.htm](http://www.colbud.hu/honesty-trust/varese/pub01.htm)
- Weyland, K. (1998) "The Politics of Corruption in Latin America". *Journal of Democracy* 9, 108-21.
- Zavala, R. (2013). Universidad Autónoma Nuevo León. Obtenido de Repositorio Académico Digital: [http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes obre la historia de la corrupcion.pdf](http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes%20obre%20la%20historia%20de%20la%20corrupcion.pdf)