



**“Consultoría para asistir técnica y metodológicamente a la
SENAC en la interpretación y análisis del índice de percepción
de la corrupción en Paraguay”**

(RDC 011 - C2 – 2017)

1

**Producto N° 2
Dr. Pablo Biderbost**

1. Índice

1. Índice.....	2
2. Índice de siglas.....	3
3. Introducción.....	4
4. Descripción metodológica del IPC.....	5
5. Performance histórica de Paraguay en el IPC.....	13
6. Índices utilizados por TI para construcción del IPC en el caso de Paraguay.....	18
Varieties of Democracy (V-DEM).....	20
Bertelsmann Foundation Transformation Index.....	26
World Economic Forum (Executive Opinion Survey).....	34
Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings.....	40
Global Insight Country Risk Ratings.....	46
Political Risk Services International Country Risk Guide.....	49
7. Revisión de índices que no incluyen a Paraguay.....	53
8. Conclusiones.....	55
9. Bibliografía.....	56
10. Anexo.....	58

2. Índice de siglas

BGC	Barómetro Global de la Corrupción
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
EOP	Executive Opinion Survey
IFS	Índice de Fuentes de Soborno
IGC	Informe Global de la Corrupción
ICRG	International Country Risk Guide
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
TI	Transparencia Internacional
V-DEM	Varieties of Democracy

3. Introducción

El presente documento tiene por objeto arrojar luz sobre la **metodología** utilizada para generar los valores que presenta el caso concreto de la República de Paraguay en el **Índice de Percepción de la Corrupción** de Transparencia Internacional (TI). Según la definición que esta organización no gubernamental de carácter internacional da de sí misma, TI es la única entidad que, a escala global, se dedica a perseguir la corrupción. Para ello, conforma estrategias multisectoriales que congregan a la sociedad civil, al sector privado, a la academia y a los gobiernos.

A la vez, desde su nacimiento en 1993, TI ha desarrollado una serie de **índices** que tienen por objeto medir la corrupción desde diferentes perspectivas. Entre éstos, se encuentran el Barómetro Global de la Corrupción (BGC), el Índice de Fuentes de Soborno (IFS), el Informe Global de la Corrupción (IGC) y el que motiva este estudio: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC).

El IPC es construido a partir de otros índices que son elaborados por otras instituciones de reconocido prestigio. Es, en la jerga metodológica, un **índice secundario** porque se alimenta de otros. Como su nombre lo sugiere, está edificado a partir de pareceres de diferentes individuos (expertos) y colectivos (empresarios) sobre la ocurrencia de hechos de corrupción en jurisdicciones nacionales concretas. Refleja, por tanto, **percepciones subjetivas** y no niveles reales de corrupción que podrían venir dados de fuentes objetivas¹ (número de procesamientos y condenas judiciales, cuantía de denuncias periodísticas, registro de victimización de la corrupción, cantidad de manifestaciones de la sociedad civil con un claro propósito anti-corrupción, etc.)².

4

¹ Existe en la literatura sobre corrupción, una discusión institucionalizada sobre las ventajas y desventajas de usar uno u otro tipo de fuentes (subjetivas *versus* objetivas) (Kaufmann et al., 1998; Johnston, 2001; Seligson, 2006; Lugon, 2010). El *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) ha querido, para el caso latinoamericano, avanzar en la construcción de indicadores objetivos de la corrupción. Un ejemplo de ello es su índice de victimización de la corrupción.

² Aunque estas fuentes se suponen más objetivas por el hecho de que pueden ser cuantificadas numéricamente, ello no implica que factores externos no puedan alterar su número. El caso de la injerencia de actores poderosos (públicos o privados) en procesos judiciales es una clara muestra de ello.

Este índice, por encontrarse basado en percepciones, forma parte de lo que se han dado en llamar **índices de primera generación de medición de la corrupción**³. A pesar de encontrarse estos constructos basados en subjetividades, como Johnston (2001) oportunamente afirmó, cuentan con un elevado poder a la hora de influenciar las decisiones de inversión, ayuda al desarrollo y préstamos que ciertos actores (públicos y privados) toman en relación a las jurisdicciones que son sometidas a su escrutinio.

Para proceder a diseccionar al IPC, el presente texto se ha estructurado en diferentes acápite. En primer lugar, se hará una descripción de la metodología detrás del IPC. En segundo lugar, se mencionará cuál es la evolución histórica de la República del Paraguay en el mismo. Posteriormente, se revisarán cuáles son los índices primarios que TI utiliza para construir el propio. En cuarto lugar, se repasarán aquellos índices primarios que no incluyen a este país latinoamericano pero que, en el corto plazo, podrían hacerlo. Finalmente, se presentan unas conclusiones sobre lo reportado en estas líneas.

4. Descripción metodológica del IPC

El IPC fue creado en 1995. Rápidamente, se convirtió en el indicador más utilizado para medir, en **perspectiva comparada**, las percepciones sobre **corrupción** que tienen lugar en el **sector público** en diferentes países del mundo⁴. A lo largo de sus dos décadas en activo, el índice ha sufrido un proceso de ajuste en relación a las fuentes utilizadas y a la metodología aplicada. Como indica TI (2017c), el último proceso de revisión tuvo lugar hace un quinquenio (2012)⁵. En esta oportunidad, el

³ La segunda generación de índices pretende usar fuentes de naturaleza más objetiva como las antes mencionadas. Para mayor información sobre este tipo de índices, por favor revisar la presentación de Fasekas y János (2014).

⁴ Existen otros instrumentos para medir percepción de la corrupción a niveles regionales. El Latinobarómetro, el Afrobarómetro y el Eurobarómetro son ejemplo de ello. Lamentablemente, la *“comparabilidad en estados que pertenecen a diferentes regiones”* permitida por estas herramientas es más bien mínima.

⁵ Según informa TI (2017c), los profesores Andrew Gelman (Departamento de Estadística y Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Columbia) y Dr. Piero Stanig (Instituto de Metodología de la London School of Economics and Political Science) son quienes han contribuido a la generación de la nueva metodología.

método por el que finalmente se decantó la institución incluye solamente mediciones de un único año para cada fuente de datos. A la vez, la nueva metodología ahora permite realizar comparaciones no sólo tipo *cross-sectional* sino también longitudinales (entre diferentes momentos en el tiempo). Ello ha implicado un cambio sustantivo en relación a la metodología utilizada en el pasado.

La **metodología** aplicada por TI para la construcción del índice se estructura en **cuatro pasos** concretos. En primer lugar, se procede a la selección de las fuentes. En segundo lugar, se procede a re-escalar los datos originales. En un tercer momento, los datos re-escalados son agregados. Finalmente, se construye una medida de incertidumbre. La siguiente figura resume gráficamente la secuencia enunciada. A posteriori, se describe cada instancia en mayor detalle.

Figura N°1
Secuencia de pasos para la construcción de IPC



Fuente: Elaboración propia (2017).

❖ Selección de las fuentes de datos

El IPC, como se ha mencionado, es construido a partir de un listado de fuentes disponibles. Si bien ninguna de ellas se centra exclusivamente en **mediciones sobre percepción de la corrupción**, la incluyen porque resulta de interés para diferentes

propósitos de investigación (identificación de niveles de competitividad, de riesgo o registro de perfiles democráticos). Todas las fuentes son construidas por organizaciones o (consorcios entre instituciones) de reconocido prestigio. Las fuentes, a efectos de ser incluidas, deben cumplimentar una **serie de requisitos**. Estos requisitos son enumerados a continuación⁶.

- **Recopilación de datos fiables y metodología de una institución creíble (validez).**

Los datos deben estar provistos de fiabilidad y validez. En la terminología científica, una investigación provista de **fiabilidad** es aquella que, en caso de ser replicada por otros, arrojaría semejantes resultados. En tanto, cuando se habla de **validez**, se entiende que una investigación mide lo que afirma medir y, por tanto, ⁷conduce a conclusiones merecedoras de atención. Por ese motivo, el IPC sólo utiliza fuentes que documenten con claridad las técnicas aplicadas en la recogida de datos. Estas metodologías, según la expresión de TI, deben ser sólidas. Los indicadores de solidez varían dependiendo de las estrategias usadas para obtener la información. Esto reviste especial importancia cuando se procede a recolectar la opinión de expertos. En tal caso, los mismos deben contar con probadas cualificaciones en la materia. En tanto, cuando se realiza una encuesta, la muestra debe ser lo suficientemente representativa.

- **Los datos abordan la corrupción en el sector público.** El análisis efectuado por estas organizaciones debe relacionarse, como condición *sine qua non*, con la percepción del nivel de corrupción que él o los encuestados tienen en relación al **sector público** (o gubernamental). El *target* de estos estudios es interrogado sobre acciones concretas que refieren, fundamentalmente aunque no exclusivamente, a corrupción a pequeña escala (por ejemplo, el pago de sobornos). En ocasiones, también se interroga sobre la **eficacia percibida de las estrategias anti-corrupción** porque se entiende que la misma funge como indicador del nivel percibido de corrupción en el país. Desde el punto de vista

⁶ TI informa que se procede a contactar a cada institución para verificar la metodología aplicada. También, se busca en estos contactos la obtención del permiso institucional para publicar las puntuaciones según el formato re-escalado.

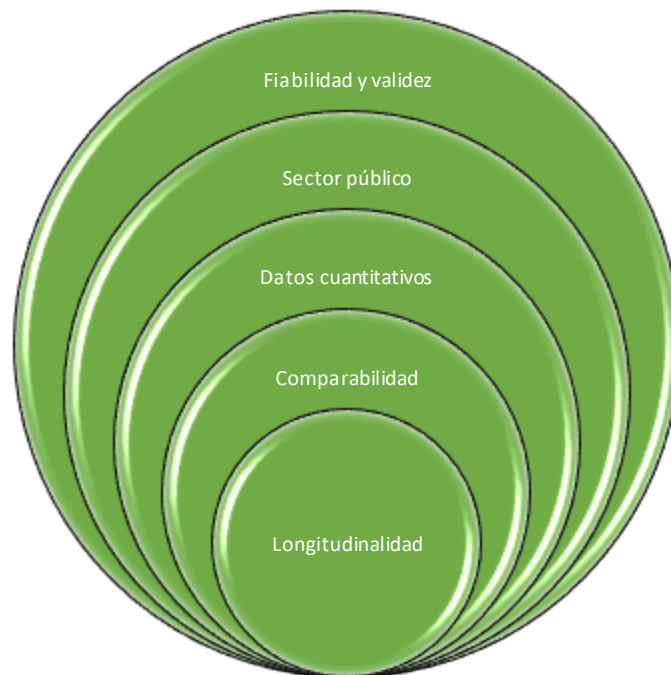
⁷ Generalmente, en la jerga científica, se busca la consecución de la validez a partir de la creación de instrumentos (encuestas, entrevistas, experimentos, etc.) que procedan a medir lo que se desea medir.

teórico, la utilización de este último indicador presenta problemas debido a que no en todos los individuos una percepción negativa (o positiva) de la eficacia de la prevención de la corrupción vendrá de la mano de una percepción negativa (o positiva) de los niveles de corrupción existentes.

- **Datos cuantitativos (variables intervalares/granulares).** Las fuentes utilizadas deben trabajar con escalas que faciliten una suficiente **diferenciación** entre los datos/casos. Como requisito, al menos, se exige que las escalas cuenten con cuatro puntos descriptores de diferentes niveles percibidos de corrupción en las naciones incluidas en la muestra. El trabajar a partir de escalas de este tipo permite que, a posteriori, los datos puedan ser re-escalados según el baremo de trabajo de IPC. Éste cubre los valores comprendidos entre 0 y 100.
- **Comparabilidad entre naciones.** El IPC, como es conocido, tiene por objeto generar **clasificaciones de países** según sus niveles percibidos de corrupción. Por ello, las fuentes deben trabajar con datos originarios que también comparen apropiadamente entre naciones. Las mediciones deben encontrarse estandarizadas, es decir, debe procederse a la misma medición en cada nación y utilizando la misma escala.
- **Mediciones longitudinales.** El IPC tiene objeto proceder a la **medición continua** (a lo largo del tiempo) de los niveles percibidos de corrupción. Por ese motivo, no se hace uso de fuentes que capturan percepciones de corrupción para un momento en particular. Estas últimas quedan inmediatamente excluidas. Sólo se trabaja con fuentes que, con cierta periodicidad, proceden a la recolección de datos en una multiplicidad de naciones.

La siguiente figura resume gráficamente las características que debe presentar una fuente de información para ser utilizada como base para la creación del IPC por TI.

Figura N°2
Requisitos para fuentes utilizadas como base de IPC



Fuente: Elaboración propia (2017).

❖ Estandarizar las fuentes de datos

Como segundo paso, cada fuente debe ser normalizada para ser compatible con el resto de las fuentes disponibles. La **normalización**, en Estadística, refiere al proceso mediante el cual se ajustan los valores utilizados por diferentes escalas para que, más adelante, en una nueva escala sea posible proceder a la obtención de medias aritméticas. Es este proceso de agregación el que permite generar la escala definitiva del IPC. Mediante la estandarización, se convierte a todas las fuentes de datos en escala de 0-100. En ella, el valor 0 representa el nivel más alto de corrupción percibida. Por el contrario, el valor 100 es igual al menor nivel de corrupción percibida. Si hubiera una escala de las fuentes originales en la que los niveles más bajos de corrupción son aquellos representados por valores numéricos también bajos debe primeramente ser

invertida. La **inversión** tiene lugar multiplicando cada puntuación en el conjunto de datos de la escala por -1 (menos uno).

Según reporta la propia TI, cada puntuación se normaliza (a un valor z) restando la media de los datos y dividiendo por la desviación estándar. Esto da como resultado un conjunto de datos centrado alrededor de 0 y con una desviación estándar de 1. Para que estas puntuaciones z sean comparables entre conjuntos de datos, se realiza un paso más que consiste en definir la media y los parámetros de desviación estándar como parámetros globales. Por lo tanto, cuando una fuente concreta de datos cubre una gama limitada de países, se procede a imputar puntajes a todos los países que faltan en el conjunto de datos respectivo. Se imputan valores faltantes para los países que carecen de datos utilizando el paquete de software estadístico STATA mediante el comando de **imputación** del programa.

Este comando hace una regresión de cada conjunto de datos contra las fuentes de datos del IPC que estén, por lo menos, 50% completas para estimar los valores para cada país en el que faltan datos en cada fuente individual de datos⁸. La media y la desviación estándar para el conjunto de datos se calcula como un promedio de la base de datos completa y se utiliza como parámetro para la estandarización de los datos brutos. Es importante destacar que el conjunto de datos completo con valores imputados sólo se utiliza para generar estos parámetros. Bajo ningún punto de vista, los valores imputados son utilizados como datos de origen para las puntuaciones de los países en el IPC.

Críticamente, las puntuaciones z se calculan utilizando los parámetros de la media y la desviación estándar de los resultados imputados para el año 2012. Esto se realiza de esta manera para que 2012 funja efectivamente como el año base para los datos. Gracias a este procedimiento, las puntuaciones pueden ser comparables año tras año. Cuando nuevas fuentes ingresan al índice, para reflejar adecuadamente los cambios en el tiempo, el cálculo de reconstrucción de la escala permite que aquéllas sean consistentes con los parámetros de la línea base de 2012. Esto se realiza estimando

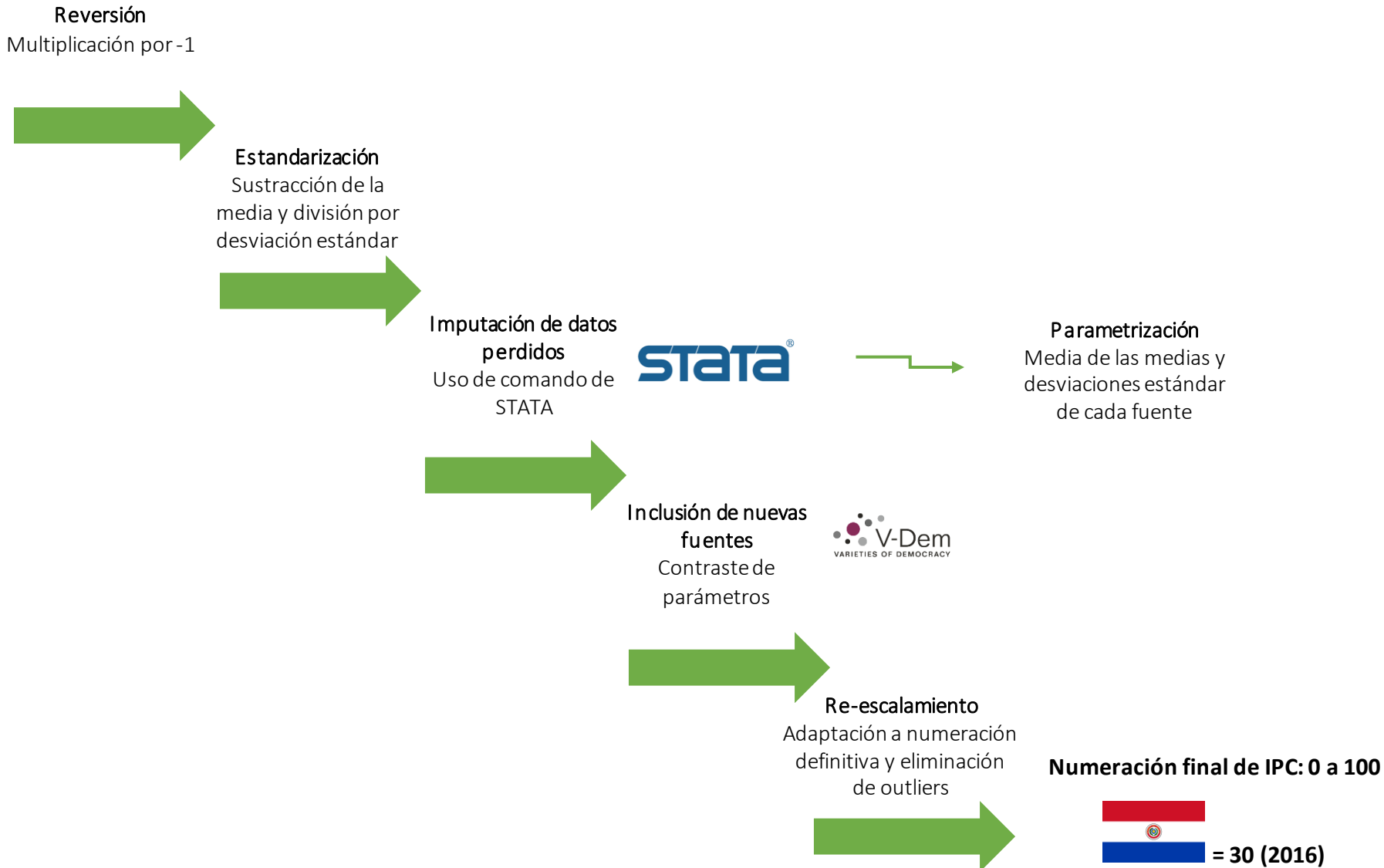
⁸ Esto se realiza con todas las fuentes a excepción de los datos del Índice de Transformación. No es usado para imputar los datos de los Indicadores de Gobernabilidad Sostenible debido a que no hay superposición en la cobertura de países. Cabe mencionar que ambos índices son elaborados por la Fundación Bertelsmann.

primero si hubo un cambio global en la media y la desviación estándar desde 2012. A posteriori, se usan estos nuevos valores, que pueden haberse desviado entre 50 y 20 para volver a escalar el nuevo conjunto de datos⁹.

Las puntuaciones z se vuelven a escalar para ajustarse a la escala del IPC entre 0 y 100. Este procedimiento aplica una fórmula simple que establece el valor medio de la base de datos estandarizada para aproximadamente 45, y la desviación estándar de aproximadamente 20. Cualquier puntuación que exceda los límites de 0 a 100 es inmediatamente descartada. Para una mejor comprensión del proceso a través del cual se estandarizan los datos, por favor revisar la siguiente figura.

⁹ Cuando *Varieties of Democracies* se incluyó en la estimación del IPC, se utilizó el procedimiento descrito para proceder a la comprobación de eventuales cambios en la media y en la desviación estándar desde 2012. TI estableció que la media y la desviación estándar no sufrieron una modificación por esta incorporación. Por ello, se ha mantenido la comparabilidad entre las puntuaciones del IPC

Figura N°3
Pasos para proceder a la estandarización de las diferentes fuentes



❖ **Agregación de los datos re-escalados.**

Como tercer paso, la puntuación del IPC de cada país se calcula como un promedio simple de todos los valores re-escalados para cada país. Es importante recordar que un país recibirá una puntuación sólo si hay, al menos, tres fuentes de datos disponibles para el cálculo de este promedio.

❖ **Reporte de una medida de incertidumbre**

La puntuación del IPC se informa junto con un error estándar y el intervalo de confianza del 90%. Ello refleja la variación en el valor de los datos de origen que corresponde a la puntuación del IPC. El término de error estándar se calcula como la desviación estándar de la fuente de datos, dividido por la raíz cuadrada del número de fuentes. Mediante la aplicación de este error estándar, es posible calcular el intervalo de confianza del 90% (asumiendo una distribución normal).

5. Performance histórica de Paraguay en el IPC

Las mediciones sobre percepción de la corrupción en Paraguay por parte de TI se iniciaron en el decenio de 1990. Durante aquella década, la *performance* del país fue reportada en dos oportunidades (1998 y 1999). Luego, hubo un bienio de “silencio empírico” (2000-2001). Desde el 2002, Paraguay ha estado incluido de manera ininterrumpida en el índice.

El IPC puede ser reportado de dos maneras. Una de ellas refiere al **puntaje** (*score* en voz inglesa) que cada país posee luego de aplicado el procedimiento metodológico antes descrito. Como se ha mencionado, en este caso, el valor 0 describe una situación de máxima percepción de la corrupción y el valor 100 delata un escenario en el que la percepción de la corrupción es mínima. Este indicador tiene una naturaleza absoluta desde el punto de vista matemático. La otra manera de reportar el índice es la vinculada a la **posición**, en el marco de un ranking global, que cada nación asume. Esta segunda manera de informar el desempeño presenta un inconveniente metodológico. La ubicación del país en el “podio” es de tipo relativo, es decir, depende del número de

naciones incluidas en la muestra¹⁰. Menores valores, en este caso, implican menores niveles de percepción de la corrupción.

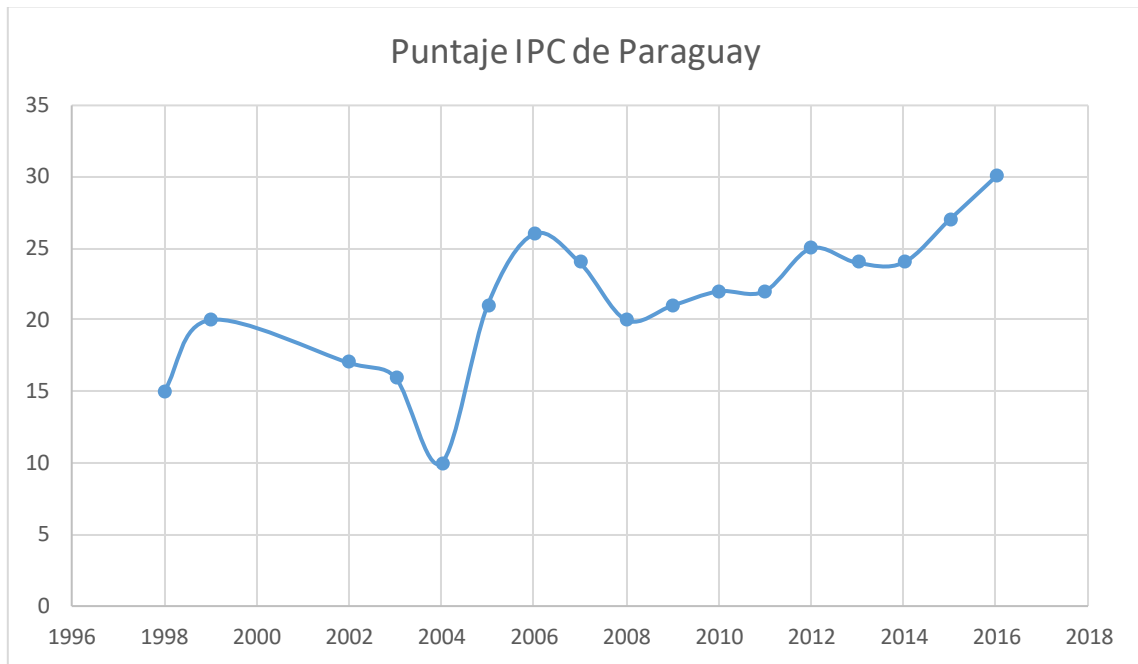
Considerando ambas maneras de reportar al IPC, la **tendencia** en el caso de Paraguay es de **cambio en positivo**. Para el puntaje, el valor inicial de la serie (1998) fue de 15. La nación sudamericana presenta en la última medición (2016) un valor de 30. Para la posición, una primera mirada delataría una aparente involución: el primer año de la serie se ubicaba en la posición 84. En la última oleada, su posición fue la 123. Sin embargo, lo importante en este caso es la cantidad de países incluidos en cada muestra (85 en 1998 y 176 en 2016). Cuando se contempla su posición relativa, al dividirse la muestra en deciles, se observa que Paraguay se ubicaba en el último decil en 1998 mientras que, en 2016, se ubicaba en el decil número 8 (sobre un total de 10).

El siguiente gráfico describe la **evolución** de Paraguay desde el **punto de vista del puntaje**. Se observa que hubo una ruta ascendente, aunque con altibajos, durante los primeros años de transición a la democracia. Se ingresa a una especie de meseta durante el gobierno de Fernando Lugo que representó, según una aplicación relajada de la regla del *two turnover test* propuesta por Huntington (1993), el fin del periodo transicional¹¹. Hubo una pequeña recaída como consecuencia de los sucesos asociados al *impeachment* de esta figura política. A posteriori, durante la gestión del Presidente Horacio Cartes, la senda ha sido siempre en positivo.

¹⁰ A efectos de ilustrar al lector, se utilizará un ejemplo. Un país puede presentar dos años seguidos la misma ubicación en el ranking (45). Ello parecería delatar la inexistencia del cambio (ni mejora ni empeoramiento). Sin embargo, durante el primer año reportado, participaron 135 países en la muestra. Durante el segundo año, 140 naciones. En este caso, a pesar de mantenerse inalterada la posición del país en cuestión, el mismo ha presentado *lato sensu* una mejora relativa (45/135 versus 45/140).

¹¹ Una aplicación estricta de esta regla ubicaría ese momento histórico en la asunción presidencial de Federico Franco o en la llegada al poder de Horacio Cartes. Si se considera la cesión de poder entre distintas familias partidarias al interior de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado durante el periodo transicional, puede realizarse una aplicación relajada de esa regla al momento que aquí se indica.

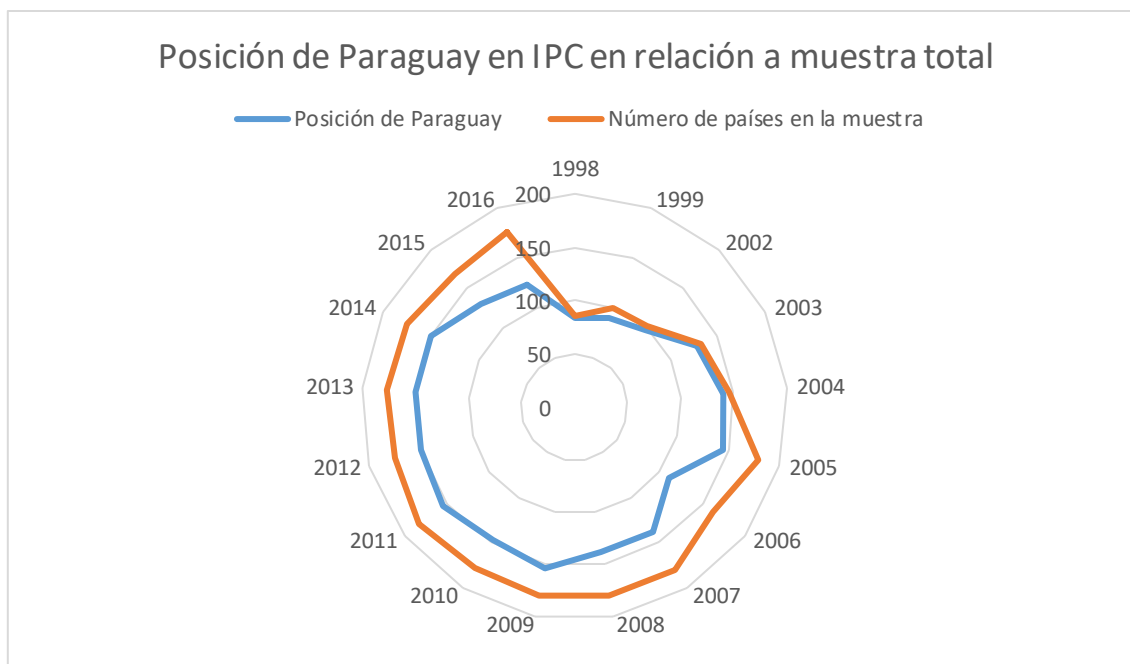
Gráfico N° 1
Puntaje de Paraguay en el IPC



Fuente: Elaboración propia (2017).

El siguiente gráfico describe la **evolución** de la **posición de Paraguay** (color azul¹²) en el ranking anual del IPC considerando el **número de países incluidos en la muestra** (color naranja). Como es posible observar, durante los primeros años en los que la nación sudamericana participó de la muestra (1998-2004), su posición en el ranking coincidía con la del número de países incorporados en el estudio. En otras palabras, los valores paraguayos eran los peores posibles en perspectiva comparada. Conforme el tiempo ha ido pasando, nuevos países se han incluido en la muestra y Paraguay se distancia de los últimos valores. Esta tendencia positiva se ha mantenido constante entre 2005 y 2016 con dos claros picos en (2006 y 2016)¹³.

Gráfico Nº 2
Posición de Paraguay en ranking de IPC



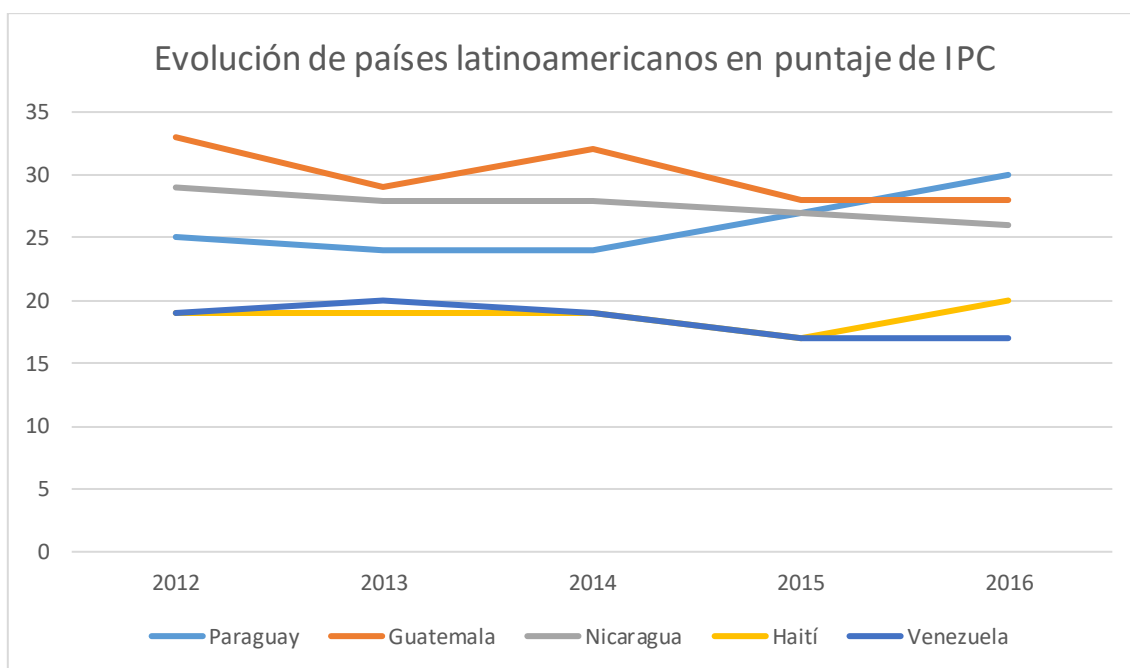
Fuente: Elaboración propia (2017).

¹² Mejor es la posición paraguaya en términos relativos cuando sus valores se encuentran más cercanos a los círculos internos (más pequeños).

¹³ En el año 2006, Paraguay presentaba un puntaje de 111 sobre un total de 163 países. En el año 2016, Paraguay presentó un puntaje de 123 sobre un total de 176 países.

Desde el **punto de vista regional**, la situación de Paraguay también ha reflejado una mejora sustantiva. En el último quinquenio y a partir del cambio metodológico en la estimación del IPC, esta nación sudamericana siempre ha ocupado las últimas cinco plazas latinoamericanas. Sin embargo, en ese grupo, es el único país que refleja una tendencia ascendente. Haití y Venezuela se han mantenido, alternándose en el último puesto, en el furgón de cola del índice. Guatemala y Nicaragua, antes por encima de Paraguay, vienen registrando un patrón decreciente. Paraguay los ha superado y ha logrado poseer los mejores valores entre los países latinoamericanos con un score ubicado entre 15 y 35 puntos. El siguiente gráfico refleja lo aquí comentado.

Gráfico Nº 3
Puntuación de Paraguay en el contexto latinoamericano

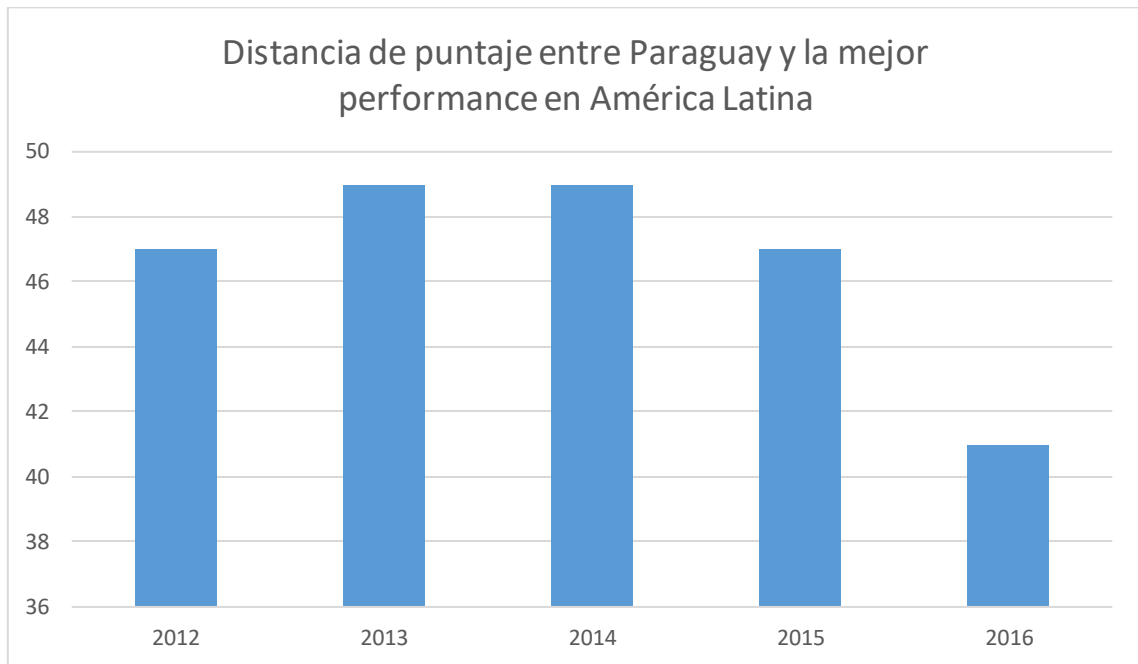


Fuente: Elaboración propia (2017).

Aunque quede mucho trabajo por ejecutar por delante, también resulta esperanzadora la performance paraguaya cuando se compara su puntuación con la del **líder de la región**. Chile y Uruguay son quienes, normalmente, se alternan en ese lugar del podio. Considerando también el año 2012 como punto de partida, se observa que a partir de 2014 existe una disminución de la **brecha de puntuación** entre el país latinoamericano con menores niveles de percepción de la corrupción y el país objeto de

este estudio. Mientras que en 2014 el *gap* entre ambos extremos era de 49 puntos, a día de hoy se ha reducido a 41 puntos.

Gráfico Nº 4
Brecha de puntuación entre Paraguay y la mejor performance en América Latina



Fuente: Elaboración propia (2017).

18

6. Índices utilizados por TI para construcción del IPC en el caso de Paraguay

TI usa un total de 13 (trece) índices para proceder al cálculo del IPC. Estos índices cubren un amplio **espectro** de países. Existe una amplia variabilidad desde el **punto de vista geográfico** como, así también, a partir de la consideración de sus **niveles de desarrollo socioeconómico** y de **histórica democrática**. Todos estos índices son producto de estudios longitudinales que, entre otros propósitos de investigación, indagan sobre percepción de la corrupción. Excepcionalmente, interrogan también sobre la calidad percibida de las políticas anti-corrupción para evitar la ocurrencia de hechos de corrupción.

En el caso concreto de Paraguay, son seis los índices que se consideran a la hora de elaborar su *score* en el IPC. Tres de ellos son de acceso libre y tres son de acceso restringido (de pago). En este apartado, los estudiaremos en detalle. Entre los siete índices restantes (hasta completar los 13), hay algunos que no pueden incluir a este país por motivos geográficos (debido a que indagan sobre países africanos o asiáticos) o de desarrollo económico (ya que estudian a economías de alto o bajo nivel de desarrollo). Sin embargo, existen otros índices que, en el corto o largo plazo, pueden proceder a incluir a esta nación latinoamericana entre sus objetos de escrutinio. Estos últimos serán mencionados en el próximo acápite para que pueda procederse, en un próximo entregable, al planteo de una estrategia de acción también en relación a ellos.

Varieties of Democracy (V-DEM)



Este índice fue el **último en ser incluido** para su consideración para la estimación del IPC. En el caso de Paraguay, sólo la medición de 2016 lo incorpora. Es producido por un consorcio internacional. Está generado en el marco del, probablemente, proyecto de investigación más ambicioso en la Ciencia Política contemporánea. Como la propia TI indica, es el fruto de una colaboración entre miles de especialistas en todo el mundo. Su coordinación recae en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) y en el Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame (EE.UU). Cuenta con cuatro Investigadores Principales (IP), quince Gerentes de Proyectos (GPs) con responsabilidad especial para áreas temáticas, más de treinta Gerentes Regionales (GR), 170 Coordinadores de País (CP), Asistentes de Investigación y 2.500 Expertos de País. Los datos generados por V-DEM son de acceso directo y gratuito en el siguiente link: <https://www.v-dem.net/en/>

Básicamente, V-Dem es un nuevo enfoque para la **conceptualización y medición de la democracia**. Reúne a diferentes tradiciones teóricas y empíricas de comprensión de la democracia. Tiene por objeto proporcionar un conjunto de datos multidimensionales y desagregados que refleja la complejidad del concepto de democracia como un sistema de gobierno que trasciende la mera presencia de elecciones. Los siete principios (o modos de comprender) la democracia que aborda son: el electoral, el liberal, el participativo, el deliberativo, el igualitario, el mayoritario y el consensual. Cada uno de ellos ha sido operacionalizado en diferentes indicadores que son medidos regularmente.

Al representar V-DEM uno de los mayores esfuerzos de recolección de datos en Ciencias Sociales, cuenta con una base de datos que contiene más de 16 millones de

ingresos. En abril de 2017, el conjunto de datos cubría ya 177¹⁴ países desde 1900 a 2016 con perspectivas de continuidad anual. De hecho, pretende reconstruir la historia de las naciones incluidas en su muestra hasta 1800. El uso de esta medición longitudinal (hacia el pasado y hacia el futuro) tiene por objeto la consecución de información que permita explicar las líneas de continuidad y discontinuidad al interior de los sistemas políticos. Se encuentra basado, en lo que se llama en la jerga politológica, en el concepto de *path dependency* (o *path dependence*). Esta es una estrategia de análisis que entiende que eventos/procesos del pasado cuentan con una fuerza inercial que marca los eventos/procesos del presente (Pierson, 2000).

En el caso concreto de las preguntas sobre corrupción, esta aproximación presenta características peculiares. Usando una misma pregunta de base (*How pervasive is political corruption?*)¹⁵, se interroga sobre la frecuencia con la que acontecen diferentes **seis subtipos de acciones corruptas**. Sus mayores **innovaciones** radican en que, en primer lugar, se distingue la corrupción que tiene lugar en los **diferentes poderes del Estado** (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En segundo lugar, al interior del ámbito ejecutivo, las preguntas diferencian entre la corrupción principalmente relacionada con el **soborno** y aquella debida a situaciones de **malversación de fondos**. En tercer lugar, este estudio decodifica, por un lado, la corrupción en los niveles más altos del ejecutivo (a nivel de autoridades ministeriales, por ejemplo) y, por el otro, en el sector público en general (**administración pública**)¹⁶. En la siguiente figura, se puede percibir cual es la contribución distintiva de V-DEM al ICP¹⁷.

¹⁴ Si bien 177 es el número de países incorporados en la muestra, 76 naciones son las puntuadas en la oleada de 2016 en materia concreta de percepción sobre la corrupción. Según informa TI (2017), se espera que la cobertura de países aumente considerablemente el próximo año.

¹⁵ Una traducción literal de este interrogante sería “¿Cuán penetrante es la corrupción política?”.

¹⁶ TI valora especialmente esta variabilidad porque las medidas de V-DEM registran varios tipos identificados de corrupción: tanto la "pequeña" como la "grande"; tanto el soborno como el robo; tanto la corrupción que influye en el proceso de elaboración de leyes como la que afecta su implementación.

¹⁷ V-DEM también pregunta sobre la corrupción en los medios de comunicación. Sin embargo, estos valores no son considerados a la hora del cálculo de ICP.

Figura N°4
Contribución distintiva de V-DEM a ICP



Fuente: Elaboración propia (2017).

22

Estas preguntas son respondidas por expertos por país¹⁸. Generalmente, los mismos son investigadores o profesionales con un conocimiento profundo sobre el sistema político (o sobre una institución concreta del mismo). Estos individuos suelen ser nacionales o residentes extranjeros en el país¹⁹. V-DEM procede a la creación de un índice de corrupción política²⁰. El índice se obtiene tomando la media aritmética del (a) índice de corrupción del sector público (Administración Pública), (b) el índice de corrupción en el Poder Ejecutivo, (c) el indicador de corrupción legislativa y (d) el indicador de corrupción judicial. En otras palabras, estas cuatro diferentes esferas de gobierno se ponderan igualmente en el índice resultante. Las puntuaciones se dan en una escala continua entre un mínimo de 0 y un máximo de 1. El siguiente cuadro resume

¹⁸ La institución no ha brindado el nombre del experto sobre Paraguay. Se seguirá insistiendo para proceder a su identificación.

¹⁹ Este tipo de preguntas son denominadas en el vocabulario técnico de V-DEM preguntas de tipo "C". Las mismas refieren a aquellas cuyas respuestas son codificadas por estos expertos.

²⁰ V-DEM, a partir de todos los indicadores sobre los que releva información, ha procedido a la generación de índices que cubren un espectro amplio temático (régimen electoral, libertad de expresión, institucionalización partidaria, fuentes alternativas de información, etc.). El índice de corrupción política forma parte de este grupo.

tanto las preguntas como las opciones de respuesta que le son presentadas a los expertos por país.

Cuadro N°1
Preguntas y opciones de respuesta en V-DEM

Énfasis temático y Pregunta	Opciones de Respuesta
<p>PODER EJECUTIVO I – SOBORNO</p> <p>Executive bribery and corrupt exchanges. Question: How routinely do members of the executive (the head of state, the head of government, and cabinet ministers), or their agents, grant favours in exchange for bribes, kickbacks, or other material inducements?</p>	<p>0: It is routine and expected. 1: It happens more often than not in dealings with the executive. 2: It happens but is unpredictable: those dealing with the executive find it hard to predict when an inducement will be necessary. 3: It happens occasionally but is not expected. 4: It never, or hardly ever, happens.</p>
<p>PODER EJECUTIVO II – MALVERSACIÓN Y ROBO</p> <p>Executive embezzlement and theft. Question: How often do members of the executive (the head of state, the head of government, and cabinet ministers), or their agents, steal, embezzle, or misappropriate public funds or other state resources for personal or family use?</p>	<p>0: Constantly. Members of the executive act as though all public resources were their personal or family property. 1: Often. Members of the executive are responsible stewards of selected public resources but treat the rest like personal property. 2: About half the time. Members of the executive are about as likely to be responsible stewards of selected public resources as they are to treat them like personal property. 3: Occasionally. Members of the executive are responsible stewards of most public resources but treat selected others like personal property. 4: Never, or hardly ever. Members of the executive are almost always responsible stewards of public resources and keep them separate from personal or family property.</p>
<p>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA I – SOBORNOS</p> <p>Public sector corrupt exchanges. Question: How routinely do public sector employees grant favours in exchange for bribes, kickbacks, or other material inducements?</p>	<p>0: Extremely common. Most public sector employees are systematically involved in petty but corrupt exchanges almost all the time. 1: Common. Such petty but corrupt exchanges occur regularly involving a majority of public employees. 2: Sometimes. About half or less than half of public sector employees engage in such exchanges for petty gains at times. 3: Scattered. A small minority of public sector employees engage in petty corruption from time to time. 4: No. Never, or hardly ever.</p>
<p>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA II – MALVERSACIÓN Y ROBO</p>	<p>0: Constantly. Public sector employees act as though all public resources were their personal or family property.</p>

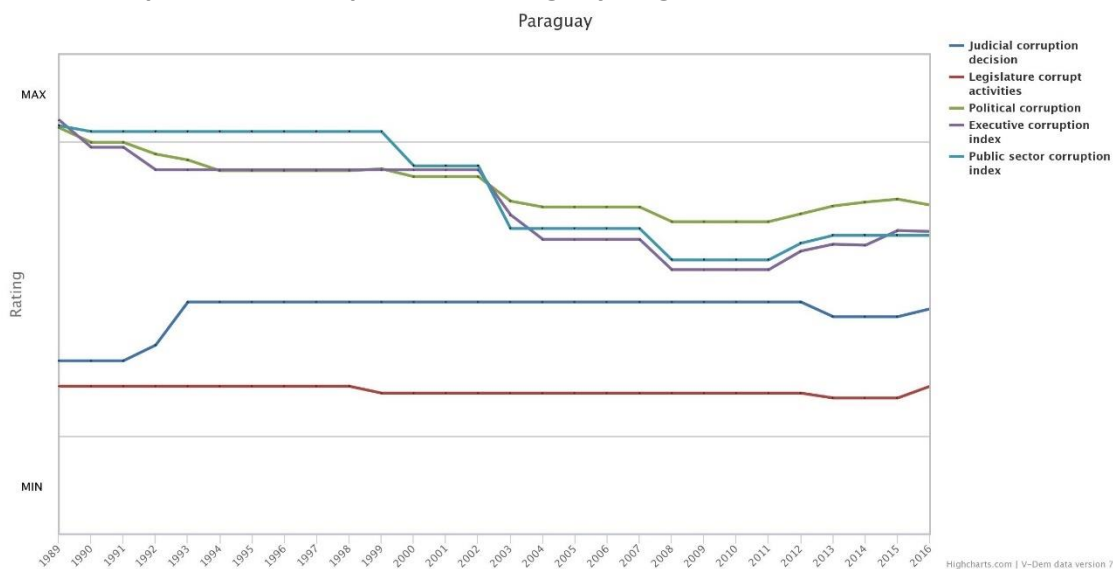
<p>Public sector theft. Question: How often do public sector employees steal, embezzle, or misappropriate public funds or other state resources for personal or family use?</p>	<p>1: Often. Public sector employees are responsible stewards of selected public resources but treat the rest like personal property. 2: About half the time. Public sector employees are about as likely to be responsible stewards of selected public resources as they are to treat them like personal property. 3: Occasionally. Public sector employees are responsible stewards of most public resources but treat selected others like personal property. 4: Never, or hardly ever. Public sector employees are almost always responsible stewards of public resources and keep them separate from personal or family property.</p>
<p>PODER LEGISLATIVO</p> <p>Legislature corrupt activities. Question: Do members of the legislature abuse their position for financial gain?</p>	<p>0: Commonly. Most legislators probably engage in these activities. 1: Often. Many legislators probably engage in these activities. 2: Sometimes. Some legislators probably engage in these activities. 3: Very occasionally. There may be a few legislators who engage in these activities but the vast majority do not. 4: Never, or hardly ever.</p>
<p>PODER JUDICIAL</p> <p>Judicial corruption decision. Question: How often do individuals or businesses make undocumented extra payments or bribes in order to speed up or delay the process or to obtain a favourable judicial decision?</p>	<p>0: Always. 1: Usually. 2: About half of the time. 3: Not usually. 4: Never.</p>

Fuente: Elaboración propia (2017).

La República de Paraguay, en la única oportunidad en la que ha sido estudiado bajo la mirada del índice de corrupción de V-DEM, ha obtenido un valor de 27 sobre un total de 100 posibles puntos. Este proyecto de investigación facilita, en su página web, la construcción de gráficos que reflejan la evolución histórica de los diferentes países en las variables relevadas. Cuando se analiza la situación paraguaya desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, se observan patrones interesantes. El índice de corrupción política (en verde dentro del gráfico) refleja un patrón descendente. Idéntica tendencia se vislumbra en relación a la corrupción percibida en el Poder Ejecutivo y la Administración Pública. Por el contrario, se observa un patrón inalterado en relación a percepción de corrupción en los Poderes Legislativo y Judicial. Esto delata que existe la

necesidad de definir una agenda de trabajo hacia el futuro que incorpore a estas dos instancias del estado en la lucha anticorrupción.

Gráfico N°5
Percepción de corrupción en Paraguay según V-DEM (1989-2016)



Fuente: Elaboración propia en el portal (2017).



La Fundación Bertelsmann fue fundada en 1977 como una organización privada. Como *think tank*, su trabajo consiste en generar condiciones para mejorar la educación, propiciar un sistema económico más justo y eficiente, promover un sistema preventivo de salud, propiciar una sociedad civil vibrante y oficiar de estímulo para la profundización del diálogo internacional. Es una institución independiente y apartidista. De manera autónoma, procede al diseño, lanzamiento y ejecución de sus propios proyectos.

Entre sus proyectos, ha procedido a la creación de diferentes índices a través de los cuales se mide la transformación social, económica y política de diferentes naciones. El Índice de Transformación es uno de ellos. Esta iniciativa de acceso abierto fue creada con el propósito de proporcionar el marco para un intercambio de buenas prácticas entre diferentes actores que, en países emergentes, tienen como objetivo común la puesta en marcha de cambios en los subsistemas políticos y económicos. En el contexto de este índice, la BTI publica dos clasificaciones. Una de ellas es el Índice de Estado (vinculado a **transformaciones políticas**). Otra es el Índice de Gestión (vinculado a **transformaciones económicas**). Ambos se encuentran basados en evaluaciones en profundidad de 129 países. Las puntuaciones que cada país obtiene son producto de informes detallados sobre 52 preguntas agrupadas en 17 criterios. El Índice de Transformación se publicó por primera vez en 2003. Desde entonces, se ha publicado con una periodicidad bianual. Toda la información vinculada a esta fuente de datos se encuentra disponible en el web site oficial del proyecto: <https://www.bti-project.org>.

Desde el **punto de vista metodológico**, el trabajo del BTI es estricto. Las evaluaciones son realizadas por dos expertos por país. Uno de los expertos paraguayos es Fernando Masi, investigador del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Las evaluaciones por países están compuestas de dos secciones. Por un lado, se encuentra la evaluación por escrito del estado de transformación de un país (informe de país). Por otro lado, se ubica la evaluación numérica del estado de transformación y desempeño de la gestión. Las calificaciones son dadas por uno de los expertos en el país. A posteriori, son revisadas por el segundo experto que también proporciona una segunda calificación independiente. Estas puntuaciones de los especialistas son verificadas y discutidas por los coordinadores regionales para asegurar la comparabilidad intra e interregional de los puntajes. La siguiente figura resume los pasos que se siguen para garantizar la validez y fiabilidad de los resultados.

Figura N°5
Secuencia de pasos para garantizar validez y fiabilidad de resultados de BTI



Fuente: Bertelsman Foundation (2017).

Son dos las preguntas sobre corrupción que incluye este índice y que son tomadas por TI para la configuración del IPC. La contribución distintiva del BTI radica en que es el único índice que interroga sobre la percepción que se tiene en relación a dos esferas: **persecución de la corrupción y efectividad de las políticas anticorrupción**. Ambas dimensiones son medidas a partir de la consideración de una escala en la que un extremo refleja total impunidad y en la que el otro extremo refleja la existencia de fuertes mecanismos de control de la corrupción.

En relación a la efectividad de las políticas anticorrupción, esta aproximación interroga a los especialistas no solamente desde el punto de vista genérico sino indicando cuáles son las políticas concretas que deberían existir a efectos de considerar que es posible hablar de ciertos niveles de efectividad de combate a la corrupción. Enumera, concretamente, cinco alternativas de políticas:

- ❖ *Auditing of state spending*
- ❖ *Regulation of party financing*
- ❖ *Citizen and media access to information*
- ❖ *Accountability of officeholders including asset declarations, conflict of interest rules, codes of conduct, etc.*
- ❖ *Transparent public procurement system.*

El siguiente esquema sintetiza los aportes del BTI en la configuración del ICP.

Figura N°6
Contribución distintiva de BTI a ICP



Fuente: Elaboración propia (2017).

Las puntuaciones por nación se asignan en una escala de 1 a 10, siendo 10 el nivel más bajo de corrupción (mayor control) y 1 el más alto (mayor impunidad). La puntuación para cada país es una media de las dos preguntas incluidas en el cuestionario. El siguiente cuadro resume las dos preguntas que los dos expertos por país deben responder durante el proceso de evaluación.

Cuadro N°2
Preguntas y opciones de respuesta en BTI

Énfasis temático y Pregunta	Opciones de Respuesta
<p>PERSECUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN</p> <p>Question: To what extent are public officeholders who abuse their positions prosecuted or penalized?</p> <p>This question seeks to assess if public servants and politicians are held accountable by legal prosecution and public contempt when they break the law and engage in corrupt practices. It also includes conflicts of interest and ethical misconduct. The focus should be on the extent to which the rule of law is undermined by political corruption.</p>	<p>10: Officeholders who break the law and engage in corruption are prosecuted rigorously under established laws and always attract adverse publicity.</p> <p>7: Officeholders who break the law and engage in corruption generally are prosecuted under established laws and often attract adverse publicity, but occasionally slip through political, legal or procedural loopholes</p> <p>4: Officeholders who break the law and engage in corruption are not adequately prosecuted, but occasionally attract adverse publicity.</p> <p>1: Officeholders who break the law and engage in corruption can do so without fear of legal consequences or adverse publicity.</p>
<p>POLÍTICAS ANTI-CORRUPCIÓN</p> <p>Question: To what extent does the government successfully contain corruption?</p> <p>Please elaborate whether adequate institutional arrangements exist to implement an anti-corruption policy and if they successfully contribute to an effective prosecution of corruption. In your answer, you should indicate if the government implements and monitors the following integrity mechanisms:</p> <ul style="list-style-type: none"> · <i>auditing of state spending</i> · <i>regulation of party financing</i> · <i>citizen and media access to information</i> · <i>accountability of officeholders including asset declarations, conflict of interest rules, codes of conduct</i> · <i>transparent public procurement system</i> 	<p>10: The government is successful in containing corruption, and all integrity mechanisms are in place and effective.</p> <p>7: The government is often successful in containing corruption. Most integrity mechanisms are in place, but some are functioning only with limited effectiveness.</p> <p>4: The government is only partly willing and able to contain corruption, while the few integrity mechanisms implemented are mostly ineffective.</p> <p>1: The government fails to contain corruption, and there are no integrity mechanisms in place.</p>

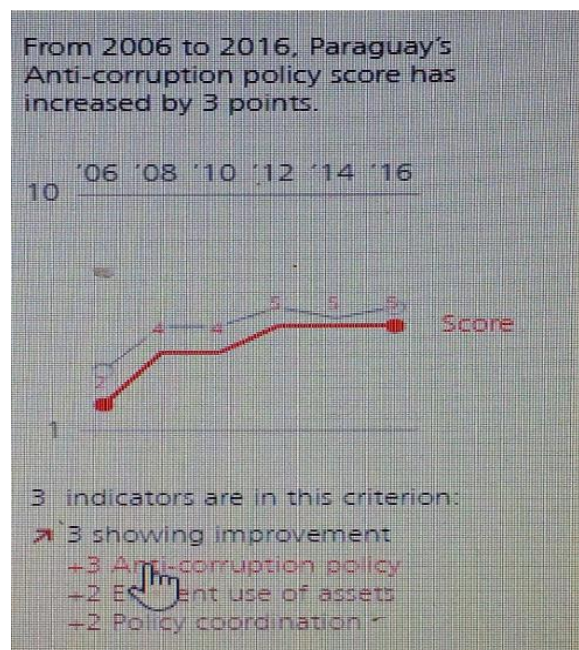
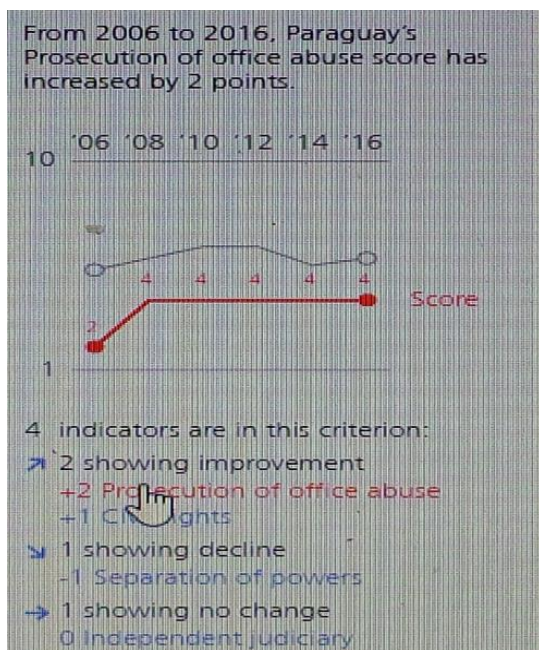
Fuente: Elaboración propia (2017).

La performance paraguaya en este indicador se ha mantenido constante en el último quinquenio (2012-2016). Durante este periodo, ha sido de 36 puntos. Este es el valor generado por TI luego del proceso de agregación de las fuentes. Si bien es el segundo más alto entre los índices promediados por TI (luego de *The Economist Intelligence Unit*), es posible elevar el desempeño del país también a partir de este indicador. Resulta

sorprendente que en el lapso de tiempo que mayor cantidad de políticas anticorrupción se han aplicado, el índice no registre ningún tipo de modificación. Para el caso concreto de los datos del IPC de 2016, debe decirse que los mismos provienen del informe BTI 2016 (publicado en febrero de ese año). El mismo sintetiza la evaluación del período anual comprendido entre noviembre de 2014 y noviembre de 2015.

Cuando los cambios son vistos más a **largo plazo** mediante la función de graficación que la página de BTI facilita, se observan **progresos en positivo**. En relación a la dimensión de persecución de la corrupción, el país ha ascendido dos puntos durante el decenio 2006-2016. En relación a la dimensión de efectividad de las políticas anticorrupción, el país ha crecido un total de tres puntos en el mismo periodo. Los cambios detectados por los evaluadores coinciden en el tiempo con el gobierno del Presidente Lugo. En su perspectiva, el mandato de Cartes ha mantenido los avances registrados en la gestión previa pero no ha propiciado ningún tipo de mejora. De ahí, la “*quietud estadística*” en el último quinquenio mencionada en el párrafo anterior. Los siguientes gráficos, elaborados en y extraídos desde este web site, testimonian lo aquí comentado.

Gráfico Nº 6 y 7
Avances registrados por Paraguay en BTI en el periodo 2006-2016



Fuente: Elaboración propia (2017) a partir del portal BTI.

Cuando se procede a la lectura del **informe escrito sobre Paraguay** en 2016, se pueden identificar cuáles son las áreas en las que, en el criterio del evaluador, queda trabajo por hacer en materia de prevención de la corrupción. Se presentarán las observaciones presentadas por el autor del reporte en relación a las dos aproximaciones trabajadas en este índice. Se añade una tercera columna que reporta sus comentarios de índole más genérica sobre este flagelo.

Cuadro N°3
Pistas derivadas de la lectura del informe sobre Paraguay²¹

Persecución de la corrupción	Políticas anti-corrupción	Comentarios genéricos sobre corrupción
PODER JUDICIAL. <i>“But corruption and the political colonization of the administration have affected the functioning of the state. The courts and law enforcement are heavily compromised because of structural corruption” (Página 7)</i>	ACCESO A LA INFORMACIÓN . <i>“In October 2014, a freedom of information law was introduced, which requires public institutions to divulge previously confidential information about staff, salaries, audits, et cetera. The new law might, in the future, help in the fight against corruption” (Página 3).</i>	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. <i>“Corruption remained a central feature in state and administrative culture” (Página 3).</i>
CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD. <i>“In 2014, three journalists were killed in attacks attributed to organized crime and corrupt local politicians” (Pagina 9)</i>	COMPRAS PÚBLICAS. <i>“A positive example is the reformed public procurement system, which already in 2003 produced a credible shift in public-sector procurement procedures” (Página 30)</i>	PATRONAZGO. <i>“Corruption is still a central feature in state and administrative culture; many of the state’s resources are distributed based on patronage networks” (Página 10)</i>
CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD. <i>“Officeholders who break the law and engage in corruption are not prosecuted adequately. The resulting impunity is closely related to high levels of structural corruption, which include the judiciary and the infiltration of the political and judicial system by organized crime” (Página 11)</i>	SERVICIO CIVIL. <i>“Also, credible reforms have been undertaken to modernize the public sector recruitment system toward a meritocratic system” (Página 30)</i>	ENDOGENEIDAD DE FUENTES. <i>“The Global Competitiveness Report (2014–2015) lists corruption (19%) and inefficient government bureaucracy (16%) as the most problematic factors for doing business in Paraguay. As part of the 2010 Latinobarómetro Survey, some 16% of respondents said that they or relatives had heard of acts of corruption in the last 12 months. In the 2012 LAPOP survey, the percentage reporting being victims of any kind of corruption in Paraguay was 21%</i>

²¹ Lo señalado por este cuadro no es, en *stricto sensu*, considerado por TI. Sin embargo, su inclusión tiene por objetivo “empatizar” con el discurso del experto a efectos de identificar áreas en las que es posible adelantar acciones desde el Equipo Nacional de Transparencia.

		(the Latin American mean was 19.8%)” (Página 10)
CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD. “The vast majority of suspected cases of political corruption are not prosecuted” (Página 11)	AUDITORIA. “However, some central institutions, such as the national audit office, lack sufficient funds and independence to properly fulfill its tasks” (Página 30)	CORRUPCIÓN Y LIBRE MERCADO. “Market-based competition operates under a weak institutional framework. Free-market competition and the protection of property rights are limited by endemic corruption and political influence in government administration and the judiciary” (Página 17)
PODER JUDICIAL. “Finally, the judiciary is not really independent and functions as a part of a balance of power system controlling both the government and the parliament. It is highly politicized and corrupt” (Página 12)	FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS. “The EU Electoral Observation Mission for the 2013 general elections complained about the absence of regulations and effective mechanisms to enforce them in regard to campaign limits, transparency, audit and funding. There are no limits on the amount a donor can contribute to a candidate. Anonymous contributions are not forbidden and donations in kind are not regulated. The balance of income and expenditures (including electoral expenses) are neither audited nor made public. No penalty has ever been imposed” (Página 31)	
	SHARED SERVICES. Also, attempts to modernize the public administration via coherent informational systems have proven to be difficult, but efforts are in motion (Página 31)	

Fuente: Elaboración propia (2017).

Las anotaciones sobre corrupción realizadas por el experto en su informe escrito reflejan que hay aún mucho terreno que avanzar en el IPC a partir de lo descrito por esta fuente. Estas observaciones constituyen en sí mismas fuente de inspiración para la puesta en marcha de acciones en este terreno. Concretamente, los avances pueden venir derivados de una mejor **publicitación** de lo adelantado en materia de **políticas públicas** con foco en el combate a la corrupción. Otra cuestión a tener presente a la hora de plantear estrategias es que existe **endogeneidad** entre las fuentes: el experto que reporta sobre Paraguay usa como base de su apreciación los resultados de la *Executive*

Opinion Survey. Finalmente, cabe decir que el hecho de que BTI sea una de las fuentes que mejor valora la situación del país no obsta para que, también en relación a ella, se diseñen un conjunto de actividades tendientes a mejorar la posición del país en el índice publicado anualmente por TI.



Otra iniciativa de acceso abierto es la promovida por el Foro Económico Mundial. Según su auto-descripción, ésta es una organización internacional independiente comprometida con la mejora de la situación global mediante la promoción de la participación de líderes empresariales, políticos, académicos y de la sociedad civil en el proceso de generación de contenidos en las agendas regionales e industriales. Su forma jurídica, desde 1971, es la de fundación sin fines de lucro. Sus *headquarters* se encuentran en Ginebra (Suiza) y no se encuentra ligada como institución a intereses políticos, partidistas o nacionales.

34

Entre otras iniciativas que desarrolla, promueve la Encuesta de Opinión Ejecutiva (EOS). La misma tiene una periodicidad anual y pregunta sobre la **percepción** que **ejecutivos de negocios** poseen sobre diferentes variables políticas, sociales y económicas. La encuesta ha evolucionado a lo largo del tiempo para lograr capturar nuevas dimensiones de interés. Estas son utilizadas como insumos para el Índice de Competitividad Global (ICG) y para otros índices elaborados por el Foro.

Para la recolección de la información, el Foro trabaja en estrecha colaboración con una red de más de 160 instituciones socias que administran la encuesta en sus respectivos territorios²². En el caso de Paraguay, esta tarea se encuentra a cargo de CADEP. Estos *partners* estratégicos son seleccionados por su capacidad para llegar a los principales ejecutivos de negocios. Al mismo tiempo, se entiende que cuentan con una elevada capacidad de comprensión del entorno empresarial local. Así mismo, se estima

²² Estos *partners* estratégicos son, en su mayor parte, reputados Departamentos de Economía de universidades públicas o privadas, institutos independientes de investigación (*think tanks*) u organizaciones de ámbito empresarial.

que cuentan con credenciales para desarrollar investigaciones de esta naturaleza, centradas en la identificación de los niveles de competitividad de los países en perspectiva comparada. Esta encuesta tiene una antigüedad de 30 años. El siguiente link detalla aspectos de esta iniciativa: www.weforum.org/gcr.

Las encuestas se realizan de acuerdo a pautas estrictamente diseñadas en Ginebra²³. Cada socio estratégico tiene la obligación de proceder a la recolección de una **muestra estratificada por sector de actividad y tamaño de la empresa** entre los meses de enero y junio de cada año²⁴. En la última edición, se llegó a encuestar a 14.723 personas en 141 países (Browne et al., 2016).

En el caso concreto de Paraguay, el CADEP cuenta con una base de datos compuesta por 400 empresas a las que cada año se les hace llegar el cuestionario²⁵. Según la metodología definida por el Foro, al menos 80 (ochenta) encuestas deben ser respondidas para proceder a la inclusión del país en la muestra²⁶. Esta información es enviada íntegramente a la sede ginebrina. Los *partners* estratégicos nacionales no procesan la información. El número total de cuestionarios remitidos a la institución helvética debe cumplimentar ciertos requisitos:

- ❖ *El 50% de las mismas deben de ser respondidas por corporaciones que ya hayan respondido la encuesta en el año inmediato anterior.*
- ❖ *El 50% de las mismas deben ser respondido por empresas nuevas.*
- ❖ *El 50% de las mismas deben ser respondidas por empresas clasificadas como “grandes”. Estas son todas aquellas que cuenten con más de 50 empleados.*
- ❖ *El 50% de las mismas deben ser respondidas por empresas clasificadas como “pequeñas”. Estas son las que tienen una nómina de empleados comprendida entre 21 y 49 personas.*

²³ El proceso de administración de la EOS se revisa con una periodicidad anual. Fue sometido a una evaluación externa en 2008 y 2012 por parte de una reconocida empresa de consultoría especializada en el suministro de encuestas (Gallup).

²⁴ En Paraguay, la encuesta es suministrada a los ejecutivos entre los meses de Febrero y Abril. El CADEP está obligado a remitir los resultados el primer día hábil del mes de Mayo (2 de mayo, en el caso de 2017).

²⁵ Parte de lo aquí comentado fue información trasladada por parte de los miembros del CADEP a representantes del Equipo Nacional de Transparencia (ENT) en reunión celebrada en el mes de septiembre de 2016 en la sede del *think tank*.

²⁶ Este no es el número reportado por el Foro Económico Mundial (Browne et al., 2016). Desde la institución, se reporta que 73 y 79 personas respondieron en 2015 y 2016, respectivamente, en Paraguay. Probablemente, esta disminución se deba a lo que desde el equipo coordinador de la EOS reportan como “*data editing process*” (eliminación de encuestas que, por algún motivo, distorsionan la medición).

- ❖ *Se debe invitar a responder las encuestas a corporaciones que pertenezcan a los sectores con mayor representatividad dentro del PIB nacional.*
- ❖ *Los ejecutivos invitados a responder la encuesta deben tener alguno de los siguientes rangos al interior del organigrama empresarial: Director, Gerente o Propietario.*

Las preguntas realizadas por esta iniciativa de investigación presentan ciertas particularidades que son la contribución distintiva a la configuración del IPC. Por un lado, ningún otro índice de los utilizados por TI desagrega, desde el punto de vista de la percepción de la corrupción, al sector público como lo hace la EOS. En su perspectiva, el **estado es multidimensional** y se parte de la hipótesis de que la ocurrencia de hechos de corrupción en un ámbito concreto del estado no implica la repetición de idénticos actos en otras esferas estatales. Por otro lado, es la única fuente que interroga sobre la existencia de situaciones en las que acontece **desvío de recursos**. La siguiente figura sintetiza estas aportaciones.

Figura N°7
Contribución distintiva de EOS a IPC

36



Fuente: Elaboración propia (2017).

Cada pregunta es calificada por los encuestados en una escala de 1 - 7. La misma refiere a frecuencia con la que ocurre aquello sobre lo que se interroga (1 implica una ocurrencia permanente, 7 implica no ocurrencia). Los resultados de las preguntas que interrogan sobre la percepción de corrupción en diferentes ámbitos estatales son agregados en una única puntuación. En la jerga de TI, ésta es considerada como una

única pregunta. Los resultados de ésta y de la segunda pregunta (aquella que interroga sobre desviación de recursos) son promediados para generar una exclusiva puntuación por país. El siguiente cuadro presenta las preguntas que los líderes empresariales son invitados a responder.

Cuadro N°4
Preguntas y opciones de respuesta en EOS

Énfasis temático y Pregunta	Opciones de Respuesta
<p>ESTADO MULTIDIMENSIONAL I</p> <p>Irregular payments in exports and imports. Question: In your country, how common is it for companies to make undocumented extra payments or bribes in connection with the imports and exports?</p>	<p>1: very common 7: never occurs</p>
<p>ESTADO MULTIDIMENSIONAL II</p> <p>Irregular payments in public utilities. Question: In your country, how common is it for companies to make undocumented extra payments or bribes in connection with the public utilities (e.g., telephone, electricity)?</p>	<p>1: very common 7: never occurs</p>
<p>ESTADO MULTIDIMENSIONAL III</p> <p>Irregular payments in tax collection. Question: In your country, how common is it for companies to make undocumented extra payments or bribes in connection with tax payments?</p>	<p>1: very common 7: never occurs</p>
<p>ESTADO MULTIDIMENSIONAL IV</p> <p>Irregular payments in public contracts. Question: In your country, how common is it for companies to make undocumented extra payments or bribes in connection with awarding of public contracts and licenses?</p>	<p>1: very common 7: never occurs</p>
<p>ESTADO MULTIDIMENSIONAL V</p> <p>Irregular payments in judicial decisions. Question: In your country, how common is it for companies to make undocumented extra payments or bribes in connection with obtaining favorable judicial decisions?</p>	<p>1: very common 7: never occurs</p>
<p>DESVIACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS</p> <p>Question: In your country how common is diversion of public funds to companies, individuals or groups due to corruption?</p>	<p>1: very common 7: never occurs</p>

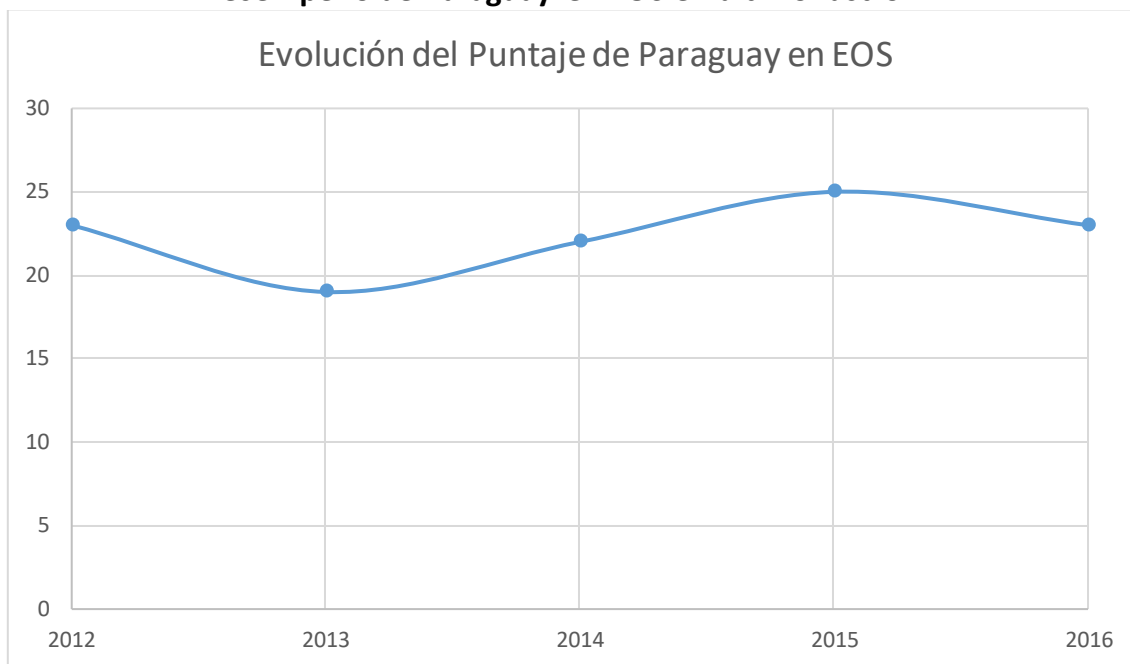
Fuente: Elaboración propia (2017).

La *performance* de Paraguay en esta fuente del IPC es, en el año 2016, la segunda más baja del total de recursos utilizados por TI para la medición de la percepción de la corrupción (23 puntos). En América Latina, solamente presentan valores por debajo de este umbral Venezuela (13), Bolivia (18) y Haití (20)²⁷. Éste es un dato que resulta particularmente llamativo/sorprendente porque Paraguay, en comparación al resto de los países mencionados, cuenta con un perfil macroeconómico que es frecuentemente reportado como *business friendly* (Taboada et al., 2013; Stratfor, 2015a, 2015b).

No dista el registro puntual de 2016 de la serie de datos descriptora de lo acontecido en el resto de los años que conforman el último quinquenio (2012-2016). En este lapso, el peor registro (19) es el del año 2013. Fue la única ocasión en la que, en este lustro, se quebró la barrera psicológica de los 20 puntos. Probablemente, los sucesos en torno al *impeachment* del Presidente Lugo puedan officiar de variable explicativa para comprender tal retroceso. El sector empresario parece aún no detectar, en su entorno próximo, las ventajas derivadas de la batería de políticas anticorrupción encaradas por el actual gobierno. Como lo refleja el siguiente gráfico, el comportamiento paraguayo en este índice constituye una clara prioridad a la hora de definir cursos de acción para influir positivamente en el desempeño local en el IPC.

²⁷ Debe también hacerse mención de que los empresarios encuestados en el EOS afirman que el mayor problema para hacer negocios en el país es la corrupción. Se encuentra por delante de factores como la falta de infraestructura o la inadecuada formación de los recursos humanos locales (Schwab y Sala, 2016).

Gráfico N° 8
Desempeño de Paraguay en EOS en último lustro



Fuente: Elaboración propia (2017).



La Unidad de Inteligencia Económica (EIU) fue creada luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial (1946) como el órgano de investigación vinculado al periódico británico *The Economist*. En las últimas décadas, se ha convertido en una corporación internacional de investigación y asesoramiento que produce inteligencia de negocios para responsables de formular, ejecutar y evaluar políticas públicas en todo el mundo. Según reporta la propia institución, 650 analistas de tiempo completo y contribuyentes trabajan en y sobre más de 200 países y/o territorios.

Entre los servicios que ofrece, se encuentran la generación de **calificaciones de riesgo país**. Los reportes que las incorporan proporcionan un análisis profundo y oportuno de los riesgos de exposición financiera para más de 140 naciones. La UIE cuenta con equipos de expertos radicados en Londres, Nueva York, Hong Kong, Pekín y Shanghai. En su trabajo de evaluación de la *performance* de los países, cuentan con el apoyo de una red global de especialistas locales. En el caso de Paraguay, para los informes de 2016, los encargados del análisis han sido Robert Wood y Fiona Mackie. Cada analista de país se encarga de un máximo de dos o tres naciones. Sobre este país, se publican 4 informes al año. Los datos se encuentran disponibles solamente para los suscriptores de EIU Country Risk Service en el siguiente web site: <http://www.eiu.com>.

De acuerdo a lo expresado oficialmente por la institución, los informes económicos y políticos elaborados por los analistas de la organización son sometidos a un riguroso proceso de revisión antes de su publicación. Las preguntas sobre corrupción forman parte del **componente político** del riesgo país. En él, se evalúan una serie de factores que podrían afectar el pago de la deuda externa o el mercado de divisas. Este componente sobre riesgo político funge como base de otros riesgos medidos en este ejercicio (soberano, de divisas y de sector bancario).

Las preguntas sobre el componente político tienen una naturaleza cualitativa. Son respondidas en función del buen juicio del analista de país. Las respuestas son luego revisadas por otros analistas en vistas a asegurar la consistencia de la evaluación entre naciones. En este índice, se cuestiona a los expertos sobre ítems no cubiertos por el resto de las fuentes. Específicamente, se recoge información sobre la **presencia/ausencia de fondos reservados** y sobre los niveles de **meritocracia en el servicio civil**. El resto de los puntos abordados se encuentran ya comprendidos por otros de los recursos explorados en estas páginas. La siguiente figura resume las particularidades de la aportación de esta institución británica:

Figura N°8
Contribución distintiva de EIU a IPC



41

Fuente: Elaboración propia (2017).

Son 8 (ocho) las preguntas incorporadas en este índice. Los interrogantes concretos, en base a los cuales, se califica a Paraguay son los descritos en el siguiente cuadro.

Cuadro N°5
Preguntas y opciones de respuesta en EIU

Énfasis temático y Pregunta	Opciones de Respuesta
ACCOUNTABILITY Are there clear procedures and accountability governing the allocation and use of public funds?	0 (very low incidence of corruption) 4 (very high incidence of corruption)
DESVÍO DE RECURSOS Are public funds misappropriated by ministers/public officials for private or party political purposes?	0 (very low incidence of corruption) 4 (very high incidence of corruption)
FONDOS RESERVADOS/ESPACIALES Are there special funds for which there is no accountability?	0 (very low incidence of corruption) 4 (very high incidence of corruption)
ABUSO DE FONDOS PÚBLICOS Are there general abuses of public resources?	0 (very low incidence of corruption) 4 (very high incidence of corruption)
SERVICIO CIVIL PROFESIONAL Is there a professional civil service or are large numbers of officials directly appointed by the government?	0 (very low incidence of corruption) 4 (very high incidence of corruption)
AUDITORÍA Is there an independent body auditing the management of public finances?	0 (very low incidence of corruption) 4 (very high incidence of corruption)
PODER JUDICIAL INDEPENDIENTE Is there an independent judiciary with the power to try ministers/public officials for abuses?	0 (very low incidence of corruption) 4 (very high incidence of corruption)
SOBORNOS POR CONTRATOS Is there a tradition of a payment of bribes to secure contracts and gain favours?	0 (very low incidence of corruption) 4 (very high incidence of corruption)

Fuente: Elaboración propia (2017).

El IPC de 2016 se encuentra basado en los datos de calificación de riesgo generados por EIU a partir de septiembre de ese año. La *performance* paraguaya en este índice ha registrado un salto en el último año. Luego de cuatro años de marcar 21 puntos, ha ascendido a 37 en su *score*. Esto implica un ascenso de un 76%. Entre otras cuestiones, pueden haber contribuido a este fortalecimiento mejoras acontecidas en dos de los ítems relevados por esta fuente y que no son compartidos con otras:

- ❖ **Disminución de fondos reservados.** Estos fondos han desaparecido para el Poder Judicial y para el Poder Legislativo. Esta mejora cualitativa puede haber influido en este retroceso. Sin embargo, cuando se comparan los montos globales imputados en este apartado para los años 2013 y 2016 se observa un incremento substancial (15.700 y 17.000 millones de guaraníes, respectivamente). Lo mismo acaece cuando se comparan ambos momentos en el caso concreto de la Presidencia de la República (2.500 versus 6.600 millones de guaraníes) (ABC Color, 2013; Última Hora, 2017).
- ❖ **Inclusión incremental de meritocracia en servicio civil.** Según reporta la Secretaría de Función Pública (2016), el año 2016 implicó un ascenso sustantivo en materia de usuarios de su portal “Paraguay Concurso” (en torno a un 60%). Otros indicadores que describen el proceso de transformación que está aconteciendo en la gestión de los recursos humanos del sector público paraguayo no reflejaron, en ese momento histórico puntual, mayores alteraciones. Sin embargo, no hay que descartar que en la percepción de los expertos de EIU los cambios que vienen aconteciendo desde hace una década pudieron haber “cristalizado” recién en este punto concreto²⁸.

Las menciones sobre corrupción en el informe escrito del IV trimestre de 2016 (aquél sobre el cual TI aparentemente tomaría los datos cuantitativos para construir su IPC) son limitadas. Sin embargo, pueden orientar oportunamente el diseño de acciones para contribuir a la mejora de la percepción sobre corrupción en el país. Específicamente, el reporte hace mención de las siguientes cuestiones:

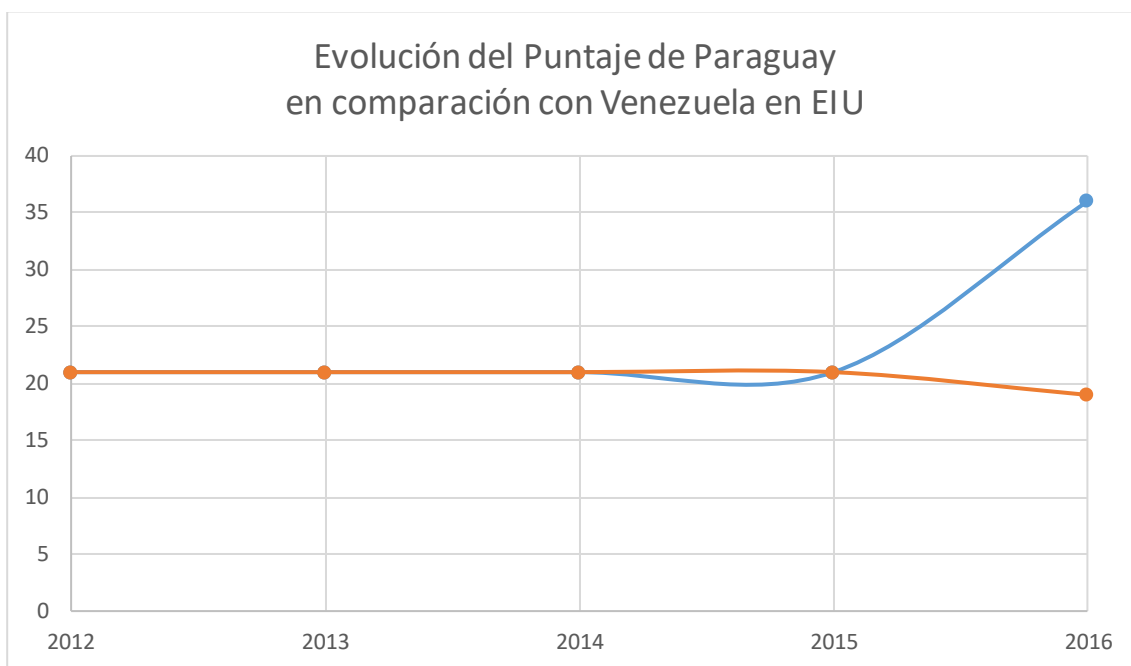
- ❖ **Corrupción como elemento estructural.** *“The B rating reflects a poor record of governability, corruption and a history of political instability. This was amply demonstrated by the express impeachment of the then-president, Fernando Lugo, in June 2012” (Página 6).*

²⁸ A modo ilustrativo, el Gobierno de Paraguay ha pasado de 7 cargos concursados en 2008 a 10.697 en 2016. En tanto, ha pasado de 1 institución convocante en 2008 a 73 en 2016 (con un pico de 96 agencias en 2015). Cabe destacar que la Secretaría de Función Pública genera sus estadísticas internas no a partir de años naturales sino entre junio de un año y julio del año siguiente (Secretaría de Función Pública, 2016).

- ❖ **Reconocimiento de agenda pasada de políticas anti-corrupción de Cartes.** *“Although he had some early success with reforms to broaden the tax base, improve financial management and reduce corruption, Mr Cartes is facing more resistance to his reform agenda in Congress in the second half of his term, both from the opposition and from traditionalists within the PC” (Página 6).*
- ❖ **Reconocimiento de agenda a futuro de políticas anti-corrupción de Cartes.** *“These will include boosting the independence of and tools available to the Banco Central del Paraguay (BCP, the Central Bank), and combating corruption (for example, by encouraging anticorruption whistleblowing)” (Página 7).*
- ❖ **Inequidad como fuente inspiradora de sentimientos anti-corrupción.** *“Outside of formal politics, urban and rural inequality will continue to be an important motor of anti-government and anti-corruption sentiment” (Página 7).*

La calificación venezolana, en los cuatro primeros años del quinquenio 2012-2016, coincidía con la paraguaya. Esta superposición llama la atención debido a que, mientras la nación caribeña ha venido padeciendo un proceso sistemático de pérdida de la calidad de la democracia, el Paraguay ya había desandado pasos importantes en el periodo investigado en el plano de políticas anti-corrupción. Este *overlapping* refuerza la hipótesis de que, en ocasiones, expertos/observadores externos estarían llegando con retraso al conocimiento y comprensión de procesos de transformación acontecidos en países como el aquí abordado. El siguiente gráfico refleja la transformación en positivo observada por Paraguay en esta fuente concreta del IPC. Sus datos son comparados con los registrados por Venezuela. Como es posible visualizar, a día de hoy, se aventaja a la nación bolivariana en 17 puntos.

Gráfico N° 9
Desempeño de Paraguay en EIU en último lustro



Fuente: Elaboración propia (2017).
Nota: Paraguay está representado en la línea azul. Venezuela está representada en la línea naranja.



IHS Markit®



WORLD BANK

Este índice de pago, en el discurso de TI, es la más **opaca** de todas sus fuentes. La institución que lo genera (IHS) dejó de suministrar datos directamente a Transparencia Internacional en 2015. En este momento, la información incorporada en el IPC sobre este rating viene tomada desde el portal del Banco Mundial sobre *Governance Indicators* (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>).

Creada a fines de la década de 1950, IHS es una compañía global de información. Emplea a más de 5.100 personas en más de 30 países en todo el mundo. Ofrece una amplia gama de servicios como, por ejemplo, asesoramiento sobre macroeconomía y **análisis sobre riesgo país**. En esta última actividad, son generados los datos que TI usa para su índice. El sistema de clasificación de riesgo país Global Insight está en funcionamiento desde 1999. Proporciona un análisis de seis factores del entorno de riesgo de 204 países. Los seis factores abordados son políticos, económicos, legales, tributarios y de seguridad.

Las evaluaciones son hechas por más de 100 especialistas de país. Ellos, para realizar su trabajo, se basan también en información provista por expertos *freelancers*, clientes y otros contactos en cada nación. Las calificaciones reflejan las percepciones de expertos de IHS Global Insights sobre el nivel de riesgo en cada país en perspectiva comparada. Las calificaciones evalúan un **amplio espectro de la corrupción**, desde el cohecho insignificante hasta la corrupción política de nivel superior. Las puntuaciones asignadas a cada país se basan en una evaluación cualitativa de la corrupción en cada país. El valor mínimo es de 1.0 (corrupción máxima) y el valor máximo es 5.0 (corrupción mínima)²⁹.

²⁹ Alexia Ash, responsable representante de Global Insight, informó al equipo de investigadores del Banco Central del Paraguay que “*diariamente son escritas apreciaciones que resaltan las cambiantes condiciones de los países, así como también informan sobre los puntajes asignados. Estas apreciaciones son evaluadas por un equipo global de analistas con experiencia técnica y temática acerca de la región y de cada país. Trimestralmente un grupo de auditores externos lleva a cabo una revisión a nivel global de los índices*”.

En su modo de entender la corrupción, hubo un **viraje conceptual y metodológico** (World Bank, 2017). Hasta hace dos años (2014), en su evaluación sobre los niveles de corrupción, IHS preguntaba sobre el nivel de cooptación de la administración pública por parte de redes corruptas. Sin embargo, a día de hoy, interroga sobre riesgos de corrupción a los que deben enfrentarse individuos/empresas para llevar adelante negocios en una jurisdicción concreta³⁰. La siguiente figura resume la evolución sufrida por esta fuente en su abordaje de la corrupción.

Figura N°9
Evolución sufrida por rating de Global Insight

Objetivo de la apreciación de los expertos: An assessment of the intrusiveness of the country's bureaucracy. The amount of red tape likely to be countered is assessed, as is the likelihood of encountering corrupt officials and other groups.



47

Objetivo de la apreciación de los expertos: The risk that individuals/companies will face bribery or other corrupt practices to carry out business, from securing major contracts to being allowed to import/export a small product or obtain everyday paperwork. This threatens a company's ability to operate in a country, or opens it up to legal or regulatory penalties and reputational damage.

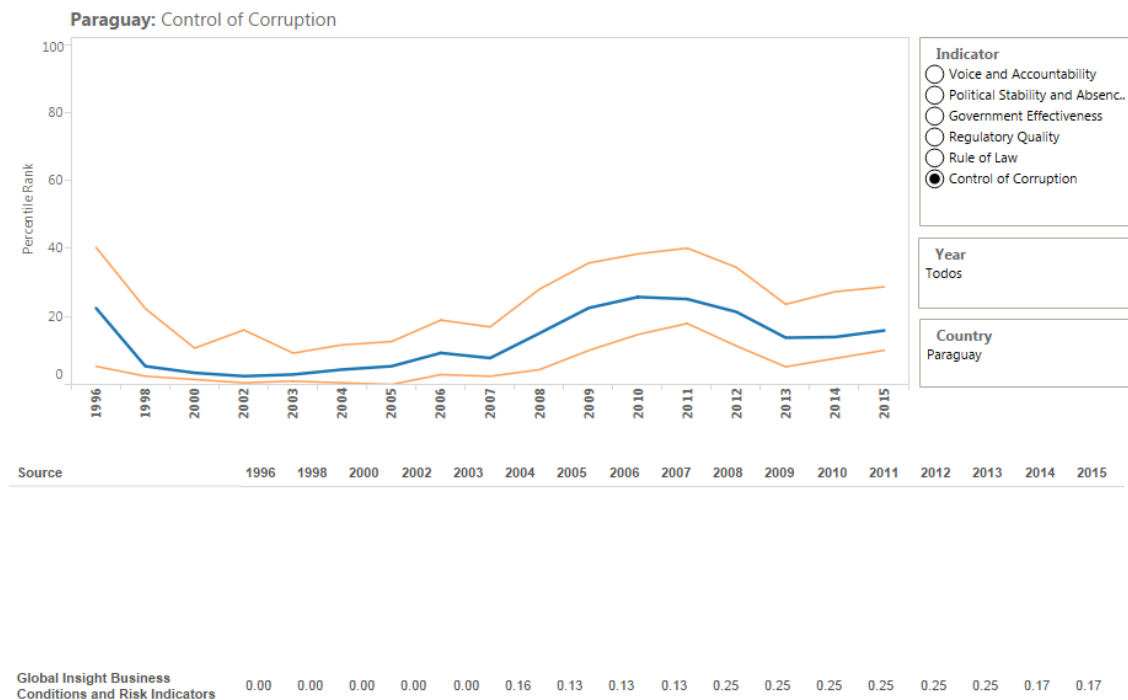
Fuente: Elaboración propia (2017).

³⁰ A diferencia de los otros índices aquí estudiados, el de IHS pide a partir de la descripción de situaciones concretas (las que aparecen citadas en la Figura N°9) que los expertos den su apreciación.

Desde el punto de vista de la *performance* de Paraguay, este índice implica un lastre en, al menos, dos sentidos. En primer lugar, es el que peor posiciona al país (22 puntos). En segundo lugar, según lo reportado por TI, su valor para el país se ha mantenido constante en los últimos cinco años.

Esa permanencia en el tiempo del mismo valor llama la atención por dos cuestiones. Por un lado, es extraño que a pesar del cambio en la redacción de la pregunta los valores del país permanezcan inalterados. Por otro lado, cuando se visita el web site de *World Bank Governance Indicators*, se observa que su registro esta fuente si presenta para el último lustro alteraciones. Máximos niveles de corrupción se perciben durante los gobiernos de Wasmosy, Cubas Grau y González Machi. Incrementales mejoras en los niveles de percepción de la corrupción se observaron desde el gobierno de Nicanor Duarte. Se visualiza un salto en positivo con la llegada del Presidente Lugo al poder. A posteriori, desde 2014, acontece un descenso. El siguiente gráfico, generado con la App que se encuentra en la página web del Banco Mundial, permite visualizar lo comentado.

Gráfico Nº 10
Desempeño de Paraguay en Global Insight en último lustro



Fuente: Elaboración propia (2017) en portal World Bank Governance Indicators.
Nota: debe procederse a visualizarse la información numérica para comprender la aportación de Global Insight. Sus valores están promediados con los de otras fuentes usadas por el Banco Mundial en el gráfico.



Con sus cuarteles centrales en Syracuse (Nueva York), el PRS Group desde su fundación en 1979 se ha centrado constantemente en el **análisis de riesgo**. Con una regularidad mensual, desde 1980, ha publicado su Guía Internacional de Riesgo País (GIRP). Gracias a este instrumento, ha producido clasificaciones de riesgo político, económico y financiero para países y territorios. A día de hoy, monitorea 140 naciones. Las calificaciones del GIRP constituyen la base de un sistema de **alerta temprana** tanto para el aprovechamiento de oportunidades como para la detección de situaciones de involución sistémica.

Los analistas que trabajan en este proyecto recopilan información política y la convierte en **puntos de riesgo** sobre la base de un **patrón consistente de evaluación**. Las evaluaciones del riesgo político y otra información política constituyen la base de las calificaciones de riesgo del GIRP. Gracias a su especial diseño metodológico, es posible que el usuario compruebe la información y los datos para evaluar las calificaciones con respecto a sus propias evaluaciones o en relación a algún otro sistema de calificación de riesgo.

Esta fuente no interroga sobre formas habituales de corrupción (soborno en sus diferentes manifestaciones) sino sobre **otras situaciones** que, en su definición metodológica, implican mayor riesgo para el normal funcionamiento de emprendimientos comerciales. Por ello, se enfoca en aquellos contextos en los que existe excesivo patronazgo, nepotismo, reserva de cupos de trabajo, intercambio de favores, financiación secreta de partidos políticos y lazos cercanos entre el mundo de la política y el mundo de los negocios. Según describe la guía metodológica de este índice, este tipo de corrupción pone en riesgo la inversión extranjera, provoca descontento popular, genera intervencionismo económico y alienta el desarrollo de un mercado paralelo (negro). A la vez, considera que este tipo de manifestación de corrupción,

cuando es extendido el tiempo, puede conducir a alteraciones no deseadas en el orden establecido (por ejemplo, interrupciones del proceso democrático)³¹.

Figura N° 10
Otras formas de corrupción que interesan a la
Political Risk Services International Country Risk Guide



Fuente: Elaboración propia (2017).

Los puntajes de corrupción son asignados en una escala que cubre desde el 0 (riesgo potencial más alto) al 6 (riesgo potencial más bajo). En vista a asegurar la coherencia geográfica (entre los países) y temporal, los editores de esta fuente asignan los puntos sobre la base de una serie de preguntas preestablecidas para cada componente de riesgo. En el caso del IPC de 2016, los datos tomados desde este índice son una agregación de las evaluaciones trimestrales que abarcan el período comprendido entre agosto de 2015 y agosto de 2016.

La performance paraguaya en esta fuente concreta refleja un crecimiento importante a partir de 2015. En comparación a la medición anterior, el puntaje de este país aumentó en un 47,61% (de 21 en 2014 a 31 en 2015). En el trienio 2012-2014, el resultado, de tipo constante, había sido de 21 puntos. Probablemente, como se ha pronunciado antes en relación al índice producido por The Economist, los

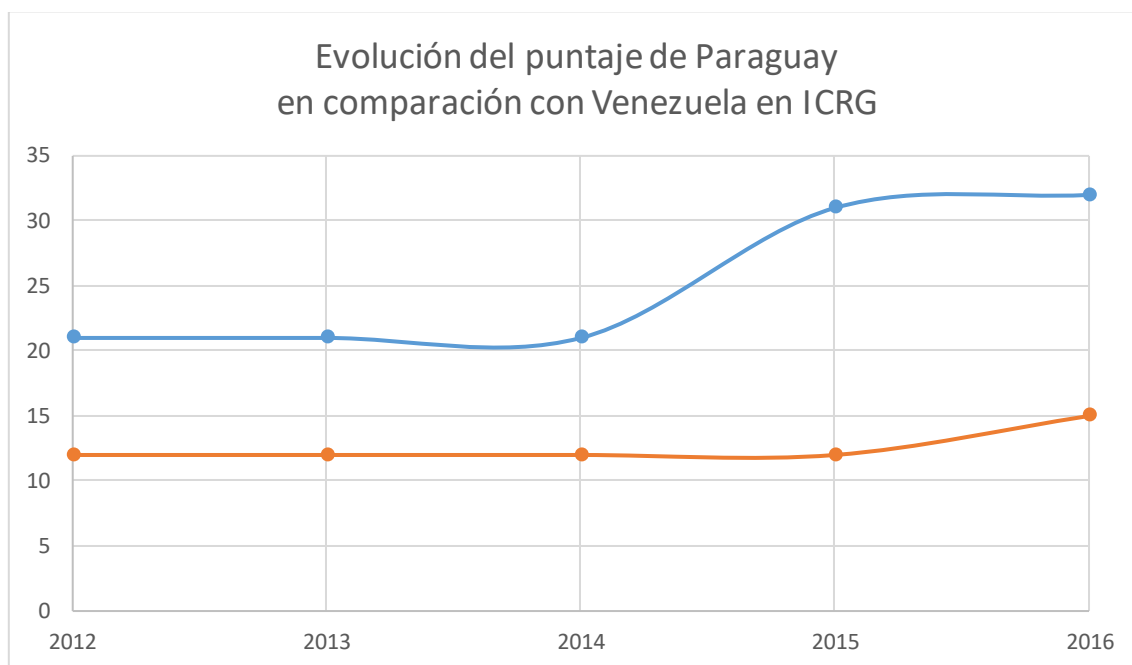
³¹ Este ejemplo es incorporado a efectos pedagógicos por el autor de estas líneas.

expertos/observadores externos parecen estar llegando tardíamente a conocer y comprender los procesos de transformación acontecidos en países no centrales. Habría, en su mirada, una tendencia inercial a reproducir patrones analíticos. En otras palabras, la *path dependence* pareciera en estos casos actuar como una especie de loza que provoca que las mejoras acaecidas no sean inmediatamente reconocidas y, por tanto, medidas.

Si se compara el recorrido de Paraguay con Venezuela en el último quinquenio, se observan los avances registrados por el país foco de estudio. La situación de partida ya era favorable para Paraguay. La ventaja inicial de 9 (nueve) puntos se ha ampliado a 17 (diecisiete) puntos. Sin embargo, en el caso venezolano, también se registra un incremento en la última medición. Lo mismo acontece con Haití. Parecería que habría un **sesgo en positivo** para los países que se encuentran en el furgón de cola del índice para el último año. Esto implicaría, en caso de existir, que el único punto ganado en 2016 (en comparación a 2015) por Paraguay podría formar parte de este “tirón” empírico. El siguiente gráfico permite visualizar la relación comentada entre Venezuela y Paraguay³².

³² La única mención explícita que se hace de corrupción en los informes escritos de esta fuente en 2016 debe ser hallada en el reporte de octubre. Se afirma, en esa oportunidad, lo siguiente: “On August 15, the three-year anniversary of Cartes’ inauguration, leftist activists and peasants held a march in Asuncion calling for the president and his Cabinet to step down. The protests denounced public-sector corruption and rejected a plan for public-private partnerships in key industries, which opponents claim will facilitate the back-door privatization of public services”.

Gráfico N° 11
Desempeño de Paraguay en ICRG en último lustro



Fuente: Elaboración propia (2017).
Nota: Paraguay está representado en la línea azul. Venezuela está representada en la línea naranja.

Los cuadros en el Anexo resumen, en perspectiva comparada, diferentes variables sobre las fuentes que analizan el caso paraguayo y que son consideradas por TI para construir el IP

7. Revisión de índices que no incluyen a Paraguay

Así como el índice de Varieties of Democracy fue incluido en la última medición, otros índices pueden ser incorporados para cuestionar la situación paraguaya en los años por venir. El siguiente cuadro resume cuáles son estos índices, cuál es el propósito de cada uno de ellos, qué interrogan sobre corrupción y el motivo por el cual Paraguay podría ser incorporado³³.

Cuadro Nº 6
Panorama comparado de índices que no incluyen a Paraguay

Nombre	Objetivo	Preguntas sobre Corrupción	Motivos y probabilidad de inclusión de Paraguay
IMD World Competitiveness Yearbook	El Anuario Mundial de Competitividad (AMC) mide la competitividad de las naciones y, al hacerlo, clasifica y analiza cómo el clima socio-político y económico de una nación afecta la competitividad de las empresas.	“Bribing and corruption: Exist or do not exist”. Esta pregunta es hecha en el marco de una encuesta a empresario. Las respuestas son dadas en una escala entre 1 - 6 que luego se convierte en una escala de 0 a 10 donde 0 es el nivel más alto de corrupción percibida y 10 es el más bajo.	La probabilidad de inclusión de Paraguay en la muestra es alta debido a que muchos países de su entorno ya están incluidos (Argentina, Brasil, Perú, Venezuela, etc.).
World Justice Project Rule of Law Index	El Índice de Estado de Derecho PJM es una herramienta de evaluación diseñada por el Proyecto de Justicia Mundial para ofrecer un panorama detallado y completo de la medida en que los países y territorios se adhieren al estado de derecho en la práctica. El Índice proporciona información detallada y datos originales sobre	Un total de 68 preguntas se hacen a expertos y encuestados de la población general (53 y 15 dirigidos a cada grupo, respectivamente) sobre la medida en que los funcionarios del gobierno utilizan la función pública para obtener ganancias privadas. Estas preguntas afectan a una variedad de	La probabilidad de inclusión de Paraguay en la muestra es alta debido a que muchos países de su entorno ya están incluidos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Venezuela, etc.).

³³ El próximo entregable incorporará también sugerencias en relación a acciones que podrían tomarse en relación a estos índices.

	<p>una variedad de dimensiones del estado de derecho, que permite a las partes interesadas evaluar la adhesión de una nación al imperio de la ley en la práctica, identificar las fortalezas y debilidades de una nación en comparación con países similares y monitorear cambios con el tiempo.</p>	<p>sectores dentro del gobierno, incluyendo el sistema de salud pública, las agencias reguladoras, la policía y los tribunales.</p> <p>Las puntuaciones se dan en una escala continua entre un mínimo de 0 a un máximo de 1.</p>	
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia (2017).

8. Conclusiones

El análisis de las fuentes utilizadas para la creación del IPC arroja que las mismas puntúan a Paraguay en el marco de cierta, aunque no extrema, **variabilidad**. Hay 15 puntos entre la fuente que lo posiciona mejor (The Economist con 37 puntos) y la que lo sitúa en peor lugar (Global Insight con 22 puntos). Lógicamente, esta diferencia viene dada por los diversos énfasis que cada índice persigue a la hora de medir la percepción de la corrupción. Valores más elevados no implican que deba descuidarse a la fuente “favorable” que los coloca. Todos los índices ameritan el **diseño y puesta en marcha de estrategias** al corto, mediano y largo plazo.

Por un lado, la “**agenda sustantiva**” de acciones, a partir del hecho de que cada índice posee sus prioridades temáticas (e institucionales), resulta clara. Por otro lado, la “**agenda comunicacional**” va adquiriendo forma a partir de la identificación de analistas y emisores de opinión/percepción para cada fuente. Lo que debe precisarse en relación a esta última agenda son las acciones concretas a ejecutar a efectos de lograr un impacto elevado al menor coste posible y conservando la “*elegancia política*”.

El próximo informe avanzará sobre ambas agendas. El mismo se encontrará inspirado en **buenas prácticas internacionales** que procederán, por un lado, del campo de la lucha anti-corrupción y, por el otro, de otros ámbitos de la política pública pero que, por sus características, son perfectamente trasladables a la empresa que se tiene por delante. Se procurará definir **actividades** concretas que, a partir de **indicadores**, se encuentren correctamente calendarizadas y asignadas a responsables.

La inclusión de este ejercicio de planificación estratégica de acciones potenciará los avances que, en los últimos años, Paraguay ha mostrado en el IPC. Aquella máxima, de habitual repetición en ambientes académicos, que postula que “*la ciencia que no se ve, no existe*” es perfectamente aplicable al área de la lucha anticorrupción. La agenda de políticas a diseñar cubrirá, en tal sentido, exigencias tanto de forma como de fondo. A ello, se dedicará el siguiente informe.

9. Bibliografía

ABC Color (2013). Gastos reservados deben ser públicos, dice Cartes. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/gastos-reservados-deben-ser-publicos-dice-cartes-542153.html>.

Biderbost, Pablo (2016). Guía para la Elaboración de Mapas de Riesgos de Corrupción. UNODC: Asunción.

Browne, C., A. Di Battista, T. Geiger, and T. Gutknecht (2016). "The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community." The Global Competitiveness Report 2015–2016. Geneva: World Economic Forum. 75–85.

Fasekas, M. y János, I. (2014). Second-generation indicators of High-Level Corruption using Government Contracting Data: Examples from Eastern Europe. Ponencia en University of Oxford, Kellogg College (20 de Junio).

Global Insight (2017). ICRG Methodology. Syracuse: PRS.

Johnston, Michael. 2001. "Measuring Corruption: Number versus Knowledge versus Understanding". In Arvind K. Jain (ed.). The Political Economy of Corruption. Routledge, London and New York.

Kaufmann, D., Pradhan, S., y Ryterman, R. (1998) "New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption," PREM Notes 7 (October): 1–6.

Huntington, S. P. (1993). The third wave: Democratization in the late twentieth century (Vol. 4). University of Oklahoma press.

IMD (2017). Methodology and principles of analysis IMD World Competitiveness Yearbook. Disponible en: <https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/methodo/methodology-yearbook-presentation2.pdf>

Lugon-Moulin, A. (2010). Mismatches between Corruption Perception, Corruption Victimization, and Anti-Corruption Measures (pp. 123-137). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American political science review, 94(02), 251-267.

Schwab y Sala (2016). The Global Competitiveness Report 2016–2017. World Economic Forum: Ginebra.

Secretaria de Función Pública (2016). Proceso de concursos registrados en el periodo 2008-2016. Disponible en: <https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/historico%20de%20curso%20l7gjs%20Opq.pdf>

Seligson, M. A. (2006). The measurement and impact of corruption victimization: Survey evidence from Latin America. *World Development*, 34(2), 381-404.

Stratfor (2015a). Paraguay: South America's Economic Bright Spot. Disponible en: <https://www.stratfor.com/article/paraguay-south-americas-economic-bright-spot>.

Stratfor (2015b). In Paraguay, Business-Friendly Policies Pay Off. Disponible en: <https://www.stratfor.com/image/paraguay-business-friendly-policies-pay>.

Taboada et al. (2013). Investment and tax incentives for foreign investors in Paraguay. Asunción: PricewaterhouseCoopers.

The Economist Intelligence Unit (2014). Country Risk Service Handbook. London: The Economist.

Transparency International (2017a). Corruption Perception Index 2016: Full Source Description.

Transparency International (2017b). Corruption Perception Index 2016: Short Methodology Note.

Transparency International (2017c). Corruption Perception Index 2016: Technical Methodology Note.

Última Hora (2017). Más de G. 17.000 millones usaron en concepto de gastos reservados. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mas-g-17000-millones-usaron-concepto-gastos-reservados-n1059040.html>.

World Bank (2017). Links to the Individual WGI Sources. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-sources>

World Bank (2017). Country Policy and Institutional Assessment. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/559351435159340828/cpia14-webFAQ14.pdf>.

10. Anexo

Cuadro Nº 7

Preguntas sobre corrupción utilizados en distintos índices					
Bertelsmann Foundation Transformation Index	Calificaciones del Riesgo País de la Unidad de Inteligencia Económica	Calificaciones de Riesgo País de Global Insight	Guía Internacional de Riesgo País de los Servicios de Riesgo Político	Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial	Proyecto Variedades de Democracia
<p>1) ¿En qué medida los funcionarios públicos que abusan de sus cargos son procesados o penalizados?</p> <p>2) ¿Hasta qué punto el gobierno contiene con éxito la corrupción?</p>	<p>1) ¿Existen procedimientos claros y rendición de cuentas que rijan la asignación y el uso de los fondos públicos?</p> <p>2) ¿Son los fondos públicos apropiados indebidamente por ministros o funcionarios públicos con fines políticos o privados?</p> <p>3) ¿Existen fondos especiales para los cuales no hay responsabilidad?</p> <p>4) ¿Existen abusos generales de los recursos públicos?</p> <p>5) ¿Existe un servicio civil profesional o hay un gran número de funcionarios directamente nombrados por el gobierno?</p>	<p>Se pide a los expertos que evalúen: el riesgo de que individuos o empresas enfrenen sobornos u otras prácticas corruptas para llevar a cabo negocios.</p>	<p>Es una medida de corrupción del sistema político. Se pide evaluar la corrupción real o potencial en forma de patrocinio excesivo, el nepotismo, las reservas de trabajo, el intercambio de favores, el financiamiento secreto de partidos y los lazos sospechosamente estrechos entre la política y las empresas.</p>	<p>1) En su país, ¿qué tan común es para las empresas hacer pagos extra no declarados o sobornos relacionados con lo siguiente:</p> <p>A) Importaciones y exportaciones;</p> <p>B) Servicios Públicos;</p> <p>C) Pagos anuales de impuestos;</p> <p>D) Adjudicación de contratos públicos y licencias;</p> <p>E) Obtener decisiones judiciales favorables.</p> <p>2) En su país, ¿qué tan común es la desviación de fondos públicos a empresas, individuos o</p>	<p>1) ¿Qué tan extendida está la corrupción política?</p>

	<p>6)¿Existe un órgano independiente de auditoría de la gestión de las finanzas públicas?</p> <p>7)¿Existe un poder judicial independiente con el poder de juzgar a los ministros / funcionarios públicos por los abusos?</p> <p>8)¿Existe una tradición de pago de sobornos para obtener contratos y obtener favores?</p>			grupos debido a la corrupción?	
--	--	--	--	--------------------------------	--

Cuadro N°8

Puntuaciones sobre corrupción utilizadas en distintos índices					
Bertelsmann Foundation Transformation Index	Calificaciones del Riesgo País de la Unidad de Inteligencia Económica	Calificaciones de Riesgo País de Global Insight	Guía Internacional de Riesgo País de los Servicios de Riesgo Político	Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial	Proyecto Variedades de Democracia
Las puntuaciones se asignan en una escala de 1-10, siendo 10 el nivel más bajo de corrupción y 1 siendo el más alto.	Las puntuaciones se dan como números enteros en una escala de 0 (muy baja incidencia de corrupción) a 4 (muy alta incidencia de corrupción).	Las clasificaciones van desde un mínimo de 1,0 (corrupción máxima) hasta 5,0 (corrupción mínima) y permiten puntuaciones intermedias (por ejemplo, 3,5).	Los puntajes de corrupción se dan en una escala de 0 (riesgo potencial más alto) a 6 (riesgo potencial más bajo).	Cada pregunta es calificada por los encuestados en una escala de 1 - 7. Los resultados de las partes A a E de la primera pregunta se agregaron en una sola puntuación. Los resultados de la primera y segunda pregunta fueron promediados a través de todos los encuestados	Las puntuaciones se dan en una escala continua entre un mínimo de 0 a un máximo de 1.

para dar una puntuación por país / territorio.

Cuadro N°9

Cobertura de países utilizada en distintos índices					
Bertelsmann Foundation Transformation Index	Calificaciones del Riesgo País de la Unidad de Inteligencia Económica	Calificaciones de Riesgo País de Global Insight	Guía Internacional de Riesgo País de los Servicios de Riesgo Político	Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial	Proyecto Variedades de Democracia
129 países y territorios.	129 países / territorios fueron calificados en 2016.	204 países / territorios	140 países sobre una base mensual.	134 economías	76 países

Cuadro N°10

Disponibilidad de datos en distintos índices					
Bertelsmann Foundation Transformation Index	Calificaciones del Riesgo País de la Unidad de Inteligencia Económica	Calificaciones de Riesgo País de Global Insight	Guía Internacional de Riesgo País de los Servicios de Riesgo Político	Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial	Proyecto Variedades de Democracia
Se publicó por primera vez en 2003 y se ha publicado cada dos años desde entonces. Acceso libre.	La UIE ha elaborado evaluaciones de riesgo país desde principios de los años ochenta. Los resúmenes actualizados se proporcionan mensualmente para 100 países y trimestralmente para el resto. Acceso restringido.	El Sistema de Calificación de Riesgo País está disponible desde 1999 y se mantiene continuamente. Acceso restringido.	El modelo GIRP fue creado en 1980 y los datos se ponen a disposición mensualmente. Los datos del GIRP 2016 son un agregado de evaluaciones trimestrales que abarcan el período de agosto de 2015 a agosto de 2016. Acceso restringido.	El Foro Económico Mundial ha realizado su encuesta anual durante más de 30 años. Los datos se recopilaron en una encuesta realizada entre enero y junio de 2016. Acceso libre.	Los datos de VDEM se pueden acceder públicamente a través de su página oficial. Acceso libre.

Fuente: Elaboración propia (2017) en base a información provista por TI y las diferentes fuentes.

