



Una aproximación al costo de la corrupción en Paraguay a partir de las denuncias ante la Secretaría Nacional Anti Corrupción (SENAC).

Sebastián Vargas Ferreira¹

Resumen

Este trabajo explora los alcances de la corrupción en el Paraguay a partir de los datos de la Secretaría Nacional Anti Corrupción (SENAC) desde el año 2016 al 2018. Las instituciones públicas seleccionadas corresponden a los sectores de Educación y Salud, de las cuales se estudiaron los registros de casos de denuncias, casos de sumarios, casos investigados y causas penales abiertas, no así las sentencias. Los resultados muestran un alto nivel de denuncias, en total 2498, de las cuales se detectó que el 92% corresponden al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) en el sector Educación y 93% al Ministerio de Salud Público y Bienestar Social (MSPBS) en el sector Salud. En cuanto a los sumarios aplicados, en Educación existen 12 vigentes y solo uno en lo que a Salud refiere; y, por último, existen 73 causas judiciales abiertas, 23 correspondientes al sector Educación y 50 a Salud. Se estima que la pérdida monetaria del Estado paraguayo asciende a 82.903.500 de dólares en Educación y a 2.582.201 de dólares en Salud, dinero que debería haberse invertido en las mejoras necesarias para el goce pleno de los servicios públicos a disposición de los ciudadanos.

Palabras claves: Corrupción, Educación, Salud, Estado.

An approximation to the cost of corruption in Paraguay, based on reports filed with the National Anti-Corruption Secretary (SENAC).

Abstract

This paper explores the scope of corruption in Paraguay from the data of the National Anti-Corruption Secretary (SENAC) from 2016 to 2018. The selected public institutions correspond to the Education and Health sectors, the records of cases of complaints, cases of summaries, cases investigated and open criminal cases, not so the sentences.

¹ Investigador Asociado a Investigación para el Desarrollo (Paraguay). Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Pilar - Paraguay. Email: sebasvar@gmail.com

The results show a high level of complaints, in total 2498, in the case of the sectors studied, they reached 749, in terms of processes it was detected that 92% correspond to the Ministry of Education and Science (MEC) in the Education sector and 93% to the Ministry of Public Health and Social Welfare (MSPBS) in the Health sector. Regarding the applied summaries, in Education there are 12 in force and only one in what refers to Health, and finally, there are 73 open court cases, 23 correspond to the Education sector and 50 to Health. It has estimated that the monetary loss of the Paraguayan State amounts to 82,903,500 dollars in Education and 2,582,201 dollars in Health, money that could have been invested in improvements for the full enjoyment of citizens.

Key words: Corruption, Health, Education, State.

Introducción

Desde la perspectiva social, la corrupción se ha instalado como factor determinante en los escenarios de potencial desarrollo social tanto en las esferas nacionales, departamentales como las locales. Los conflictos por las luchas de poder y los beneficios obtenidos a partir de este fenómeno, en múltiples niveles de la cosa pública, han mostrado la necesidad de repensar la estructura y relación del Estado paraguayo con varios de los sectores de poder fáctico.

Es imperativo señalar que la corrupción es hoy un tema popular en las ciencias sociales, pues ha aumentado el interés en áreas como economía. Algunas organizaciones publican datos indicativos sobre corrupción como es Transparencia Internacional con su informe “Índice de percepción de la corrupción”, que sirve para evaluar el desempeño económico (Hodgson & Jiang, 2008).

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

Para Leis (2009), los problemas que suscitan hechos de corrupción, por lo general, son de orden endógeno, o sea, son internos, propios del sistema o, en todo caso, asimilados por el sistema y por sus funcionarios más allá del rango o cargo, generando la causalidad del fenómeno.

La cuestión ética, traducida en mecanismos para la lucha contra la corrupción ha ido avanzando, inicialmente con investigaciones que ponen en evidencia los tipos de corrupción, sus modalidades, los sectores a los cuales beneficia y perjudica y el daño que ocasiona en sus variadas y distintas dimensiones para, posteriormente, traducirlos en mecanismos que doten al Estado de herramientas, no solo para medirla, sino para mermar sus efectos e incidencia. En este orden la literatura le otorga un papel preponderante a la transparencia de la información y al fortalecimiento de la confianza institucional como medios para mejorar el vínculo social entre los distintos actores (Poder Ciudadano, 2017).

Es por ello que las consecuencias que pueden ser medidas desde distintas aristas, por ejemplo, los retornos sobre la educación, son afectados por diferentes motivos como

el desempleo, el crecimiento económico lento y la falta de avance social, donde los hechos de corrupción pueden ser medidos. Además, la emigración de personas más formadas aumenta a medida que aumenta la corrupción, mientras que la emigración de personas con bajo o medio nivel de formación tiene forma de U invertida hacia países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Cooray & Scheneider, 2015; Dimant & Tosato, 2018).

Por todo, este trabajo tuvo como objetivo analizar los hechos de corrupción registrados por la Secretaría Nacional Anti Corrupción a través de los datos publicados por el Sistema de Seguimiento de Procesos (SSPS) en forma de denuncias, investigaciones preliminares, sumarios administrativos y causas penales.

Metodología

Para la ejecución de la investigación, se estudiaron específicamente los hechos de corrupción registrados en los sectores de Salud y Educación, con una mirada especial sobre las principales instituciones que tienen pertinencia en estos ámbitos. Se realizó un análisis de datos abiertos del portal de la Secretaría Nacional Anti Corrupción (SENAC), donde se cuenta con las estadísticas de los casos denunciados de corrupción, los casos de investigaciones preliminarmente, los casos con sumarios administrativos abiertos y las causas penales vigentes.

Para los casos de denuncias, los datos publicados son provenientes del portal de denuncias ciudadanas; para casos de sumarios, tanto como de investigaciones preliminares, de sumarios administrativos y de causas penales, fueron suministrados por el portal de Sistema de Seguimiento de Procesos (SSPS) de la SENAC. Según las definiciones dadas por la SENAC:

1. Las denuncias se refieren a dar noticia de un hecho que se considera irregular o ilegal;
2. Las Investigaciones Preliminares son el conjunto de acciones que se realizan para la obtención de datos que ayudarán a formar una evidencia sobre la existencia de un hecho irregular o no;
3. Los Sumarios Administrativos son procedimientos establecidos para la investigación de un hecho tipificado como falta grave en el Capítulo X de la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública y;

4. Las Causas Penales son los procedimientos que se realizan primero ante el Ministerio Público para la recolección de evidencias y posteriormente elevarlo ante el Juzgado Penal de Garantías en caso de que se haya encontrado evidencia suficiente sobre la existencia de un hecho previsto en el Código Penal.

En la Tabla 1 se presenta la agrupación de instituciones por sector estudiado.

Tabla 1. Agrupación de instituciones por sector estudiado.

Educación	Salud
Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior	Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria
Consejo Nacional de Educación Superior	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
Instituto Paraguayo de Artesanía	Instituto de Previsión Social
Ministerio de Educación y Ciencias	Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo
Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
Secretaría Nacional de Cultura	
Servicio Nacional de Promoción Profesional	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

En la **Tabla 2** se presenta un resumen del total de los casos mencionados para cada uno de los tipos de casos- (SENAC, 2018).

Tabla 2 Cantidad registrada de denuncias por tipos de casos

TIPOS DE CASOS	CANTIDAD REGISTRADA
CASOS DE DENUNCIAS	2498
CASOS DE SUMARIOS	202
CASOS DE INVESTIGACIÓN	1339
CAUSAS PENALES	262
TOTAL REGISTRADO EN LAS 4 CATAGORIAS	4301

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

Finalmente, a partir del análisis de las causas penales, se pudo estimar el costo que representan los hechos de corrupción en los sectores de Salud Pública y Educación, permitiendo la cuantificación y estimación del costo de la corrupción en los últimos tres años.

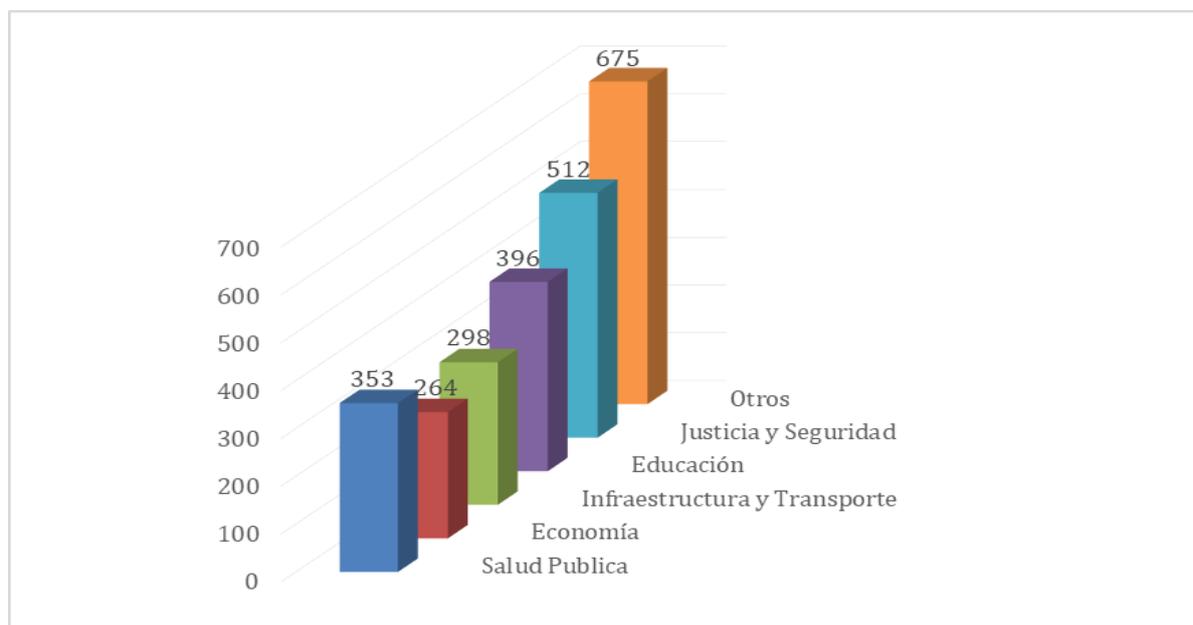
Resultados

Casos Denunciados

Se constató un total de 2498 denuncias en el portal de datos abiertos.

A los efectos de una observación general, se clasificaron a las instituciones en categorías de Salud Pública, Educación, Justicia y Seguridad, Infraestructura y otros para dimensionar los casos de denuncias de corrupción en diferentes ámbitos del país..

Gráfico 1- Cantidad de Denuncias recibidas por sector entre el 2016 y 2018.



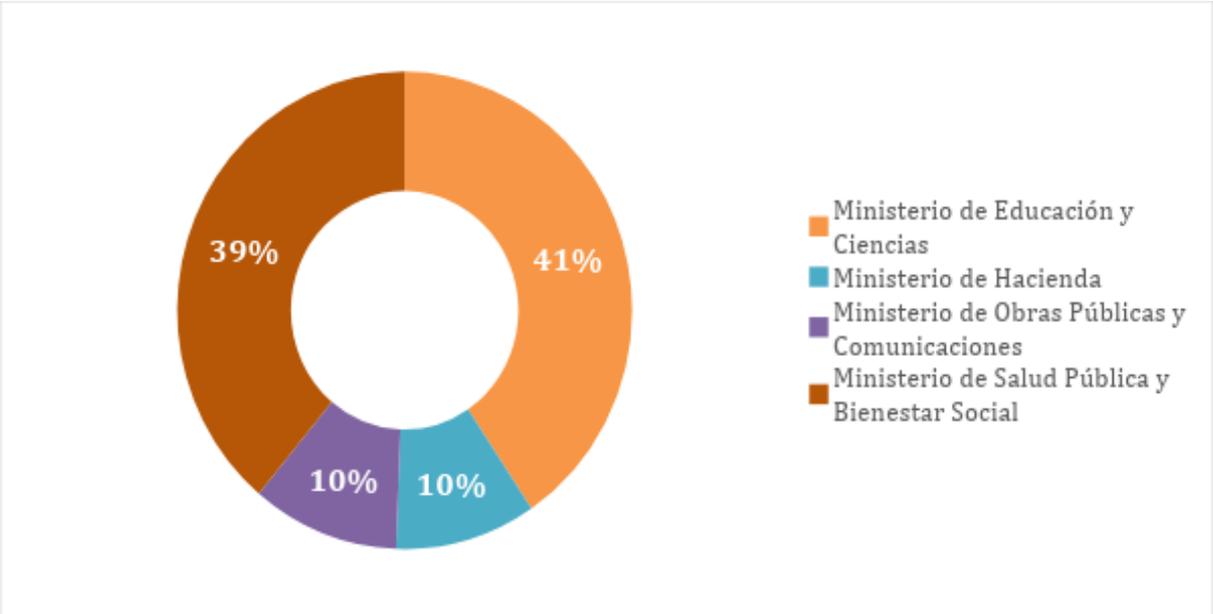
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

El Gráfico 1- Cantidad de Denuncias recibidas por sector muestra la cantidad de denuncias realizadas a la SENAC en cuanto a los hechos de corrupción dentro de los principales Ministerios, donde se puede constatar que el mayor porcentaje de denuncias fue contra el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) con un 41% del total, seguido con

un 39 % por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), con 10% el Ministerios de Hacienda (MH) y con otro 10%, el Ministerio Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Los ejes principales del desarrollo social para cualquier democracia están representados por los sectores de Salud Pública y Educación. Concretamente, se observa que el MEC junto con el MSPBS, son las instituciones que representan el mayor porcentaje de denuncias de corrupción recibidas por la SENAC (80%), tal como se observa en el gráfico 2.

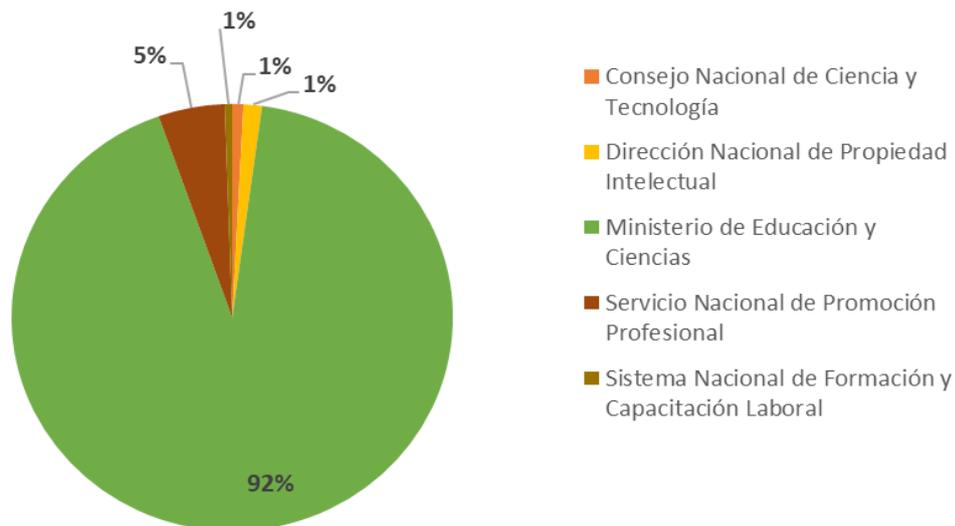
Gráfico 2. Porcentaje de denuncias de hechos de corrupción realizadas en los principales Ministerios entre el 2016 y el 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

Es importante aclarar, que en el ámbito de la educación hay otras instituciones que también están vinculadas, por lo tanto, se han clasificado los datos y caracterizados los casos de denuncias para las otras instituciones que tienen relación. En el gráfico 3 se puede identificar el porcentaje de hechos de corrupción registrados por la SENAC dentro de las instituciones que conforman el sector Educación.

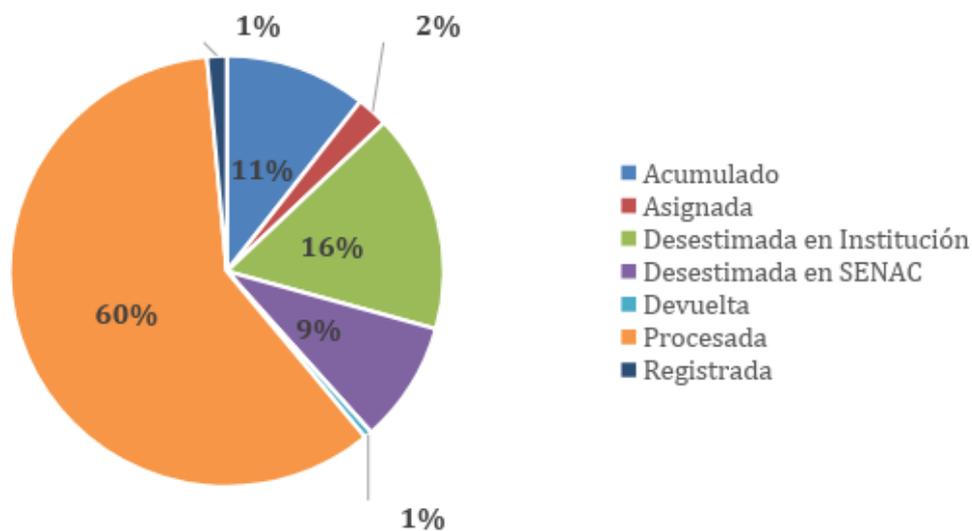
Gráfico 3. Porcentaje de denuncias por instituciones del sector de educación realizadas entre el 2016 y el 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

El Ministerio de Educación y Ciencias, ha presentado entre los años 2016 y 2018, según la base de datos abiertos de la SENAC, un total de 341 (trescientos cuarenta y uno) de los cuales, según el gráfico 4, 203 casos fueron procesados.

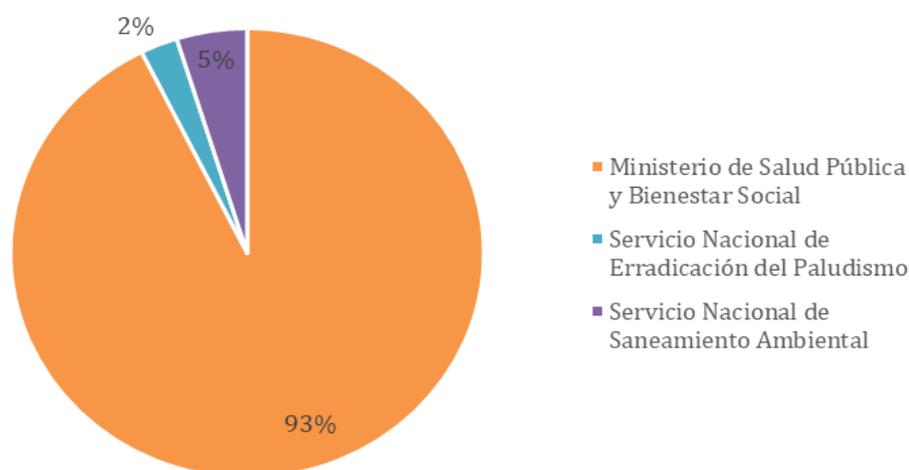
Gráfico 4. Estado de las denuncias presentadas al Ministerio de Educación y Ciencias.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

De la misma manera, también se han tomado como análisis instituciones que de alguna forma están vinculadas a la salud pública, donde del total de los casos, que suman 353, el 93% corresponde al Ministerio de Salud siendo un total de 327 denuncias. A su vez, el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) dependiente del MSPBS suma un total de 17 denuncias al portal. El gráfico 5 refleja el porcentaje de denuncias entre las instituciones.

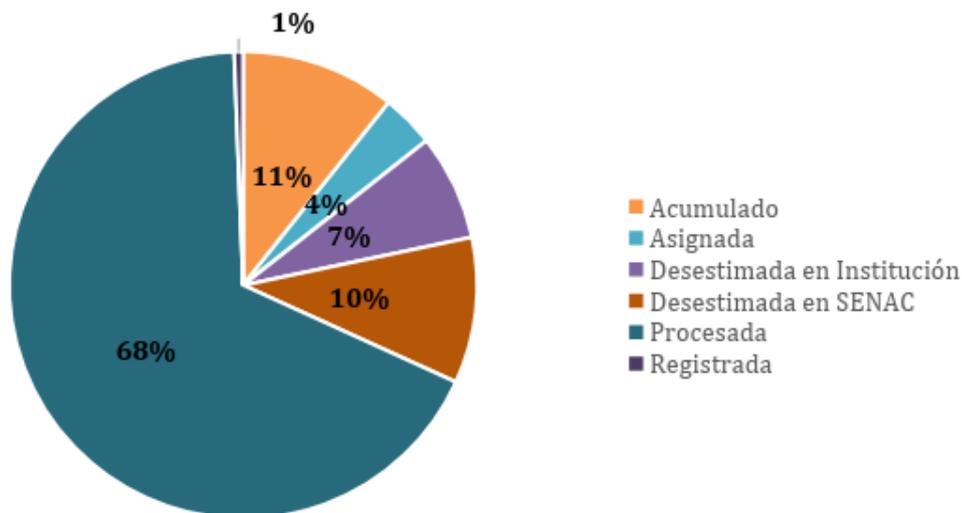
Gráfico 5. Porcentaje de denuncias por instituciones del sector de salud pública realizadas entre el 2016 y el 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

Con relación a las denuncias realizadas contra el MSPBS, en los últimos 3 años, se logró constatar un total de 327. El Gráfico 5 muestra la situación de las denuncias realizadas en ese periodo, donde claramente se observa que, del total documentado, unas 221 denuncias (68%) finalmente fueron procesadas.

Gráfico 6. Porcentaje del estado de las denuncias presentadas al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.



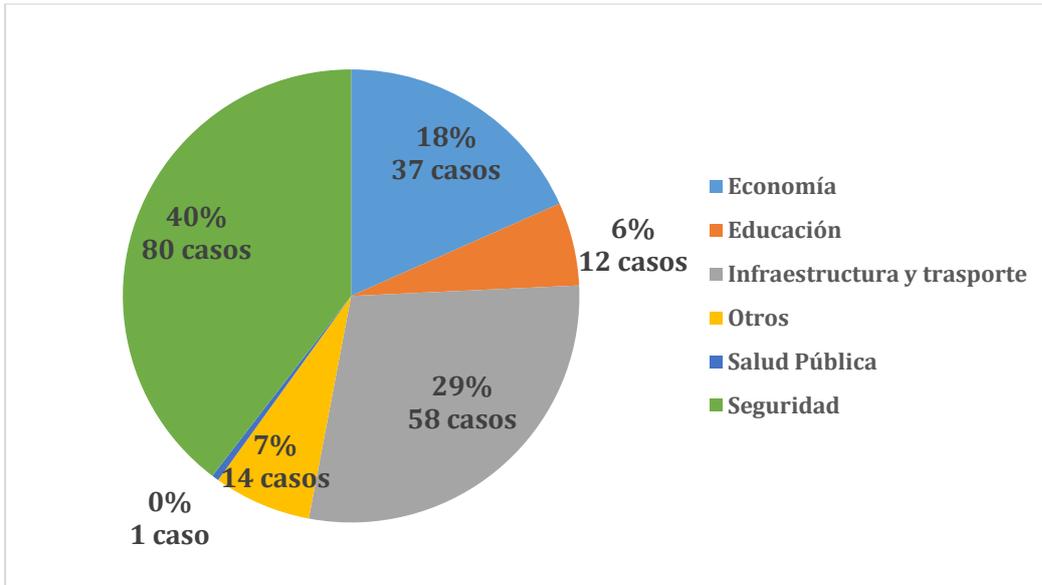
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

Casos de Sumarios Administrativos

El sistema de datos abiertos de la SENAC registró un total de 202 casos de sumarios administrativos, entre todas las instituciones en el periodo 2016 al 2018. Uno de los puntos más relevantes del análisis de los casos administrativos fue que entre las normativas jurídicas violadas, la que presenta el mayor número de casos es la Ley N°1626/00 de la Función Pública, seguida del Código Penal (Ley N° 1160/97), y algunos casos puntuales como el Estatuto Docente para el caso del MEC (Ley N° 1725/2001), la carta Orgánica de la Policía Nacional (Ley N° 222/93) o la Carta Orgánica de la Administración Nacional De Electricidad (ANDE) (Ley N° 966/64 y sus modificaciones), respectivamente. En el caso de Salud Pública, solo se encontró un caso de sumario el cual corresponde al Instituto de Previsión Social (IPS).

En el Gráfico 7, se observa el porcentaje de sumarios administrativos realizados en cada uno de los diferentes sectores, de los cuales la mayor proporción corresponde al área de Seguridad, con gran cantidad de casos establecidos entre la Policía Nacional en primer lugar, seguido del Ministerio de Justicia. Por otro lado, el sector de Infraestructura y Transporte presenta un porcentaje del 29% de casos de sumarios administrativos, donde la institución con mayor número de casos corresponde a la ANDE.

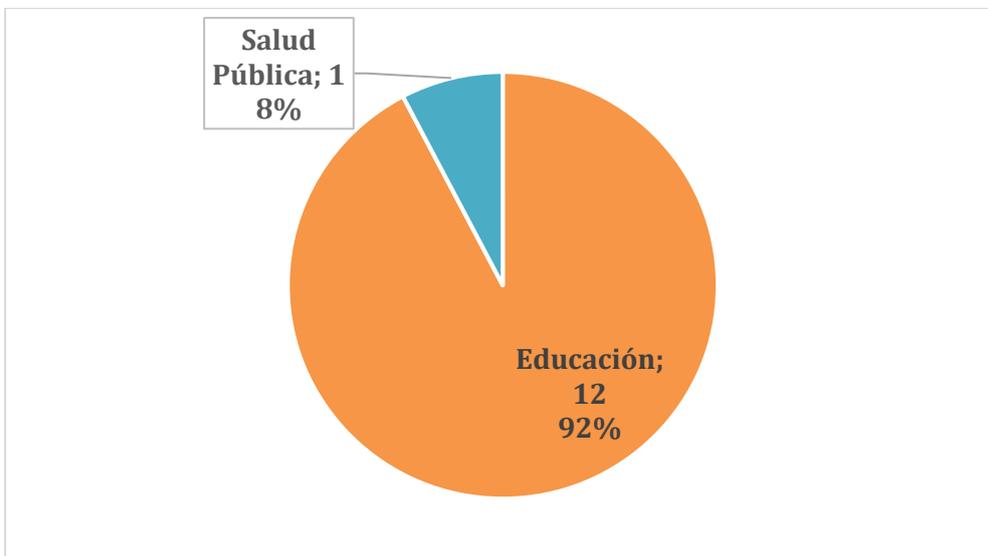
Gráfico 7. Porcentaje de casos de sumarios administrativos por sector.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

Haciendo una comparación específica sobre sectores priorizados en el estudio, se observa en el gráfico 8 una marcada diferencia entre Educación (92%) y Salud Pública (8%).

Gráfico 8. Porcentaje de sumarios administrativos de los sectores de Salud y Educación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

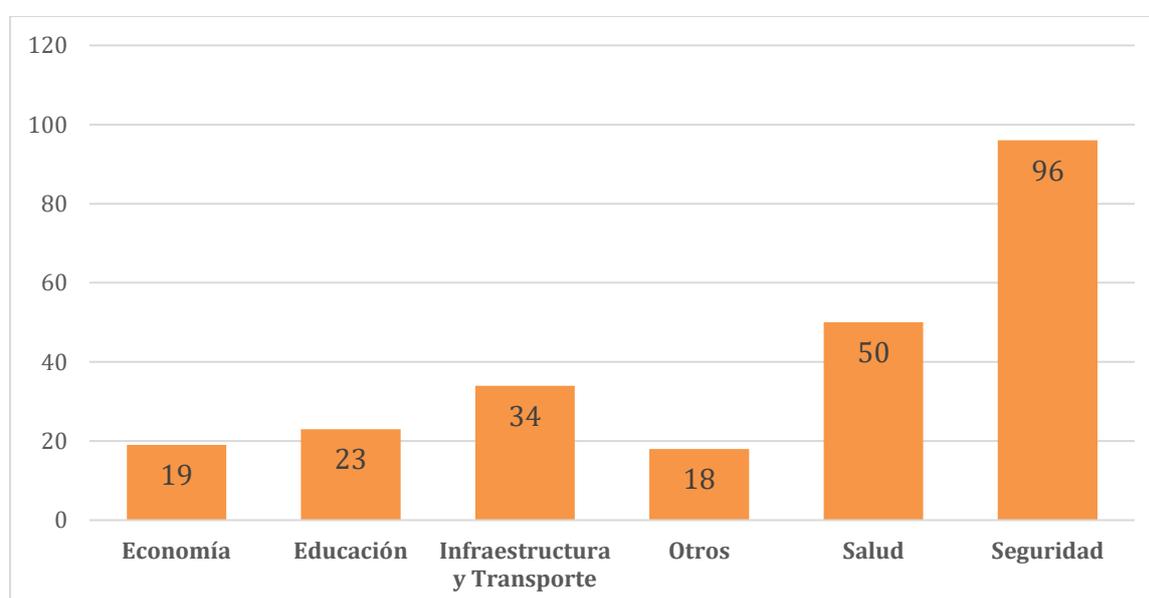
Causas Penales

A través del análisis de los datos del portal anticorrupción de la SENAC respecto a las causas penales entre los años 2016 y 2018, es posible cuantificar el presunto del daño patrimonial vinculado a los hechos de corrupción.

En una verificación general de los datos fueron clasificadas las instituciones en los sectores de Economía, Educación, Infraestructura y Transporte, Salud Pública y Otros. En este sentido, se observaron dos escenarios: por un lado, el sector con mayor cantidad de causas penales; y, por otro lado, el sector que presenta mayor monto en el daño patrimonial por hechos de corrupción.

Analizando el primer caso, el gráfico 9 muestra el número de causas penales por sector clasificado.

Gráfico 9. Cantidad de causas penales por sector.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

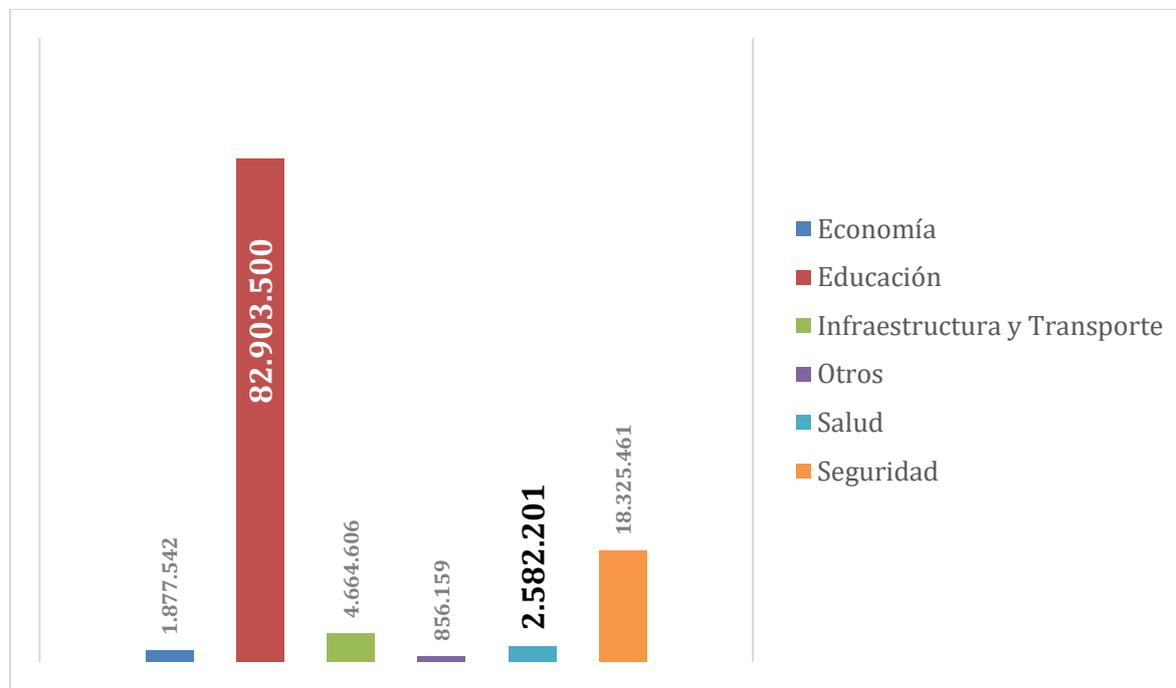
El sector de Seguridad, es el que tiene el mayor número de causas penales, donde la mayor cantidad de casos se presentan en la Policía Nacional, seguido del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Siguiendo con el análisis anterior, en términos económicos, el sector con mayor influencia en causas penales vinculadas a hechos de corrupción es el de Educación.

Para determinar el monto total, se procedió a un análisis de los datos obtenidos a través de la SENAC, donde por cada caso registrado (causa penal), se manifiesta un monto estimado del daño patrimonial, contenido en el gráfico 10. El monto total de presuntos daños patrimoniales al Estado paraguayo, entre las causas penales registradas en el periodo 2016- 2017, asciende a aproximadamente a USD 111.000.000,

donde cerca de USD 83.000.000 corresponden al sector de Educación, representando el 75% del total.

Gráfico 10. Estimación del costo económico por sector en dólares.

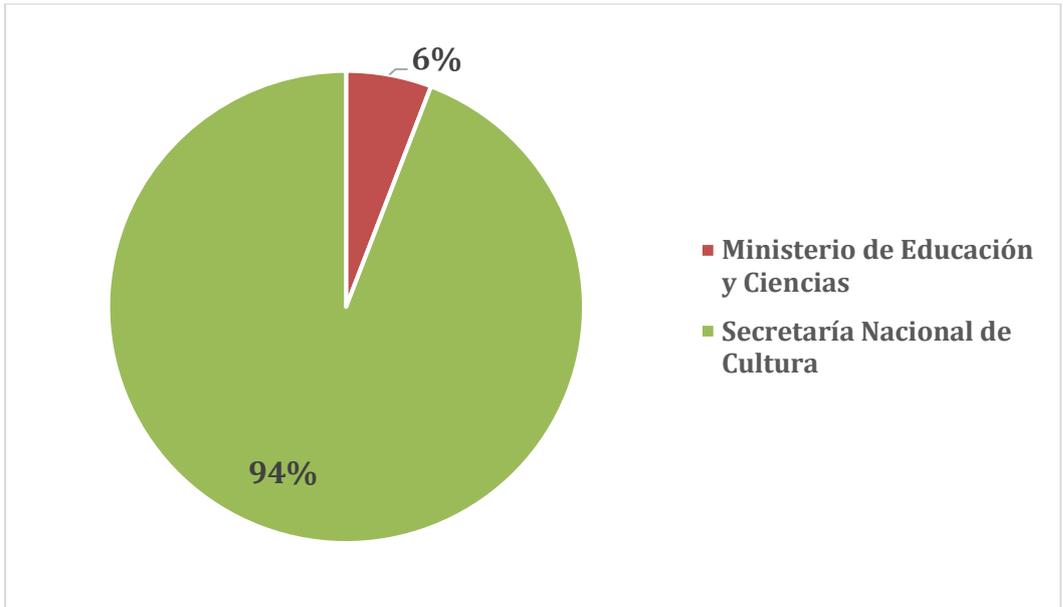


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

Para el análisis del sector de Educación, se consideró al MEC y a la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), ya que solo en ambas instituciones se registraron procesos de causas penales de hechos de corrupción.

En el gráfico siguiente se observa el porcentaje que corresponde a cada institución dentro de este sector. Los montos para la SNC ascienden a aproximadamente USD 78.000.000, mientras que para el MEC se tienen registrados daños alrededor de los USD 4.800.000.

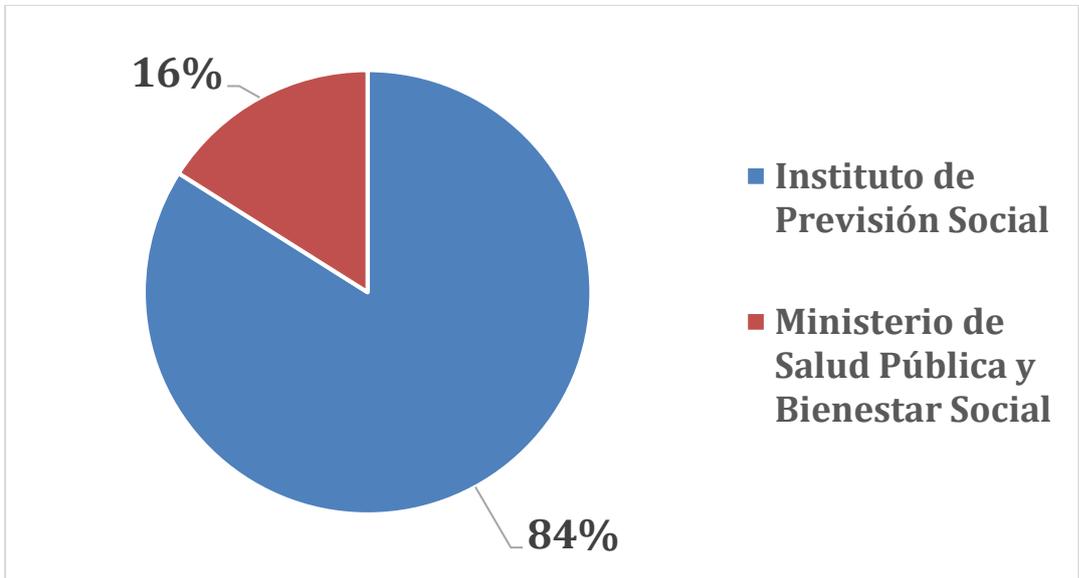
Gráfico 11. Porcentaje de la estimación del costo económico en el sector educación.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

El análisis realizado para el sector de Salud muestra el siguiente escenario: en lo concerniente a número de causas, el mayor número presenta el Instituto de Previsión Social (IPS), con un total de 42 causas registradas entre el 2016 y el 2017; a su vez, el Ministerio de Salud presentó un total de 8 causas, tal como se observa en el gráfico 12.

Gráfico 12. Porcentaje de la estimación del costo económico en el sector Salud.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SENAC (2018).

En términos económicos es el mismo, el Instituto de previsión Social, quien registra un daño patrimonial de más de 2.111.000 US\$, y por su parte, el Ministerio de Salud, registra más de 470.000 US\$ en los años mencionados.

Conclusiones

De manera general, existe una amplia base en registro de casos denunciados de la SENAC, específicamente en los sectores priorizados, sin embargo, estos datos no se traducen de igual forma y cantidad en términos de sumarios administrativos y menos aún causas penales, lo que hace suponer que la mayoría queda varada en la instancia inicial (denuncias) o solo llegan a investigaciones preliminares.

En cuanto al nivel de afectación de los sectores priorizados en la investigación es pertinente señalar que ambos tienen un peso significativamente superior al resto ya que, del total de denuncias, el 80% de las mismas refieren a hechos de corrupción denunciados dentro de instituciones pertenecientes a estos sectores, dentro de los principales de estamentos de cada sector como lo son los Ministerios de Educación y Salud respectivamente.

Si bien, un amplio porcentaje de los hechos de corrupción denunciados no llegan a instancias que permitan investigaciones más profundas, es importante señalar que las denuncias recibidas del MEC (60%) y del MSPBS (68%) fueron procesadas por la SENAC.

En cuanto a los sumarios administrativos, los datos analizados refieren que existe una discontinuidad en los procesos, ya que los datos procesados dan cuenta de que muchos de los hechos de corrupción registrados no llegan a una etapa superior a esta.

Según los datos procesados, en lo que refiere a los hechos de corrupción que llegan a la instancia de sumario administrativo, existe una marcada diferencia entre los sectores priorizados, donde al de Educación corresponde un mayor porcentaje que al de Salud.

El total de los costos identificados en los dos sectores de análisis de los hechos de corrupción registrados que llegaron a la instancia de causas penales asciende a un estimado económico de USD 85.485.701 (Educación 97% y Salud 3%). Estas estimaciones de costos dejan ver que existen niveles de prioridad en la agenda pública sobre estos sectores, siendo estos los más observados y controlados, sobre todo las instituciones enmarcadas en Educación, a la par que existen esfuerzos para fortalecer herramientas de control y denuncia, tanto dentro como por fuera de las instituciones.

Es necesario visibilizar las iniciativas que distintas organizaciones, estatales y de la sociedad civil, vienen desarrollando para cuantificar y establecer el costo de la corrupción en múltiples dimensiones o sectores y cómo este fenómeno juega

directamente en contraposición a las necesidades y goces de derechos plenos de las comunidades y de la sociedad en general.

También potenciar los esfuerzos en cuanto a mecanismos para denunciar hechos de corrupción, herramientas dentro de cada una de las instituciones públicas al igual que las privadas, porque si bien este estudio se enfoca en los costos de la corrupción en instituciones públicas, no es menos importante la existente en el ámbito privado, que es participe de procesos que llevan a hechos de corrupción.

La corrupción acarrea costos variados, provoca menoscabo en las oportunidades, direccionamiento en la selección de proyectos sin atender a cuestiones de calidad, generando retrasos en aquellos más importantes y significativos que tendrían un impacto directo en la calidad de vida de la sociedad en general y de las comunidades más vulnerables en especial. En este sentido, las inversiones en lo que respecta a los sectores de educación y salud muchas veces son amedrentadas por la corrupción, disminuyendo el nivel y cantidad de recursos destinados a estas áreas.

A su vez, la corrupción conduce indefectiblemente a la ineficiencia económica y la dilapidación de bienes públicos que podrían ser direccionados a favor de los sectores vulnerables y excluidos, debido a su efecto sobre la asignación de recursos, la producción y el consumo. Es poco probable que dichas ganancias obtenidas por medio de los mecanismos anticorrupción se traduzcan en inversiones.

El estimado de pérdida por parte del Estado en cuanto a educación es de 82.903.500 dólares en los últimos dos años. Con estos recursos se podrían haber construido unas 4.018 aulas del tipo 2², equivalentes o acuerdo a los datos del MEC³.

Por último, es necesario realizar este tipo de mediciones de manera periódica a los efectos de detectar avances, retrocesos o estancamientos en las distintas etapas establecidas para el análisis por la SENAC. Además, este tipo de investigación es aplicable a otros sectores y de ser posible, también, podría convertirse en una herramienta estándar de medición para la lucha contra la corrupción.

Referencias Bibliográficas

² El costo responde al modelo standard que el MEC y que se exige para la construcción de aulas, utilizadas tanto por las Municipalidades como por las Gobernaciones con recursos del FONACIDE (Fondo Nacional De Inversión Pública Y Desarrollo).

³ Según datos provistos por la Dirección de Infraestructura del MEC, (las planillas de presupuesto son referenciales y responden a los índices considerados en Asunción y Gran Asunción).

Biderbost, P. (2016). Guía para la Construcción de mapas de riesgos de Corrupción. Asunción: Secretaría Nacional Anticorrupción.

Cooray, A. & Schneider, F. (2015). *Does corruption promote emigration? An empirical examination. Journal of Population Economics*. Vol.29, pp. 293–310.

Dimant, E. & Tosato, G. (2018). *Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Empirical Research Taught Us? A Survey. Journal of Economic Surveys*. Vol. 32, No. 2, pp. 335–356.

Hodgson, G. y Jiang, X. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, núm. 18, pp. 55-80.

Leis, R. (2009). Retrato escrito de la corrupción. Bogotá. Fundación Friedrich Ebert.

Poder Ciudadano (2017). Corrupción y Transparencia: Informe 2016/2017. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.

Mauro, P. (1995) "*Corruption and Growth*". *Quarterly Journal of Economics*. CX, 681.

Reos, O. (2002). "Efectos Económicos de la Corrupción". Documento de la División de Programas de Estado y Sociedad Civil¹. Banco Interamericano de Desarrollo.

Secretaria Nacional Anti Corrupción. (01 de Noviembre de 2018). <http://datos.senac.gov.py/>. Obtenido de Portal de Datos Abiertos de Secretaria Nacional Anti Corrupción: <http://datos.senac.gov.py/>