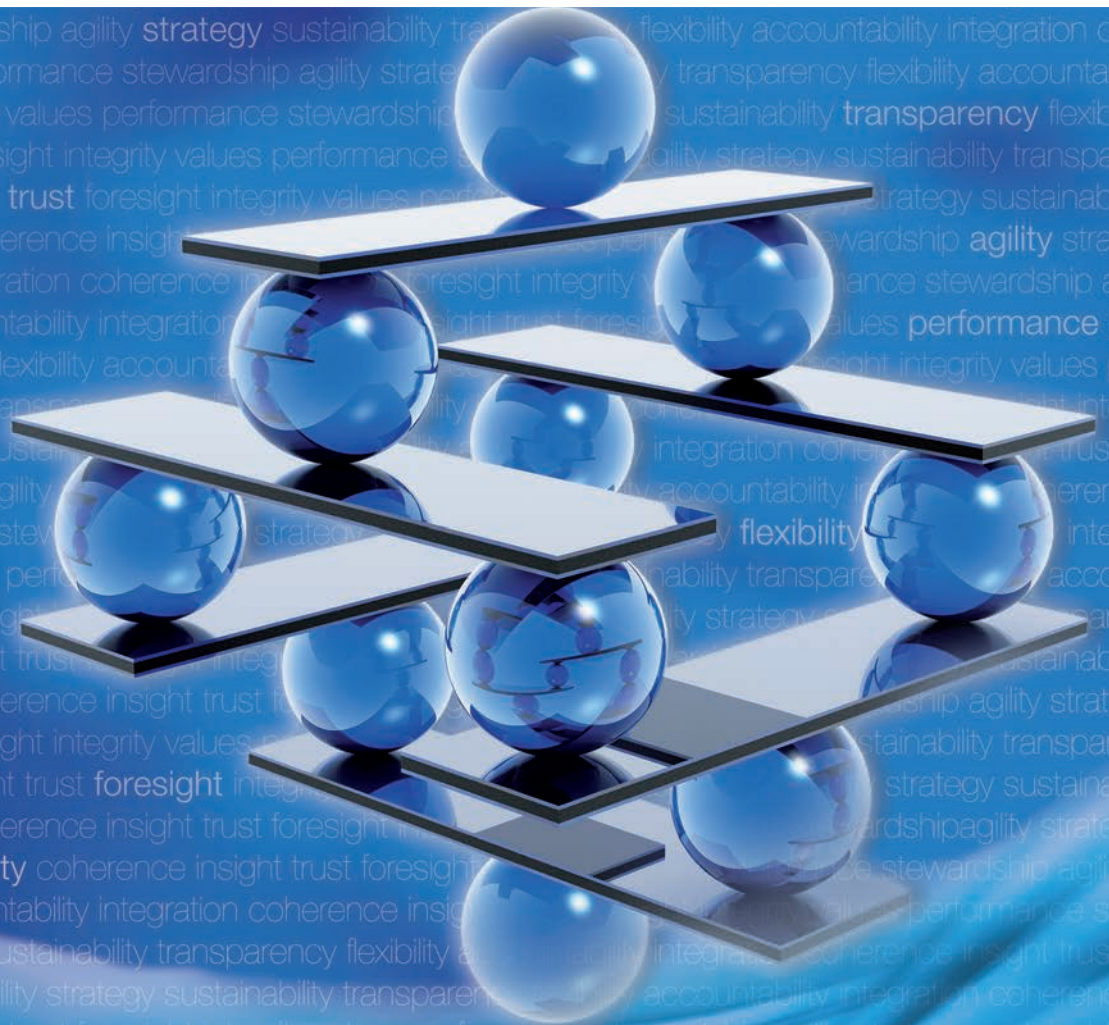




Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Paraguay

HACIA UN DESARROLLO NACIONAL MEDIANTE UNA GOBERNANZA PÚBLICA INTEGRADA



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay

HACIA UN DESARROLLO NACIONAL MEDIANTE
UNA GOBERNANZA PÚBLICA INTEGRADA

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

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2018), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada*, Éditions OCDE, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>

ISBN 978-92-64-30400-0 (impresa)
ISBN 978-92-64-30401-7 (PDF)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública
ISSN 2414-3308 (impresa)
ISSN 2414-3316 (en línea)

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

Fotografías: © iStockphoto.com/Silense.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© 042018064 2018

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prefacio

Paraguay se ha convertido en una de las economías más dinámicas de América Latina, con unas tasas anuales de crecimiento interno muy superiores a las medias de la OCDE y del resto de América Latina. Gracias a su buen desempeño macroeconómico y a importantes reformas estructurales, muchos paraguayos han superado la pobreza y la clase media ha aumentado significativamente.

A pesar de este importante progreso, sigue persistiendo una gran desigualdad social. La pobreza está lejos de ser erradicada y todavía queda mucho por hacer para crear empleos bien pagados y formales para todos los paraguayos y en todas las regiones del país. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, adoptado en 2014, aporta una visión de desarrollo estratégico a largo plazo y unos objetivos políticos claros para reducir la pobreza, alcanzar un crecimiento económico inclusivo e integrar estratégicamente el país en la comunidad internacional. El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que abordar los problemas socioeconómicos más urgentes requiere un estado eficaz, eficiente, estratégico, abierto y transparente. Paraguay tiene ahora la oportunidad única de consolidar los logros anteriores, de crear un estado capaz de dirigir el desarrollo del país y de cumplir su visión estratégica a largo plazo de una sociedad más inclusiva y sostenible, de un Paraguay para todos los paraguayos.

El Gobierno de Paraguay pidió a la OCDE la realización de un Estudio sobre Gobernanza Pública con el que obtener un asesoramiento práctico y recomendaciones para afrontar los principales obstáculos de su gobernanza pública a un crecimiento inclusivo y sostenible. La OCDE ha realizado este estudio en estrecha coordinación con su Estudio Multidimensional de Paraguay. Para obtener una imagen más integrada y coherente de las propuestas de reforma de la OCDE para Paraguay es conveniente interpretar las recomendaciones de este Estudio sobre la Gobernanza Pública junto con las realizadas en el estudio multidimensional.

El presente estudio recomienda a Paraguay seguir adelante con su programa de reformas de gobernanza pública para mejorar la capacidad de su centro de gobierno en áreas como la coordinación de políticas públicas, la planificación estratégica, el monitoreo y la evaluación. Ello contribuirá a su vez a una toma de decisiones más estratégica en todos los núcleos administrativos. El estudio reconoce que se han hecho importantes esfuerzos para vincular la planificación estratégica con los presupuestos y recomienda basarse en estos esfuerzos para fortalecer los vínculos entre el sistema de planificación plurianual y el embrionario marco de presupuestos por resultados. Recomienda a Paraguay formular e implementar una estrategia integrada de descentralización para afrontar las graves disparidades regionales y garantizar que todos los paraguayos se vean beneficiados por el crecimiento económico. Felicita al país por los avances conseguidos en la implementación de reformas de gestión de recursos humanos y asesora sobre cómo seguir trabajando en la profesionalización de una función pública meritocrática y profesional. El estudio reconoce por último las reformas efectuadas para fomentar el gobierno abierto,

como la adopción de la ley de acceso a la información, y recomienda a Paraguay que prosiga con su ambicioso programa para convertirse en un "estado más abierto".

Este estudio forma parte de los Estudios sobre Gobernanza Pública llevados a cabo en estados miembros y en estados asociados, bajo los auspicios del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y la gestión de la Dirección de Gobernanza Pública. La misión de esta Dirección es ayudar a los gobiernos a formular y a implementar políticas públicas estratégicas e innovadoras con base empírica para reforzar la gobernanza pública y el gobierno abierto; responder con más eficacia a problemas diversos y desestabilizadores de carácter económico, social y medioambiental; y cumplir los compromisos del gobierno hacia sus ciudadanos, todo ello mediante unos mejores sistemas de gobernanza con los que lograr un desarrollo económico y social sostenible e inclusivo. Este estudio ha sido realizado con la generosa contribución financiera de la Unión Europea¹.

Nota

¹ Los puntos de vista aquí manifestados no reflejan en modo alguno la opinión oficial de la Unión Europea.

Agradecimientos

Este Estudio sobre Gobernanza Pública ha sido dirigido por Adam Knelman Ostry, jefe de unidad y director principal de los proyectos de Estudio sobre Gobernanza Pública, y coordinado por David Michael Goessmann, analista político.

El capítulo 1 sobre los factores contextuales que afectan a la reforma de gobernanza pública de Paraguay ha sido redactado por David Goessmann con aportaciones de Johannes Klein. El capítulo 2 sobre la coordinación del centro de gobierno ha sido elaborado por Iván Stola con la contribución y orientación de Adam Ostry. El capítulo 3 sobre la vinculación de la planificación con los presupuestos ha sido formulado por Ana María Ruiz con la orientación de Ronnie Downes. Iván Stola ha hecho el capítulo 4 sobre gobernanza multinivel con aportaciones de Paqui Santonja y Johannes Klein y la orientación de Adam Ostry. Cristina Mendes se ha encargado del capítulo 5 sobre gestión estratégica de los recursos humanos con la orientación de Daniel Gerson. La redacción del capítulo 6 sobre gobierno abierto corrió a cargo de David Goessmann con la orientación de Alessandro Bellantoni.

El equipo del estudio expresa su agradecimiento a los cinco revisores expertos que han contribuido al presente estudio con sus amplios conocimientos y experiencia:

- Doña Ana Gabriel Zúñiga Aponte, Viceministra en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Presidencia de la República de Costa Rica;
- Don Nuno Vitorino, ex alto cargo del Ministerio de Reforma Administrativa y Expresidente de la Comisión para la Reforma de la Administración Central de la república de Portugal;
- Don José Pablo Gómez Meza, Jefe de División de Finanzas Públicas en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, República de Chile;
- Don Krzysztof Banas, Asesor del Primer Ministro, Unidad de Comunicación y Cooperación Internacional, departamento de la Función Pública, Cancillería del Primer Ministro de la República de Polonia;
- Don Víctor Vargas, Expresidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Presidencia del Consejo de Ministros, República de Perú.

El presente estudio ha contado con la colaboración ininterrumpida de la Delegación de la Unión Europea en Paraguay dirigida por los señores Embajadores don Alessandro Palmero (hasta 2017) y don Paolo Berizzi. El equipo del estudio desea reconocer a don Robert Steinlechner, Jefe de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en Asunción, y a su equipo por su contribución activa en el proceso del estudio en Paraguay.

El presente estudio refleja las contribuciones y el apoyo de una serie de participantes de todo el gobierno de Paraguay, a quienes el equipo expresa su agradecimiento. Mención especial merecen:

- Don Juan Carlos López Moreira Borgoñón, Ministro Secretario General y Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República;
- Don Humberto Peralta, Ministro de la Secretaría de la Función Pública;

- Don José Molinas Vega, Ministro encargado de la Secretaría Técnica de Planificación en la Presidencia de la República, Viceministros de la Secretaría General de la Presidencia doña Jazmín Gustale Gil, don Emiliano Rolando Fernández Franco y don Jorge Galeano Robledo, y don Federico Sosa, Director General de la Secretaría General de la Presidencia para Gobierno Abierto, y su equipo compuesto por doña Tania Insfran, don Felipe Elías, don Guillermo Cabrera, don Marcos Martínez, don Mario Ruiz Díaz y doña Claudia Martínez;
- Doña Lea Giménez Duarte, Ministra de Hacienda, don Humberto Colman, Viceministro de Hacienda, doña Martha Peña, Jefa de la Dirección de Política de Endeudamiento y don Raúl Domínguez, Jefe del Departamento de Tecnología e Investigación Tecnológica;
- El Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente don Octavio Odilón Ferreira Gini y doña Verónica Bogarín Closs.

Doña Patricia Marcelino se ha encargado del trabajo editorial y del control de calidad, así como de la preparación del manuscrito para su publicación y del apoyo administrativo al equipo del Estudio.

Los Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública están dirigidos por la División de Estudios sobre Gobernanza Pública y Cooperación, presidida por Martin Forst, Jefe de División dependiente de la Dirección de Gobernanza Pública, presidida por don Marcos Bonturi, Director.

Índice

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Resumen ejecutivo | 11 |
| Análisis y recomendaciones | 13 |
| Capítulo 1. Introducción: buena gobernanza para un Paraguay más sostenible e inclusivo | 39 |
| Capítulo 2. Fortalecimiento de la función estratégica del Centro de Gobierno de Paraguay | 53 |
| Capítulo 3. Vinculación de la planificación estratégica con los presupuestos..... | 81 |
| Capítulo 4. La Gobernanza Multinivel en Paraguay: fortalecimiento de la dimensión territorial para una administración más estratégica..... | 109 |
| Capítulo 5. Creación de una función pública profesional y eficiente..... | 147 |
| Capítulo 6. Gobierno abierto en Paraguay | 197 |

Figuras

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1.1. Marco estratégico del Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay | 47 |
| Figura 2.1. Centro de Gobierno – Variación del tamaño (número de empleados) de 2012 a 2016 | 56 |
| Figura 2.2. Máximas responsabilidades delegadas al centro de gobierno en los países de la OCDE ... | 57 |
| Figura 3.1. Porcentaje de países de la OCDE que poseen un marco de gasto de mediano plazo..... | 85 |
| Figura 3.2. Calendario presupuestario de Paraguay | 89 |
| Figura 3.3. Diferencias entre el gasto conjunto de la ley presupuestaria presentada por el ejecutivo, la ley presupuestaria aprobada por el Congreso y el gasto real (2013 - 2015)..... | 93 |
| Figura 3.4. Ejemplo de resultados previstos en los Planes Operativos Institucionales | 98 |
| Figura 3.5. Ejemplo de indicadores en los Planes Operativos Institucionales | 98 |
| Figura 4.1. Población por departamentos (2015) | 110 |
| Figura 4.2. Población y densidad por departamentos (2015) | 111 |
| Figura 4.3. Coeficiente de Gini, desempleo y pobreza por departamentos (2016) | 112 |
| Figura 4.4. Sistema de gobernanza multinivel de Paraguay..... | 114 |
| Figura 4.5. Gasto público de Paraguay (en millones de guaraníes y porcentaje del gasto público total, municipios incluidos) | 116 |
| Figura 4.6. Gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público total en los países de la OCDE y en Paraguay (2015)..... | 117 |
| Figura 4.7. Evolución de las transferencias nacionales a los departamentos y a las municipalidades de 2013 a 2016 en millones de guaraníes..... | 121 |
| Figura 4.8. Percepción de la coordinación entre las instituciones públicas, 2016..... | 132 |
| Figura 4.9. Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030: ejes estratégicos y líneas transversales..... | 136 |
| Figura 4.10. Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal..... | 137 |
| Figura 5.1. Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total, 2009 y 2014..... | 150 |
| Figura 5.2. Gasto gubernamental por transacción económica como parte del gasto total 2014..... | 151 |
| Figura 5.3. Mapa legal del servicio público | 154 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 5.4. Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) | 156 |
| Figura 5.5. Contratación meritocrática en el proceso de selección | 169 |
| Figura 5.6. Grupos difíciles de atraer a la función pública (OCDE 35, 2016) | 171 |
| Figura 5.7. Méritos y transparencia del sistema de ascensos (OCDE 35, 2016) | 172 |
| Figura 5.8. Factores clave que afectan al salario base en los países de la OCDE | 175 |
| Figura 5.9. Modelo CMO (Capacidad, Motivación y Oportunidad) | 178 |
| Figura 5.10. Prioridades de formación en los países de la OCDE | 181 |
| Figura 5.11. Objetivos de los programas de movilidad (OCDE 35, 2016) | 183 |
| Figura 5.12. Diferencias entre los altos cargos y el resto de los funcionarios públicos | 184 |
| Figura 5.13. Clasificación de los cargos jerárquicos máximos | 185 |
| Figura 5.14. Prevalencia del mérito en los nombramientos políticos de los funcionarios | 186 |
| Figura 6.1. Países con y sin definiciones oficiales de gobierno abierto | 201 |
| Figura 6.2. Función central de una estrategia de gobierno abierto | 204 |
| Figura 6.3. El papel de una estrategia nacional de gobierno abierto - vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Acción Nacional | 208 |
| Figura 6.4. Responsabilidades de la oficina de coordinación | 215 |
| Figura 6.5. Nivel jerárquico de la oficina de coordinación horizontal | 216 |
| Figura 6.6. Mecanismos utilizados para coordinar iniciativas de gobierno abierto | 218 |
| Figura 6.7. Miembros del mecanismo de coordinación horizontal sobre gobierno abierto | 219 |
| Figura 6.8. Países que evalúan el impacto de las iniciativas de gobierno abierto | 224 |
| Figura 6.9. La escalera imaginaria de prácticas de participación: niveles de participación de las partes interesadas | 230 |
| Figura 6.10. Idea de Estado abierto según la OCDE | 234 |

Recuadros

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Recuadro 1. Recomendaciones sobre la mejora de la capacidad de coordinación del Centro del Gobierno (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 2) | 16 |
| Recuadro 2. Recomendaciones sobre la vinculación de la planificación nacional con los presupuestos (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 3) | 20 |
| Recuadro 3. Recomendaciones sobre la descentralización y la gobernanza multinivel (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 4) | 25 |
| Recuadro 4. Recomendaciones para mejorar la gestión estratégica y la planificación entre el personal del gobierno (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 5) | 30 |
| Recuadro 5. Recomendaciones para ampliar y profundizar las políticas públicas y los marcos de gobierno abierto en Paraguay (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 6) | 36 |
| Recuadro 2.1. ¿Qué es un "enfoque integral de gobierno"? | 55 |
| Recuadro 2.2. Unidades ejecutivas: nuevas formas de mejorar la implementación | 60 |
| Recuadro 2.3. Previsión estratégica en los países de la OCDE | 65 |
| Recuadro 2.4. Consejos superiores de Colombia: disposiciones institucionales de apoyo a la toma de decisiones integrada | 68 |
| Recuadro 2.5. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), Colombia | 75 |
| Recuadro 3.1. Principio 2 de gobernanza presupuestaria de la OCDE | 83 |
| Recuadro 3.2. Principio 8 de gobernanza presupuestaria de la OCDE | 84 |
| Recuadro 3.3. Sistema francés de programación presupuestaria | 86 |
| Recuadro 3.4. Modelos internacionales de presupuesto por resultados | 88 |
| Recuadro 3.5. Tensiones entre los poderes del gobierno: vetos presidenciales de 2017 y 2018 a la ley de presupuestos | 91 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Recuadro 3.6. Normas fiscales en Paraguay..... | 92 |
| Recuadro 3.7. Principales dificultades para la implementación de una programación presupuestaria en los países de la OCDE | 96 |
| Recuadro 3.8. Indicadores clave de desempeño y política pública | 99 |
| Recuadro 3.9. Niveles de desarrollo de la elaboración de presupuestos de mediano plazo | 100 |
| Recuadro 3.10. El nuevo Consejo Fiscal Asesor..... | 102 |
| Recuadro 3.11. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española y su impacto en la proyección de ingresos | 105 |
| Recuadro 4.1. Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo de Paraguay (FONACIDE) | 123 |
| Recuadro 4.2. Síntesis de los sistemas de compensación fiscal en los países de la OCDE..... | 125 |
| Recuadro 4.3. Dificultades que presenta la reforma de una gobernanza multinivel | 128 |
| Recuadro 4.4. Ensayo de una regionalización asimétrica y gradual en Suecia | 129 |
| Recuadro 4.5. Principales dispositivos de coordinación vertical y horizontal en los países de la OCDE | 133 |
| Recuadro 5.1. El Plan Estratégico Institucional 2015-2019 de la SFP..... | 153 |
| Recuadro 5.2. Índice de Gestión de Personas de la Secretaría de la Función Pública | 158 |
| Recuadro 5.3. Experiencias piloto del sistema de gestión de recursos humanos en Canadá y en los Países Bajos..... | 160 |
| Recuadro 5.4. Uso de las redes de recursos humanos para un sistema más eficaz de la función pública en Polonia | 163 |
| Recuadro 5.5. Carrera administrativa en Paraguay | 165 |
| Recuadro 5.6. Concurso público de oposición para ingresar en la carrera diplomática de Paraguay . | 166 |
| Recuadro 5.7. Proceso de contratación a través de <i>Paraguay Concurso</i> | 167 |
| Recuadro 5.8. Comisión de selección en concursos públicos de oposición | 168 |
| Recuadro 5.9. Fomento de las posibilidades de inclusión para personas con discapacidad en Polonia | 170 |
| Recuadro 5.10. Sistema salarial de Paraguay | 176 |
| Recuadro 5.11. Contratación y selección de altos cargos de la administración pública de Chile: <i>Sistema de Alta Dirección Pública</i> | 188 |
| Recuadro 6.1. Trabajo de la OCDE sobre gobierno abierto en Paraguay | 199 |
| Recuadro 6.2. Ejemplos nacionales de definiciones oficiales únicas de gobierno abierto..... | 202 |
| Recuadro 6.3. Type the title here..... | 203 |
| Recuadro 6.4. Enfoques integrales de gobierno en Costa Rica y en Ontario, Canadá | 207 |
| Recuadro 6.5. Disposición número 2 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto..... | 208 |
| Recuadro 6.6. Ejemplos de órganos de monitoreo de las leyes de transparencia: Chile y México..... | 211 |
| Recuadro 6.7. Ley colombiana de fomento y protección del derecho a la participación democrática | 213 |
| Recuadro 6.8. Disposición número 4 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto..... | 214 |
| Recuadro 6.9. Disposición número 3 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto..... | 221 |
| Recuadro 6.10. Disposición número 5 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto..... | 223 |
| Recuadro 6.11. Principios 6, 7 y 8..... | 226 |
| Recuadro 6.12. Índice de transparencia del sector público en Costa Rica | 228 |
| Recuadro 6.13. Equipo de diseño de servicios cívicos participativos de Corea..... | 232 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Recuadro 6.14. Disposición número 10 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto..... | 233 |
| Recuadro 6.15. ReAcción – Monitoreo del gasto gubernamental mediante el acceso a la información y los datos abiertos..... | 236 |

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Resumen ejecutivo

El gobierno de Paraguay considera la reforma de la gobernanza pública como una importante herramienta para implementar los objetivos de su Plan Nacional de Desarrollo *Construyendo el Paraguay de 2030*. Este plan estratégico pluridimensional formulado en 2014 pretende abordar los principales problemas del país y articula la visión de desarrollo estratégico a largo plazo del gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo encuadra la implicación del poder ejecutivo con otros niveles de gobierno, de la sociedad civil, del sector privado y de los poderes legislativo y judicial. Su objetivo es crear un “estado democrático protector, subsidiario, transparente y centrado en la creación de igualdad de oportunidades”.

Este Estudio sobre Gobernanza Pública analiza las cuestiones prioritarias para Paraguay en cuanto a reforma de gobernanza con objeto de agilizar la estrategia del estado para establecer, dirigir y ejecutar su Plan Nacional de Desarrollo. Estas cuestiones reflejan las siguientes consideraciones:

- Paraguay desea desarrollar una visión de enfoque integral de gobierno para el sector público del país que compartan todos los ministerios, secretarías, empresas públicas y entidades descentralizadas.
- El país no ha formulado hasta ahora un programa de reforma integral de la administración pública con un enfoque holístico. En el pasado las reformas se implementaban a menudo siguiendo necesidades inmediatas o por compromisos internacionales asumidos por el gobierno. Las reformas se limitaban a menudo a la creación de organismos y entidades que sólo podían abordar cuestiones específicas.
- Desde 1989 se han creado muchas instituciones; muchas de ellas son relativamente frágiles y no pueden ejercer de manera eficaz la función que les otorga la Constitución. El gobierno desea fortalecer estas instituciones de manera que puedan cumplir sus mandatos con mayor eficacia.
- Hay que mejorar la coordinación de las políticas públicas entre los diferentes poderes del estado, dentro del poder ejecutivo y con los gobiernos subnacionales. El gobierno necesita dispositivos ágiles, eficientes y políticamente viables para la coordinación de políticas públicas.
- Paraguay se ha caracterizado a lo largo de su historia por estar altamente centralizado, tanto desde el punto de vista político como administrativo.
- Algunas instituciones y actores políticos se resisten a avanzar hacia un sistema de contratación de funcionarios públicos que sea moderno, meritocrático y transparente. El gobierno quiere implementar un sistema de este tipo en toda la administración pública y en todos los niveles del gobierno.
- El gobierno tiene como prioridad la creación de un marco institucional más fuerte y resistente en todos los niveles del estado para implementar leyes, normativas y estrategias de desarrollo. Este marco podría contribuir a evitar la captura de

políticas públicas y a impedir que las partes interesadas "invadan" las instituciones con intereses personales políticos y económicos.

- Paraguay pretende crear una administración que responda a las necesidades de la población. El gobierno reconoce que en muchos sectores los funcionarios públicos siguen pensando que son los dueños de los recursos públicos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este Estudio sobre Gobernanza Pública ofrece las siguientes recomendaciones al gobierno de Paraguay:

- Esforzarse más en la coordinación con un enfoque integral de gobierno dirigida por el centro de gobierno, permitiendo a éste articular respuestas de políticas públicas integradas y pluridimensionales a los problemas cada vez más complejos que afronta el país y su población.
- Vincular mejor los presupuestos a las diferentes prioridades de política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, para garantizar la total capitalización del crecimiento inclusivo.
- Adoptar un enfoque coherente y estratégico del desarrollo regional mediante una descentralización más eficaz y una mejor gobernanza multinivel. Este enfoque hará que las políticas públicas estén adaptadas a las circunstancias y condiciones de las diferentes regiones de Paraguay y que satisfagan las necesidades de sus ciudadanos en territorios con graves disparidades regionales.
- Avanzar hacia prácticas más modernas de gestión de los recursos humanos de manera que el servicio público sea capaz de resolver los problemas de desarrollo inherentes al país.
- Crear un gobierno más transparente, responsable y participativo para que las políticas públicas reflejen las necesidades de la población.

En su conjunto, los análisis del presente estudio aportan una imagen coherente y holística de las reformas de gobernanza necesarias en el sector público paraguayo. El estudio ofrece una serie de recomendaciones de política pública basadas en las mejores prácticas internacionales que, si se llegan a implementar, ayudarían a Paraguay a alcanzar los objetivos de sus reformas y a convertirse en un estado más moderno, ágil, eficaz y eficiente, capaz de formular y aplicar mejores políticas públicas (mediante una mejor gobernanza) para una mejor calidad de vida.

Análisis y recomendaciones

Introducción

Paraguay, un país sin litoral con una población de apenas 7 millones de habitantes, está situado en el centro de América del Sur. Uno de los últimos países del continente en superar la dictadura, comenzó lentamente su avance hacia la democracia en 1989. A pesar de su difícil pasado, Paraguay se ha convertido en una de las economías más dinámicas de la región, con unas tasas anuales de crecimiento interno muy superiores a las medias de la OCDE y del resto de América Latina. Gracias a su buen desempeño macroeconómico y a importantes reformas estructurales, muchos paraguayos han superado la pobreza y la clase media ha empezado a surgir.

Pero a pesar de ello, sigue habiendo graves desigualdades; la pobreza está lejos de ser erradicada y todavía queda mucho por hacer para crear empleos bien pagados y formales para todos los paraguayos. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, adoptado en 2014, destaca estos problemas y ofrece una visión de desarrollo estratégico a largo plazo. Abordar los problemas socioeconómicos más urgentes del país y hacer realidad esta visión requiere un estado eficaz, eficiente, estratégico, abierto y transparente.

Consciente de esta situación, el Gobierno de Paraguay pidió a la OCDE la realización de un Estudio sobre Gobernanza Pública con el que obtener un asesoramiento práctico y recomendaciones para afrontar los principales obstáculos de su gobernanza pública a un crecimiento inclusivo y sostenible. El estudio ha definido los principales aspectos de gobernanza que el gobierno considera necesario abordar para crear una administración pública capaz de alcanzar unos resultados de crecimiento inclusivo para toda la población.

El estudio propone mejoras a los esfuerzos realizados por el centro de gobierno para **coordinar todos los núcleos administrativos**, articulando respuestas de política pública pluridimensionales a los problemas cada vez más complejos que afronta el país y su población. Trata la necesidad de una **mayor conexión entre el proceso presupuestario y los diferentes programas de política pública estratégica**, como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, de forma que el país adopte e implemente reformas de crecimiento inclusivo con plena financiación. Destaca la necesidad de un **enfoque coherente y estratégico del desarrollo regional y de una mejor gobernanza multinivel** para que las políticas públicas respondan a las circunstancias y condiciones de las diferentes regiones, y satisfagan de forma adecuada las necesidades de los ciudadanos en territorios con graves disparidades regionales. Aborda la necesidad de ampliar y profundizar su estrategia hacia unas **prácticas más modernas de gestión de los recursos humanos**, de manera que la función pública posea las competencias necesarias para tratar de manera satisfactoria los problemas de desarrollo. Insiste en la necesidad de un **gobierno más abierto, transparente, responsable y participativo** para que las políticas públicas realmente reflejen los requerimientos de la población.

En su conjunto, el presente estudio aporta una imagen coherente y holística de las necesidades de reforma del sector público paraguayo. Esta descripción explicativa ofrece recomendaciones de política pública a la medida cuya implementación podría contribuir al cumplimiento de los objetivos de reforma de Paraguay y a acercar el país a los niveles de la OCDE.

Mejora de la planificación y de la ejecución mediante una coordinación más integrada, dirigida por el Centro de Gobierno

Para abordar con éxito complejos problemas políticos es fundamental una sólida coordinación en el diseño e implementación de política pública estratégica y pluridimensional. Con objeto de formular estrategias eficaces con un enfoque integral de gobierno, los países de la OCDE están reforzando la capacidad institucional y financiera de sus centros de gobierno, esto es, los órganos o grupos de órganos que apoyan y asesoran directamente a la jefatura del gobierno y al consejo de ministros. **Los centros de gobierno de los países de la OCDE han pasado progresivamente de ser una ayuda administrativa del Presidente o del Primer Ministro a convertirse en un agente clave del desarrollo de políticas públicas pluridimensionales, con un mandato que garantiza la coherencia en la formulación e implementación de políticas públicas, y a asesorar con base empírica y de forma estratégica, coherente y oportuna a la jefatura del gobierno y al consejo de ministros.**

El centro de gobierno de Paraguay apoya al presidente de la república y al consejo de ministros. El centro de gobierno no sólo reporta a la propia Presidencia, sino que también está al servicio de instituciones clave como el Ministerio de Hacienda, responsable del presupuesto nacional, y de la Secretaría Técnica de Planificación, cuya intervención en el desarrollo y coordinación de la planificación estratégica es fundamental. Hay otros ministerios y secretarías que desempeñan importantes funciones de coordinación política con un enfoque integral de gobierno en todos los núcleos administrativos como el Ministerio de Relaciones Exteriores y la *Secretaría de la Función Pública* (SFP).

Paraguay ha dado grandes pasos desde 2014 al conformar su visión a largo plazo en el *Plan Nacional de Desarrollo* y mejorando la capacidad institucional y técnica del Centro de Gobierno para llevarlo a la práctica. Sin embargo, se trata de un primer paso en un largo proceso de cambio de prácticas institucionales, culturales y de política pública. **La capacidad de coordinación del Centro de Gobierno de Paraguay se tiene que evaluar desde la perspectiva de la organización de la función pública, que combina una Presidencia altamente centralizada con una administración atomizada y fragmentada:**

- De hecho, la **Presidencia abarca 22 secretarías ejecutivas** con rango ministerial y entidades que reportan directamente al Presidente. Esto se debe en parte a décadas de acumulación de órganos y entidades públicas creadas para satisfacer necesidades puntuales o dar curso a compromisos internacionales, y a una falta de marco normativo y legislativo que permita a Paraguay organizar su administración pública (por ejemplo con la “*Ley de Ministerios*”, que dice cómo crear un ministerio, etc.).
- Desde su retorno a la democracia en 1989, el país **no ha implementado una reforma integral de la administración pública.** La ausencia de marco ha creado vacíos, redundancias y contradicciones en las responsabilidades y competencias de los ministerios y secretarías, además de contribuir a la atomización

institucional de la administración pública. Ello ha llevado a una importante fragmentación del Ejecutivo, multiplicando así los problemas de coordinación.

- **Sólo unas pocas de las 22 entidades y Secretarías Ejecutivas de Presidencia ejecutan tareas relacionadas con las responsabilidades clásicas del Centro de Gobierno.** La mayoría de las secretarías restantes son responsables de temas de política pública operativa sectorial como deportes, cultura, ciencia y tecnología, refugiados y repatriaciones que, si bien en algunos casos poseen una naturaleza pluridimensional, cargan a la Presidencia con un gran número de mandatos transaccionales que podrían haber sido asignados a los ministerios competentes.

De ahí que la actual estructura presidencial tenga que invertir una gran cantidad de energía administrativa en actividades sectoriales, lo que impide concentrarse plenamente en la coordinación estratégica de alto nivel con un enfoque integral de gobierno. La experiencia de la OCDE sugiere que los gobiernos suelen coordinar mejor cuando la oficina de Presidencia o del primer ministro desempeñan una función estratégica y ágil con un enfoque integral de gobierno, centrándose más en problemas estratégicos de mediano plazo que únicamente en la implementación de políticas públicas transaccionales. **El gobierno de Paraguay podría por tanto optimizar la Presidencia creando una estructura ágil que desempeñe funciones de centro de gobierno con más eficacia y eficiencia.**

Recuadro 1. Recomendaciones sobre la mejora de la capacidad de coordinación del Centro del Gobierno (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 2).

Con objeto de aumentar la capacidad de su centro de gobierno para dirigir y coordinar la formulación, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de la eficiencia de la política pública estratégica y pluridimensional en todos los núcleos administrativos, el gobierno de Paraguay debería:

- ***Consolidar el mandato y la capacidad de la Presidencia para coordinar con un enfoque integral de gobierno***, incorporando en su cartera de responsabilidades de los ministerios competentes todas las unidades que no contribuyan a su mandato básico, concentrando de esta manera responsabilidades, recursos y esfuerzos para apoyar una coordinación eficaz de todos los núcleos administrativos, una planificación integrada y un monitoreo estratégico de la eficiencia.
- ***Aumentar la capacidad para discutir y tomar decisiones políticas de alto nivel con un enfoque integral de gobierno***, en particular:
 - Fortaleciendo el Consejo de Ministros:
 - Fusionando el Gabinete Social y el Equipo Económico en un Gabinete Nacional de Desarrollo Social y Económico, y encomendando a este gabinete fusionado que actúe como comité político estratégico del Consejo de Ministros;
- ***Fortalecer la coordinación interinstitucional entre las unidades del Centro de Gobierno para reforzar la formulación de políticas con un enfoque integral de gobierno, la planificación estratégica de mediano plazo y la capacidad de monitoreo de la eficiencia estratégica***, concretamente:
 - Consolidando el recién creado “Centro de Gobierno”;
 - Involucrandándolo más activamente, junto a la Presidencia, en la coordinación, en el diseño y en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y, de forma más general, en las estrategias de desarrollo nacional, por ejemplo creando una Mesa Redonda de Coordinación Técnica del PND, que se encargaría de coordinar la Presidencia, el Centro de Gobierno, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación y las unidades y secretarías de apoyo técnico y político del Centro de Gobierno, actualmente al servicio del Gabinete Social y del Equipo Económico. Esto podría animar a todas estas entidades a trabajar juntas, como un solo equipo de apoyo al Presidente, al Consejo de Ministros y a este Gabinete Nacional de Desarrollo Social y Económico fusionado, en la consecución de un desarrollo integrado económico y social, de manera que refleje los objetivos estratégicos de desarrollo de mediano plazo definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- ***Seguir incrementando la capacidad de planificación estratégica, de monitoreo y de evaluación del Centro de Gobierno***, concretamente:
 - Aumentando la capacidad de previsión estratégica en el centro de gobierno y la integración de sus resultados en una planificación de mediano plazo.
 - Incrementando la capacidad de monitoreo y evaluación del Centro de

Gobierno y del resto del gobierno, evaluando especialmente la eficiencia del Plan Nacional de Desarrollo con respecto a los indicadores de desarrollo del país;

- Articulando las siguientes fases de un Programa de Modernización del Estado y haciendo converger este programa con el Plan Nacional de Desarrollo.

Mayor vinculación entre planificación estratégica y presupuestos para mejorar los resultados

La necesidad de aumentar la capacidad de coordinación del centro de gobierno para liderar el diseño, la implementación y el monitoreo de la eficiencia de una planificación estratégica integrada con un enfoque integral de gobierno **cobra sentido cuando se analiza la relación entre la Presidencia y el Ministerio de Hacienda y se recomienda una perfecta alineación del Plan Nacional de Desarrollo con el presupuesto nacional.** Esta alineación es una condición *sine qua non* para ejecutar adecuadamente a largo plazo el Plan Nacional de Desarrollo y para evaluar las decisiones de gasto respecto a los objetivos de desarrollo estratégico definidos en él.

Paraguay ha desarrollado unas interesantes prácticas para alinear los presupuestos anuales y las inversiones con los objetivos de política estratégica, como son la formulación del Plan Nacional de Desarrollo con su horizonte de planificación a largo plazo, las reformas en la estructura presupuestaria y el establecimiento de objetivos anuales en el nivel institucional. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, el país se enfrenta a problemas de sostenibilidad de dichas reformas y a la necesidad de complementarlas con técnicas presupuestarias basadas en resultados y con marcos presupuestarios de mediano plazo.

El presupuesto es el documento político central del gobierno que expone la priorización de objetivos anuales y plurianuales con sus respectivas asignaciones de recursos. El presupuesto es pues una herramienta de planificación y un reflejo de las prioridades gubernamentales. Requiere una gobernanza sana para que sea eficiente, estratégico, claro, transparente y depositario de la confianza de los ciudadanos.

La mejora de la gestión de las finanzas públicas como medio para optimizar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo estratégico nacional es un reto clave para Paraguay, al igual que sucede en muchos otros países. **Paraguay ha dado varios pasos en este sentido**, especialmente con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y su horizonte de planificación a largo plazo, con las reformas en la estructura presupuestaria y con el establecimiento de objetivos anuales en el ámbito institucional.

A pesar de estas mejoras, el gobierno y la sociedad civil temen por la durabilidad de las reformas, que podría aumentar con un sólido marco de gasto de mediano plazo y con herramientas de presupuesto por resultados. Paraguay podría plantearse la consolidación de otros elementos de gobernanza presupuestaria interrelacionados y que se potencien recíprocamente, como un debate inclusivo, participativo y realista sobre opciones presupuestarias, transparencia, apertura y accesibilidad a documentos presupuestarios, implicación de los ciudadanos, ejecución eficaz del presupuesto, riesgos fiscales y elaboración de presupuestos dentro de los objetivos fiscales.

Los países de la OCDE utilizan herramientas de gestión de las finanzas públicas que contribuyen a alinear el presupuesto con los objetivos estratégicos del gobierno:

- **La mayoría de los países de la OCDE dispone de un marco de gasto de mediano plazo.** Cuando está bien diseñado, este marco obliga a las partes interesadas a manejar presupuestos y políticas presupuestarias con previsiones de mediano plazo en lugar de previsiones anuales. Ofrece más seguridad a los planificadores políticos en cuanto a la disponibilidad plurianual y ayuda a alinear los recursos con las metas gubernamentales de mediano plazo;
- **La mayoría de los países de la OCDE ha acometido además reformas para organizar y estructurar las dotaciones de manera que se correspondan con los objetivos de desarrollo nacional estratégico.** Más concretamente, algunos países han introducido el presupuesto por programas, en el que el presupuesto remite a programas funcionales o estratégicos (a diferencia de las tradicionales "partidas", capítulos y subcapítulos de gastos) para centrarse más claramente en los impactos del gasto público y promover unos vínculos más estrechos con objetivos de desarrollo y de planificación de mediano plazo.

Si bien Paraguay posee un proceso de elaboración presupuestaria claro y comprensible para las principales partes interesadas, después **adopta unas disposiciones institucionales particulares que afectan a la credibilidad, transparencia y sostenibilidad del documento presupuestario.** Encontramos, por ejemplo, que **las diferentes funciones y prerrogativas de los poderes legislativo y ejecutivo no están bien alineadas**, lo que socava la predictibilidad y la eficiencia de las dotaciones presupuestarias. De hecho, **las especiales características del proceso presupuestario de Paraguay llevan a diferencias sustanciales entre el proyecto de presupuesto inicial elaborado por el Ejecutivo, la ley presupuestaria aprobada por el Congreso y los gastos reales**, menoscabando así los importantes avances conseguidos para vincular el Plan Nacional de Desarrollo con el presupuesto.

El gobierno de Paraguay ha realizado importantes esfuerzos para reestructurar el presupuesto y aumentar su vinculación con los objetivos estratégicos. **En 2014 instauró un Sistema de Planificación por Resultados** según el cual el proceso de planificación se guía por los resultados y éstos constituyen la base para definir la combinación de ingresos, actividades y procesos productivos necesarios para alcanzarlos.

En la actualidad **las 12 estrategias del Plan Nacional de Desarrollo se consideran programas presupuestarios que estiman la asignación de recursos a cada una de ellas.** Esta nueva estructura ha contribuido a reducir el número de programas presupuestarios y a mejorar su claridad, además de facilitar la comprensión de sus vínculos y coherencia con el plan.

No obstante, todavía queda margen para reformar la programación presupuestaria. Si bien existe una relación entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los resultados anuales y el presupuesto anual, falta la correlación entre objetivos y su dotación económica. Además, el marco de gasto de mediano plazo no tiene en cuenta los objetivos de mediano plazo especificados en el plan.

Uno de los elementos más problemáticos de la gobernanza presupuestaria es hacer que los fondos públicos, una vez asignados y gastados, puedan ser monitoreados y evaluados para garantizar el valor de las inversiones. El presupuesto por resultados es una herramienta fundamental para vincular los objetivos estratégicos del gobierno con el proceso presupuestario anual y plurianual. Dichos objetivos deberían ser monitoreados y evaluados de manera que el gobierno y la sociedad en su conjunto puedan ver las mejoras conseguidas e implementar, en caso necesario, medidas correctivas.

Sin embargo, el marco de monitoreo y evaluación no está bien definido en Paraguay. El Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación han creado interesantes iniciativas para medir la eficiencia pero, tal como se menciona en la sección sobre la coordinación del centro de gobierno, las responsabilidades no están claramente definidas y faltan dispositivos de coordinación. Por otra parte, todavía no se ha creado el nuevo consejo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo para evaluar la eficiencia de los programas e instituciones públicas.

Fortalecer la dimensión de mediano plazo en el proceso presupuestario (más allá del tradicional ciclo anual) es fundamental a la hora de alinear los presupuestos con las prioridades estratégicas de mediano plazo. Los marcos de gasto de mediano plazo consolidan la capacidad del gobierno en general y del ministerio de hacienda en particular para planificar y aplicar una vía fiscal sostenible. Si se formula adecuadamente, un marco de este tipo obliga a las partes interesadas a adoptar una perspectiva de mediano plazo en las políticas presupuestarias, en lugar de un planteamiento anual.

Paraguay posee algunos de los fundamentos básicos para elaborar presupuestos de mediano plazo. La ley de Responsabilidad Fiscal (2013) aporta una perspectiva plurianual al proceso presupuestario. **Ahora bien:**

- **El marco de gasto de mediano plazo se encuentra en una fase inicial.** Los umbrales de gasto plurianual sólo se usan como referencia en el presupuesto. En la práctica, el Ministerio de Hacienda los reajusta cada año durante la fase de programación anual.
- **El ejercicio de programación financiera plurianual de Paraguay no tiene en cuenta los objetivos de mediano plazo vinculados con el plan estratégico a largo plazo.** Si bien existe una relación entre los objetivos o resultados anuales y el presupuesto anual, falta la correlación entre objetivos y su dotación económica. Los gastos se proyectan según un aumento porcentual comparativo, sin una clara correlación con el Plan Nacional de Desarrollo.
- En los países con presupuesto a mediano plazo, las proyecciones de mediano plazo de los programas presupuestarios se basan en políticas de gasto ya existentes y en el impacto de las nuevas políticas presupuestarias propuestas, claramente vinculadas con los presupuestos anuales, todo ello basado en la programación. **Sin embargo, el gobierno de Paraguay no elabora estimaciones de gasto para los programas y las inversiones de mediano plazo;** las prioridades de gasto sólo se estudian para el año presupuestario en curso. Además, el sistema que se usa para programar el presupuesto anual no está vinculado con el ejercicio de programación del marco plurianual.

La credibilidad del marco de gasto de mediano plazo se ve además amenazada por los poderes ilimitados del Congreso a la hora de aprobar el presupuesto. El Congreso puede introducir sustanciales modificaciones al proyecto presupuestario presentado por el Ejecutivo, comprometiendo la sostenibilidad fiscal y reduciendo la credibilidad de las estimaciones de gasto plurianual.

Para responder a estos problemas, Paraguay podría aumentar la correlación entre la planificación estratégica y el proceso de preparación y ejecución del presupuesto, con sus métodos de programación presupuestaria, y hacer converger el horizonte de planificación del proceso presupuestario con el del Plan Nacional de Desarrollo.

Recuadro 2. Recomendaciones sobre la vinculación de la planificación nacional con los presupuestos (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 3).

Para fortalecer los vínculos entre la planificación estratégica y el proceso de elaboración de presupuestos, Paraguay podría plantearse lo siguiente:

- Aumentar la transparencia informando a los ciudadanos sobre la ley presupuestaria, las diferencias con el proyecto presentado por el Ejecutivo, el plan financiero y los gastos reales.
- Promover un compromiso constante y responsable del Congreso a lo largo de todo el proceso presupuestario.
- Vincular el plan nacional con planes institucionales y sectoriales (y con el marco de descentralización, cf. recomendaciones de más adelante).
- Consolidar la reforma del "Sistema de Planificación por Resultados" reforzando el marco de presupuesto por resultados.
- Consolidar el marco de gasto de mediano plazo.
- Hacer uso del nuevo Consejo Fiscal Asesor (CFA) para reforzar las previsiones de ingresos y gastos

Reforzar otros elementos interrelacionados y complementarios dentro de la esfera de la gobernanza presupuestaria.

Diseño y ejecución de una estrategia de desarrollo regional mediante una descentralización eficaz y una gobernanza multinivel

Gracias a un crecimiento económico sostenido, **Paraguay ha reducido considerablemente la desigualdad de ingresos en la última década.** Si bien el coeficiente de Gini ha caído de más de 0,5 en el año 2006 a cerca de 0,48 en 2015, cifra ligeramente superior a la media de América Latina, sigue siendo elevado en comparación con la media de la OCDE de 0,32. El país ha dado grandes pasos para reducir la pobreza; la pobreza extrema ha descendido del 15 al 5,4% en ese mismo periodo. **Pero sigue teniendo focos territoriales de profunda pobreza:**

- **La pobreza rural es casi el doble que en las áreas urbanas.** Esta disparidad se agrava en el caso de la pobreza extrema, cuya cifra es 7,5 veces superior en las áreas rurales.
- **El índice de pobreza varía considerablemente en los 17 departamentos de Paraguay.** Los más afectados son Caazapá, seguido por Concepción y San Pedro, mientras que el índice de **Asunción es inferior a un cuarto del departamento más pobre.** Los coeficientes de Gini por departamento también hablan de graves disparidades: Canindeyú y Presidente Hayes presentan unos de los niveles de desigualdad más elevados del país, con unos coeficientes de 0,56 y 0,59 respectivamente, superados sólo por el departamento de Boquerón, con 0,63.

Abordar estas disparidades territoriales y las dificultades de desarrollo requiere un esfuerzo concertado por parte del gobierno nacional para definir y aplicar una estrategia de desarrollo regional integrada que aborde *inter alia* el marco

institucional actual en el nivel subnacional y la relación política y administrativa entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

No existe un consenso universal sobre un enfoque único de descentralización o sobre una estructura óptima de gobernanza multinivel que garanticen unos buenos resultados de desarrollo regional. La naturaleza y el alcance de la descentralización dependen de la compleja relación entre los niveles de gobierno, en la que los factores históricos, políticos y económicos desempeñan un papel determinante. Paraguay se ha caracterizado a lo largo de su historia por estar altamente centralizado, tanto desde el punto de vista político como administrativo, característica que se acentuó durante los 34 años de dictadura. Cualquier análisis tiene que tener en cuenta que, en comparación con otros países latinoamericanos, el proceso paraguayo de descentralización es relativamente reciente, puesto que no comenzó hasta después de su retorno a la democracia en 1989. Desde entonces, **Paraguay ha realizado importantes esfuerzos para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios locales y para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas siguiendo una estrategia de descentralización política, administrativa y fiscal.**

- El primer paso importante hacia la descentralización política, entendida como la devolución o transferencia de poderes a unas autoridades locales elegidas democráticamente, llegó con la transición democrática y la reforma de la ley electoral en 1990, que desembocó en las **elecciones municipales de 1991**.
- La Constitución de 1992 creó los **Gobiernos departamentales** (*Departamentos*) como gobiernos intermedios, reconoció la autonomía política, legal y administrativa de los departamentos y las municipalidades mediante la **elección directa de gobernadores y alcaldes**, y estableció la **autonomía financiera municipal**.
- El segundo paso consistió en la **transferencia de responsabilidades administrativas, especialmente a las municipalidades**.

El sistema de gobernanza multinivel de Paraguay se podría describir por tanto como un "reloj de arena", en el sentido de que el gobierno intermedio, representado por los departamentos, tiene menos atribuciones que su interlocutor superior, el gobierno central, y que su interlocutor inferior, las municipalidades.

La experiencia de la OCDE muestra que **trabajar por un desarrollo regional eficaz lleva a corregir las disparidades regionales y a estimular el crecimiento nacional**. A menudo esto requiere la articulación de una estrategia pluridimensional para alcanzar objetivos de desarrollo regional claramente definidos mediante una descentralización eficaz y una gobernanza multinivel. Esto también implica cambios en la gestión pública e institucional en el nivel territorial, así como la reorganización de responsabilidades y de los recursos humanos, técnicos y financieros en los diferentes niveles del gobierno. **La forma de financiar los bienes y servicios públicos y de asignar los mandatos y la financiación entre los niveles de gobierno expresa la capacidad del gobierno para abordar la pobreza y la desigualdad en los territorios, siendo los elementos centrales de una gobernanza multinivel eficaz.**

De ahí que Paraguay podría encontrar objetivos de modernización en el nivel subnacional, en el marco de una estrategia de descentralización alineada con el plan de modernización del estado recomendado en la sección anterior sobre el Centro de Gobierno. En este sentido, el gobierno podría tener un papel más activo para los departamentos aportando asistencia técnica a las municipalidades y desarrollando en ellos las competencias necesarias.

La centralización de la administración pública de Paraguay ha determinado su tradición de **implementación vertical de políticas en todos los niveles del gobierno: la mayoría de los ministerios competentes** encargados de las inversiones públicas, como obras públicas, salud y educación, **implementa sus políticas territoriales sin consultar con otras instituciones** centrales, departamentales ni locales.

Tal como se menciona anteriormente, Paraguay tiene poca experiencia en el desarrollo de dispositivos de coordinación. **Las dificultades de coordinación estratégica a las que se enfrenta el centro de gobierno también se reflejan en la falta de colaboración entre los grupos ministeriales para formular estrategias eficaces de desarrollo regional.** Además, **la mayoría de las actividades de coordinación entre las entidades subnacionales y el gobierno central se realiza *ad hoc* y está fuertemente influenciada por alianzas políticas y no por la planificación regional.**

Los departamentos podrían tener por tanto más preponderancia en la coordinación vertical. Los departamentos carecen de capacidad para la coordinación intermunicipal y no participan activamente en la planificación territorial. Y, sin embargo, en la mayoría, si no en todos los casos, los departamentos reflejan realmente las economías regionales funcionales: se trata de una oportunidad óptima para mejorar la gestión de las economías de escala en el diseño y en la prestación de servicios en áreas tan estratégicas como el transporte, la movilidad, la salud, la educación, la seguridad pública, el agua, y la gestión de los residuos y de las aguas residuales.

- **Los departamentos podrían ser un valioso canal utilizado por el gobierno central para implementar sus políticas de desarrollo territorial estratégico e integrado, contribuyendo de manera simultánea a avanzar hacia los objetivos nacionales de desarrollo** y a optimizar el resultado del gasto de los ministerios competentes en el ámbito territorial.
- Los departamentos también podrían ser un canal legítimo para que las municipalidades vecinas transmitan sus demandas colectivas al gobierno central. **Sin embargo, para legitimar el papel de los departamentos, Paraguay tendría que aclarar primero el papel del gobernador, porque en la actualidad es un representante del gobierno central y, a la vez, un cargo electo, lo que genera una tensa contradicción en cuanto a la rendición de cuentas.**

Una de las mayores dificultades a las que se enfrenta la gobernanza multinivel de Paraguay es la **carencia de cualificación para la gestión pública y la falta de capacidad administrativa en el ámbito subnacional.** Los sueldos de los funcionarios públicos son inferiores a los que reciben sus homólogos del gobierno central. De hecho, los funcionarios mejor preparados pasan por lo general al gobierno central al cabo de unos años, agravando la situación en las municipalidades.

La falta de cualificación en el nivel local afecta a la capacidad subnacional para recibir las transferencias fiscales desde el gobierno central. Muchas municipalidades tienen pocos empleados y carecen de la capacidad y la cualificación para cumplir los requisitos técnicos de las transferencias. Tienen por tanto menos posibilidades de recibir los fondos, lo que continúa agravando las disparidades regionales, dado que dichos fondos suelen acabar finalmente en manos de municipalidades de mayor tamaño.

La mejora de esta situación no pasa únicamente por un planteamiento nacional integrado más coherente del desarrollo territorial, sino también por un proceso de reforma ambicioso e integral del sector público subnacional, lo que supone una

compleja tarea tanto desde el punto de vista de la gestión pública como desde la perspectiva política y económica.

Las estrategias de desarrollo regional pueden ser una herramienta útil para la coordinación vertical y la gobernanza multinivel. En este sentido, una de las mayores dificultades a las que se enfrenta la gobernanza multinivel según el propio gobierno de Paraguay, es la relativa incapacidad para traducir las decisiones estratégicas en políticas territoriales concretas y reales. La creación del Plan Nacional de Desarrollo ha sido un importante instrumento que establece el desarrollo territorial como una meta transversal a largo plazo y que armoniza los programas de políticas nacional y subnacionales. De hecho, todos los objetivos nacionales de descentralización se implantan a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Para hacer realidad esta visión territorial, el plan prevé la preparación de *planes de desarrollo departamental y municipal*. El objetivo de estos planes es reflejar las aspiraciones de la población local. Se crean con representantes de la sociedad civil, por lo que constituyen una innovadora acción democrática de participación local en la elaboración de políticas en Paraguay.

Cada plan tiene que converger con el Plan Nacional de Desarrollo y tiene que ser aprobado por la Secretaría Técnica de Planificación. El gobierno de Paraguay ha desarrollado para su formulación unas orientaciones específicas y ofrece una asistencia técnica *in situ*. Su preparación es obligatoria y una condición para acceder a las transferencias nacionales.

Sin embargo, el hecho de que los planes de desarrollo local no estén vinculados con los presupuestos nacional y subnacionales constituye una barrera fundamental que limita la eficacia de este proceso y del impacto territorial del Plan Nacional de Desarrollo. Es más, la gran mayoría de las municipalidades no tiene los ingresos suficientes para ser fiscalmente autónomas y depende de subvenciones con fines específicos del gobierno central para una serie limitada de tareas. Además, el ministerio de hacienda no participa en su preparación, por lo que no puede evaluar si los planes son viables desde el punto de vista presupuestario.

De ahí que en gran parte no se hayan cumplido las expectativas que ha despertado este interesante proceso participativo entre los gobiernos locales y la sociedad civil por falta de resultados políticos concretos al no contar con la financiación. Ello ha mermado la capacidad de los consejos municipales como espacio de diálogo y como instrumento de financiación, llegando en algunas municipalidades a abandonar sus reuniones por falta de resultados concretos.

La Secretaría Técnica de Planificación podría aumentar la repercusión de estos planes si se implicase más en el trabajo del Ministerio de Hacienda y de otros ministerios competentes, analizando los vínculos potenciales entre las necesidades municipales y el presupuesto nacional. Una estrategia integral de descentralización podría abordar estos problemas de gobernanza si asumiese la necesidad de coordinar la planificación en todos los niveles del gobierno para atender a las disparidades regionales y a los problemas de capacidad fiscal y administrativa aquí mencionados.

La experiencia de la OCDE muestra que las reformas de gobernanza multinivel se tienen que plantear de manera holística, pluridimensional e integral. Esto no significa que inicialmente no se pueda incidir en áreas concretas como las infraestructuras, el uso de la tierra, el transporte o la movilidad, o que la descentralización no sea un proceso flexible

al servicio de diferentes regiones que asuman responsabilidades a su propio ritmo, de acuerdo con sus necesidades y su capacidad. **Pero las reformas pluridimensionales de desarrollo regional y de reducción de disparidades regionales deberían acometer la mejora de la coordinación en todos los niveles del gobierno, el aumento de la capacidad fiscal y de gestión pública en los gobiernos subnacionales y la consolidación de los dispositivos de participación de los interlocutores para garantizar la durabilidad de las reformas mediante una mayor rendición de cuentas y receptividad hacia los ciudadanos.**

En resumidas cuentas, en Paraguay persiste un alto grado de desigualdad e importantes limitaciones de la capacidad administrativa y fiscal subnacional para prestar correctamente los servicios a los ciudadanos. Los gobiernos departamentales afrontan importantes problemas de capacidad para formular y aplicar estrategias locales y regionales que creen fortalezas y activos endógenos en cada departamento, impulsando así el crecimiento económico regional de manera que contribuya materialmente al desarrollo del país. Afrontan asimismo grandes dificultades para mantener una coordinación intergubernamental eficaz con la que alcanzar objetivos comunes de desarrollo regional y nacional.

El gobierno de Paraguay podría por tanto formular e implementar una estrategia de desarrollo regional integrado que esté totalmente en línea con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno. De esta manera, el gobierno podría seguir fortaleciendo un amplio consenso nacional que decrete la importancia de una descentralización consecuente, de una gobernanza multinivel eficaz y de una sólida capacidad administrativa regional y municipal para conseguir un desarrollo regional (y nacional), y la idea de que todo ello puede constituir una herramienta estratégica para atender los problemas anteriormente mencionados.

Recuadro 3. Recomendaciones sobre la descentralización y la gobernanza multinivel (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 4).

En virtud de lo expuesto, Paraguay podría considerar la adopción de las siguientes recomendaciones:

- **Formular una estrategia de desarrollo regional holístico e integrado que defina y aplique una descentralización política, fiscal y administrativa y que potencie una gobernanza multinivel eficaz.**
 - *Implicar a todas las partes interesadas nacionales y regionales, del gobierno y de fuera de él, en todas las fases de formulación e implementación de la estrategia, para conseguir su aceptación y la unanimidad sobre sus virtudes;*
- **Fortalecer las disposiciones institucionales a nivel nacional para liderar y coordinar el diseño, la implementación y el monitoreo del desempeño de la estrategia de desarrollo regional. En este sentido, Paraguay podría utilizar su actual conformación institucional para maximizar la eficiencia y las sinergias en todos los marcos estratégicos:**
 - *Proporcionando de forma permanente un mandato claro y recursos humanos y financieros adecuados a una institución de gobierno nacional ya creada al efecto.*
 - *Si la institución elegida no es responsable de la política ni de la programación, crear una Agencia de Desarrollo Regional nacional que ejecute dicha estrategia.*
 - *Crear un Comité de Descentralización del Consejo de Ministros encargado de supervisar y coordinar en todos los núcleos administrativos la formulación y la implementación de esta estrategia de desarrollo regional con un enfoque integral de gobierno y de garantizar su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con otras estrategias marco del gobierno, junto con la institución asignada para liderar el diseño de la estrategia y para actuar como secretaria técnica de este comité. Este comité podría ser un subcomité del Gabinete Nacional de Desarrollo Social y Económico recomendado anteriormente, en caso de que el gobierno adoptase esta recomendación.*
- **Consolidar la capacitación de los departamentos en desarrollo regional y en la articulación de una coordinación intermunicipal, más concretamente:**
 - *Encontrando una solución a la tensión que soporta el mandato del gobernador;*
 - *Haciendo que los departamentos sean un aliado institucional con el cual el gobierno central pueda aplicar sus objetivos de desarrollo regional y de descentralización estratégica e integrada, contribuyendo de manera*

simultánea a avanzar hacia los objetivos nacionales de desarrollo y a optimizar el resultado del gasto de los ministerios competentes en el ámbito territorial;

- *Otorgando a los departamentos más responsabilidades para el desarrollo regional y capacitando en el ámbito municipal, especialmente mediante la creación de unidades de desarrollo regional en la Gobernación, con el encargo de coordinar la implementación de la descentralización en los departamentos y actuar como interlocutor con las instituciones nacionales homólogas.*
- *Fomentar la generación de datos subnacionales para informar las estrategias de inversión y aportar hechos en los que basar la toma de decisiones.*
- *Mejorar las competencias y la capacidad de gestión en el ámbito subnacional.*
- *Fomentar la cooperación horizontal entre departamentos y municipalidades siempre que tenga sentido, por ejemplo con incentivos financieros para proyectos que requieran la cooperación intermunicipal, estimulando así la coordinación horizontal entre los gobiernos subnacionales.*

Insistir más en la vinculación de los planes de desarrollo departamental y municipal con los presupuestos nacionales y departamentales, con los marcos fiscales y con las estrategias de inversión.

Ampliación y profundización de la gestión y planificación estratégicas del personal

Una función pública cualificada y profesional sienta las bases de la eficiencia gubernamental. Para que el gobierno sea reactivo, pueda cumplir sus prioridades y preste servicios a sus ciudadanos, tiene que haber unas leyes, normativas y estructuras adecuadas para atraer, contratar, formar y mantener funcionarios públicos cualificados. Ello implica ante todo y en primer lugar la existencia de un sistema en el que se contrate a los mejores candidatos por sus méritos. Un sistema de contratación transparente y meritocrático es el primer paso hacia la constitución de una plantilla cualificada y la garantía de que los recursos asignados a la planificación y gestión del personal se han invertido correctamente. Los sistemas de contratación transparentes y meritocráticos despiertan la confianza de la sociedad civil en la función pública y en la administración pública en general.

Tal como incide el Plan Nacional de Desarrollo, el éxito de su implementación se basa fundamentalmente en una función pública eficiente y profesional. Sin una función pública profesional y eficiente no se alcanza el desarrollo social, la reducción de la pobreza, el crecimiento económico inclusivo ni la integración internacional.

Una función pública profesional comienza con la contratación meritocrática que reúna las competencias adecuadas; es además el punto de partida de una cultura de servicio público. Cuando el clientelismo o la influencia política afectan al sistema de

contratación, deja de haber profesionalidad, puesto que la lealtad ya no se centra en el servicio al ciudadano. La contratación bajo influencia política menoscaba la confianza del ciudadano en el servicio público y, más ampliamente, en la administración pública. Al mismo tiempo, esta influencia afecta la capacidad de la función pública para contratar talentos por canales regulares, dado que los candidatos potenciales no se deciden a iniciar un proceso de selección que carece de credibilidad. Unas prácticas y unas políticas concretas de recursos humanos pueden sentar la base del programa de reforma de la gobernanza pública analizando las dificultades y las oportunidades a las que se enfrenta la función pública de Paraguay.

Paraguay ocupa el puesto 123 de 176 en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2016, y tiene una de las puntuaciones más bajas en los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial. Hasta hace poco Paraguay era uno de los países latinoamericanos con peores resultados en cuanto a planificación de recursos humanos, evaluaciones profesionales y gestión de retribuciones del sector público. Si bien ha avanzado recientemente en la organización de los recursos humanos y en los méritos de la función pública mediante reformas aplicadas justo antes de 2015, la deficiencia de los instrumentos básicos de planificación afectan a la calidad y al equilibrio del personal.

Aunque la Constitución paraguaya garantiza la igualdad de acceso a los puestos de la función pública, el clientelismo ha venido influyendo de manera importante la contratación en este sector. La influencia política merma la capacidad de la función pública para contratar personas con las competencias necesarias y cumplir las prioridades del gobierno en un entorno en el que **la lealtad individual está al servicio del "patrón" y no de los valores de la función pública ni del interés público.**

De ello se deriva que la profesionalización de la función pública sea un imperativo para crear un servicio público más eficiente y receptivo; se trata, además, de uno de los ámbitos en los que Paraguay ha logrado las mayores mejoras. Los esfuerzos realizados se han centrado en la contratación meritocrática, en el establecimiento de un sistema retributivo más transparente y en la creación de un sistema de evaluación más eficaz. La inversión progresiva en herramientas digitales de contratación y gestión de recursos humanos está cambiando la forma de operar de las instituciones públicas, haciéndolas más eficientes, meritocráticas y transparentes, según reconoce la última diagnosis de la función pública realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La función pública aumenta su atractivo a medida que se hace más transparente y responsable. El número de candidatos a puestos de la administración ha ascendido de forma significativa desde 2012. En 2012 hubo 3 solicitantes por cada puesto vacante; en 2017 se registraron 14, lo que sugiere el importante incremento de la capacidad de la función pública para atraer candidatos cualificados.

La fragmentación y la opacidad del sistema retributivo daba lugar al aumento arbitrario de salarios en ciertas categorías, a la multiplicación de cargos sin existir una necesidad institucional y al uso de influencias personales para obtener el derecho a sobresueldo. Con un gasto salarial difícil de controlar, el gobierno tiene pocos recursos que asignar a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Además, los aumentos salariales basados en evaluaciones subjetivas limitan la capacidad de la función pública de maximizar los servicios que los ciudadanos reciben a cambio de sus impuestos. En un sistema tan complejo y difícil de reformar, **la Secretaría de la Función Pública, bajo el mandato del Presidente de la República, está tratando de aumentar la transparencia para concienciar a la sociedad civil sobre la importancia de una función pública**

meritocrática y profesional, y de utilizar la presión pública para reducir la manipulación.

Para la profesionalización y modernización del sector público de Paraguay en los próximos años resulta indispensable una cuidadosa implementación de las reformas de la función pública. Una vez implementadas, contribuirán a una función pública más competente y meritocrática, capaz de atraer y dirigir las personas adecuadas con las competencias necesarias para cumplir el Plan Nacional de Desarrollo. **Al implementar las reformas de recursos humanos en la función pública hay que prestar atención a su sostenibilidad:**

- En primer lugar y ante todo, la resistencia o el cambio político pueden reducir el radio de acción de la Secretaría de la Función Pública, que cuenta con un equipo y un presupuesto reducidos y necesita capacidad para involucrar a otros organismos públicos en el proceso de reforma.
- En segundo lugar, la secretaría debería tener en cuenta la visión a largo plazo de la función pública y, al mismo tiempo, construir una sólida base profesional.

El aumento de la transparencia y de la visibilidad de los procesos de recursos humanos debería proseguir con objeto de crear un amplio apoyo y de ejercer presión para continuar con las reformas. La presión ciudadana por una función pública más profesional y por un uso más eficiente del presupuesto de recursos humanos podría contrarrestar una posible resistencia política. Los indicadores de desempeño institucional podrían contribuir a aportar pruebas en las que basar el apoyo a las diferentes iniciativas de recursos humanos.

La comparación con las tendencias de la función pública en los países de la OCDE muestra que el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa de Paraguay (SICCA), marco de gestión de la función pública del gobierno, podría llegar a aumentar la profesionalización del sector público. Sin embargo, depende de su correcta implementación y de su robustez, algo que no resulta previsible en Paraguay:

- **En primer lugar, muchos de estos cambios se introdujeron mediante decretos y normativas que un nuevo gobierno puede anular fácilmente. Por ello es importante que la Secretaría de la Función Pública defienda la importancia de las diferentes reformas de la administración para conseguir la aceptación política de todos los partidos y aumentar las posibilidades de sostenibilidad.** Los actuales esfuerzos de transparencia pueden dar impulso a la secretaría porque los medios de comunicación y los ciudadanos pueden contribuir a abogar por una función pública más profesional.
- **En segundo lugar, las limitaciones presupuestarias pueden mermar la capacidad de la secretaría para implementar su programa de trabajo.** La mayoría de los programas ejecutados hasta ahora, como la formación o los sistemas de gestión de evaluaciones, han sido financiados por donantes internacionales. **El apoyo político a la profesionalización de la función pública tendría que pasar por una mejor adecuación entre el papel de la Secretaría de la Función Pública y los recursos que se le asignen.** En este sentido, la reforma del sistema retributivo podría ayudar a alcanzar este objetivo.
- **En tercer lugar, si bien cabe felicitar a la Secretaría de la Función Pública por el trabajo realizado en los últimos años, su capacidad humana y financiera es limitada.** Paralelamente a la consolidación de la capacidad de la secretaría, **las reformas de los recursos humanos deberían involucrar en la medida de lo posible a otras instituciones y funcionarios (por ejemplo**

mediante redes de recursos humanos) para lograr la aceptación institucional y aumentar las posibilidades de éxito y la sostenibilidad a largo plazo.

Paraguay debería por tanto proseguir sus esfuerzos por implementar una función pública transparente y meritocrática y por reducir la influencia política en el sistema de recursos humanos. Para conseguirlo es imprescindible que continúe sus esfuerzos en este ámbito y que encuentre los recursos necesarios para la implementación eficaz de los sistemas. Hasta ahora, la reforma de la función pública de Paraguay ha dependido en gran parte de la ayuda exterior, sobre todo para las inversiones en la digitalización de la contratación y en la formación de los funcionarios. Además, como la ampliación del papel de la Secretaría de la Función Pública está afectando a su capacidad para prestar servicios con eficiencia, y teniendo en cuenta el impacto positivo del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa en la contratación meritocrática, urge asignar más recursos a la secretaría, tanto humanos como financieros, para que controle la calidad del proceso y lo apoye de una manera oportuna, incluidas las comunicaciones en todo el sistema.

Recuadro 4. Recomendaciones para mejorar la gestión estratégica y la planificación entre el personal del gobierno (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 5).

Según este estudio, Paraguay podría plantearse lo siguiente para consolidar la gestión y la planificación estratégicas de los recursos humanos en el gobierno:

- **Fomentar el uso de procedimientos de contratación transparentes y normalizados en toda la administración pública, especialmente para los directivos, y hacerlo extensivo a los concursos internos.**
- **Tratar de acelerar el proceso de contratación y evitar retrasos por reclamaciones y procedimientos de aprobación.** Para ello se podrían asignar más recursos a la Secretaría de la Función Pública o cooperar con otros departamentos de recursos humanos.
- **Elaborar una estrategia de comunicación para sensibilizar e implicar a favor de sistemas abiertos y transparentes.**
- **Garantizar que todos los organismos implicados cuenten con los recursos adecuados para llevar a cabo dichas funciones de manera oportuna y eficaz.**
- **Aumentar la transparencia del sistema retributivo para reducir las posibilidades de manipulación y promover el mérito con la retribución.** Para ello, Paraguay podría:
 - *Proseguir sus esfuerzos para sanear el sistema de sueldos reduciendo las categorías y creando franjas salariales normalizadas.*
 - *Analizar las discrepancias de sueldos en el sector público y adoptar las medidas oportunas para igualar la retribución del trabajo con el mismo valor.*
 - *Reducir las oportunidades de manipulación y corrupción en el sistema salarial.*
- **Seguir tratando de desarrollar una cultura de servicio público y de eficiencia. Para ello, Paraguay podría plantearse:**
 - *Facilitar una formación inicial.*
 - *Potenciar el atractivo de las carreras profesionales individuales.*
 - *Establecer una vía de financiación más estable de acuerdo con la disponibilidad de recursos.*
- **Concentrarse en el liderazgo y en los altos cargos de la administración pública. Para ello, Paraguay podría:**
 - *Formar a los directivos en áreas clave para una mayor eficiencia de la función pública.*

Utilizar dispositivos de selección meritocrática para contratarlos.

Fortalecimiento de las políticas y los marcos de Gobierno Abierto en todos los niveles del gobierno

Paraguay ha marcado los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas como prioridad de su agenda política. De hecho, estos principios constituyen un eje transversal sobre el que descansa el Plan Nacional de Desarrollo. En línea con el objetivo del plan de mejorar su imagen internacional, Paraguay también ha hecho un uso estratégico de su programa de gobierno abierto para conseguir este objetivo.

Un entorno sólidamente propicio de gobierno abierto es imprescindible para la implementación de sus estrategias e iniciativas. La experiencia de la OCDE apunta a la importancia que reviste definir claramente el gobierno abierto de manera que sirva como orientación para la implementación de las reformas. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto insiste en la importancia de desarrollar una estrategia de gobierno abierto con todas las partes implicadas y hace hincapié en la necesidad ineludible de adoptar un sólido marco jurídico y regulador al respecto.

En los últimos años Paraguay ha comenzado a utilizar la visión de gobierno abierto definida por la Alianza de Gobierno Abierto. Así, por ejemplo, en la tercera edición de sus planes de acción enviada a la Alianza para el Gobierno Abierto se declara que "El Gobierno Abierto es una forma de relación entre el poder público y la ciudadanía, basada en la participación y la colaboración permanentes de sus miembros en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en el cumplimiento de sus obligaciones".

Si bien esta visión es un importante paso adelante, para la OCDE un gobierno abierto no se puede limitar a una única definición. Hay que redoblar los esfuerzos para que todas las partes implicadas asuman un concepto común de Gobierno Abierto. **Es en este sentido que el gobierno de Paraguay debería elaborar con todos los interlocutores una única definición a la medida del contexto nacional.** La *Mesa Conjunta de Gobierno Abierto* de la comisión parlamentaria sobre gobierno abierto puede ser un interesante foro para la creación de dicha definición.

Paraguay se incorporó a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011. Desde entonces ha elaborado tres planes de acción y actualmente está trabajando en una cuarta versión. Estos Planes de Acción Nacionales (PAN) han contribuido a mejorar la imagen de las iniciativas de gobierno abierto en el país. Gracias a ellos el gobierno ha podido establecer nuevos vínculos con interlocutores externos y con la sociedad civil organizada. Además, el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto ha contribuido a alcanzar una serie de importantes objetivos políticos inmediatos y de alto nivel asociados al fomento de transparencia, rendición de cuentas y participación, tales como la implementación de la legislación sobre acceso a la información.

Si bien Paraguay ha realizado importantes progresos en ciertas áreas de gobierno abierto gracias a los planes de acción nacionales, el hecho de que sean semestrales (no correspondiendo en muchos casos con el ciclo político del gobierno) y su dedicación a cuestiones políticas de más corto plazo, **hace que dichos planes no constituyan una estrategia nacional integral de gobierno abierto, por lo que deberían complementarse con disposiciones en otros documentos políticos como el Plan Nacional de Desarrollo. Una estrategia nacional de gobierno abierto puede constituir el eslabón ausente entre los compromisos de alto nivel y los compromisos de ejecución a corto plazo incluidos en los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto.**

La implementación de iniciativas y estrategias de gobierno abierto debería ser un medio y no un fin: la experiencia de la OCDE muestra que las políticas de gobierno abierto pueden contribuir realmente a alcanzar objetivos políticos más amplios, como generar confianza en las instituciones públicas y un desarrollo económico más inclusivo. Por ello es recomendable que los países asocien sus programas de gobierno abierto con los objetivos más amplios de desarrollo nacional. En este sentido, el gobierno de Paraguay ha realizado importantes esfuerzos para alinear los planes de acción nacionales con el Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno debería seguir en esta línea asegurándose de que el cuarto plan de la Alianza de Gobierno Abierto, actualmente en elaboración, también esté plenamente conectado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Una única estrategia nacional de gobierno abierto puede ser el eslabón ausente entre los compromisos de alto nivel, como los del Plan Nacional de Desarrollo, y los compromisos de ejecución a corto plazo incluidos en los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto. La elaboración y la implementación de una estrategia nacional de gobierno abierto también puede agilizar las iniciativas actuales en áreas relevantes para los principios de gobierno abierto que no se vean reflejadas en dichos planes de acción.

Si Paraguay decide formular una estrategia nacional de gobierno abierto, lo debería hacer mediante una metodología participativa similar a la que se está usando en la elaboración de los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. El gobierno podría involucrar además otros interlocutores como los poderes legislativo y judicial como forma de apoyar la transición hacia un estado abierto (cf. más adelante). La Secretaría Técnica de Planificación, en tanto que coordinadora de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto, podría dirigir la elaboración de la estrategia nacional de gobierno abierto como parte de dicha mesa o de la comisión parlamentaria de gobierno abierto.

Una ley que regule el acceso a la información pública es la piedra angular para un medio propicio de gobierno abierto. Hasta la fecha, los países de la OCDE y la mayoría de los países de América Latina y del Caribe cuentan con una legislación de acceso a la información. La primera ley de acceso a la información (en realidad dos textos legislativos) fue adoptada por el congreso de Paraguay, tras un largo proceso, en 2014.

Un punto débil de la ley es que no crea un garante formal para su implementación, como es el caso de otros países como México y Chile. Sólo establece el Ministerio de Justicia como coordinador de su implementación. Sin embargo, este ministerio no tiene facultades ejecutivas formales y carece de suficiente personal, lo que puede menoscabar su capacidad para responder a las solicitudes. Por ello habría que prever más recursos humanos y económicos para el departamento responsable de la implementación de la ley dentro del ministerio de justicia. Además el gobierno podría encontrar otras formas de incentivar el cumplimiento, dado que las sanciones no están contempladas en la legislación.

Un sólido marco legal de gobierno abierto puede garantizar la continuidad de los esfuerzos de un gobierno a otro, con la consecuente estabilidad para su ejecución. De ahí que Paraguay debería esforzarse por completar su marco jurídico y regulador de gobierno abierto durante los próximos años. La inclusión de importantes compromisos en el plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto podría aportar el impulso necesario para este esfuerzo.

En la actualidad existen varias disposiciones legales que prevén la implicación de las partes en procesos políticos como audiencias públicas obligatorias y procesos

presupuestarios participativos. No obstante, la falta de una legislación unificada que fomente la participación impide que se convierta en una práctica generalizada y para los ciudadanos no resulta fácil saber dónde y cuándo pueden participar. Paraguay podría aprovechar la experiencia positiva de colaboración obtenida durante el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto e implicar a los participantes de manera más activa en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas. Adoptar una ley de participación, como ha hecho Colombia, o crear un documento global sobre la participación podría ayudar a Paraguay en este sentido.

La implementación de políticas de gobierno abierto requiere visión y liderazgo, además de la capacidad para coordinar con eficacia y eficiencia, tareas que, de acuerdo con la experiencia de la OCDE, lo mejor es que las asuma una institución situada en el centro de gobierno del país. **Dicho centro facilita el vínculo entre los objetivos de gobierno abierto y los objetivos nacionales más amplios conectando principios, estrategias e iniciativas de gobierno abierto en todo el gobierno (incluidos los diferentes sectores y niveles) y entre agentes no estatales para consolidar una visión conjunta de programa de gobierno abierto.** También puede fomentar la visibilidad en el gobierno y hacia los ciudadanos sobre buenas prácticas de gobierno abierto y como campeones institucionales. **El centro de gobierno puede reforzar el uso estratégico de datos de eficiencia en el sector público para apoyar el monitoreo y evaluación del impacto de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.**

En Paraguay es la Secretaría Técnica de Planificación la que coordina el programa de gobierno abierto y la que ha impulsado desde sus inicios el proceso nacional de Alianza de Gobierno Abierto. La secretaría es además la institución responsable de coordinar la *Mesa Conjunta de Gobierno Abierto*, de desarrollar, coordinar la implementación, monitorear y comunicar los planes de acción de la Alianza, y de promover en el país los principios de gobierno abierto. **Sin embargo, la secretaría no asigna recursos para la implementación de iniciativas de gobierno abierto ni evalúa su impacto, con la excepción de la autoevaluación de la Alianza de Gobierno Abierto, que analiza los procesos y los resultados de los compromisos asumidos con la alianza.**

Aparte de lo anterior, **la Secretaría Técnica de Planificación también se encarga de la coordinación de los planes de desarrollo local (departamentales y municipales) y del Plan Nacional de Desarrollo.** Se trata de una competencia importante y altamente estratégica, que la sitúa en una posición ideal para vincular el programa de gobierno abierto con el programa más general de desarrollo.

La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto es el principal ente coordinador del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto e integra una gran variedad de instituciones del sector público y de la sociedad civil. Si bien el elevado número de estas instituciones puede contribuir a garantizar la inclusión, si no se gestiona bien, puede resultar un obstáculo a la coordinación y a la eficacia de la mesa. **Para evitar este riesgo el gobierno podría seleccionar una serie de instituciones públicas clave para representarle en la Mesa y dejar que las organizaciones de la sociedad civil también elijan a sus propios representantes.** La reducción del número de organizaciones en la Mesa haría que las reuniones fuesen más participativas y que en ellas se pudiesen tomar más decisiones de gestión.

Paraguay podría además ampliar las responsabilidades de la mesa al programa más amplio de gobierno abierto del país y transformarla en un auténtico Comité directivo de gobierno abierto que se reúna con mayor frecuencia y que tome decisiones

de gestión, como es el caso de Túnez, cuyo comité está compuesto por cinco instituciones gubernamentales y cinco organizaciones de la sociedad civil que se reúnen una vez al mes.

Además de contratar o asignar personal para que se dedique en exclusiva a los programas de gobierno abierto en los ministerios (más allá del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto), hay que seguir trabajando para integrar la cultura de gobierno abierto en el servicio público. Por el momento no existen en Paraguay requisitos específicos para los funcionarios en cuanto a competencias de gobierno abierto. Salvo por la formación en la implementación de la ley de acceso a la información, los nuevos empleados del estado no se forman en gobierno abierto y las políticas de gestión de los recursos humanos (contratación, etc.) no se usan para fomentarlo ni incluyen cualificaciones asociadas con él en sus marcos de competencias.

- **El gobierno podría colaborar, bien con el *Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay (INAPP)*, *inter alia* principal proveedor de formación continua de funcionarios de Paraguay, bien con una universidad nacional para diseñar un plan de estudios de gobierno abierto** destinado a estudiantes o a funcionarios, tal como se hace en Chile.
- La Secretaría de la Función Pública es el motor de la reforma de la función pública y, gestionando los recursos humanos, una de las principales colaboradoras de la Secretaría Técnica de Planificación en el fomento del gobierno abierto. Podría tener un papel más activo en el programa de gobierno abierto e incluir elementos de la gestión de recursos humanos en el cuarto plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.

Tal como se menciona anteriormente, los sistemas de monitoreo y evaluación son indispensables para garantizar el cumplimiento de las metas políticas públicas y hacer que el gobierno ajuste el rumbo si los resultados no son satisfactorios. En el caso concreto del gobierno abierto, los dispositivos de monitoreo y evaluación son tanto más importantes cuanto que la disponibilidad de datos, la comunicación de los impactos y la evaluación por las partes interesadas, el llamado "bucle de retroalimentación", son el núcleo de los principios de gobierno abierto. **De ahí que el monitoreo y la evaluación constituyan un elemento esencial del proceso político, pero en la mayoría de los países, Paraguay incluido, todavía se hace de forma limitada.**

Un programa acertado de gobierno abierto no se puede implementar sin haber trabajado en la divulgación de los logros, las dificultades y los beneficios de la implementación de sus iniciativas entre todos los interlocutores clave de dentro y fuera del gobierno.

La Secretaría Técnica de Planificación ha hecho importantes avances por mejorar la comunicación de sus acciones de gobierno abierto entre el público en general.

El movimiento global de gobierno abierto se ha centrado durante muchos años en estrategias e iniciativas adoptadas por el poder ejecutivo del estado. **Sin embargo, en la actualidad los países son cada vez más conscientes de que las iniciativas no se pueden limitar únicamente a un empeño de dicho poder.** Algunos países han empezado a generalizar los principios de gobierno abierto en los tres poderes del estado y se dirigen hacia un auténtico planteamiento holístico de sus esfuerzos por consolidar la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación, lo que también incluye a muchas otras partes interesadas. **Paraguay ha dado en los últimos años sus primeros pasos importantes hacia la creación de un estado abierto.** Por ejemplo:

- Se han adoptado diferentes iniciativas para fomentar el **gobierno abierto en el ámbito local**;
- **El Congreso** tiene su propia iniciativa parlamentaria;
- **El poder judicial** ha incluido principios de gobierno abierto en su plan estratégico institucional; y
- El tercer plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto incluye elementos relacionados con la participación de instituciones estatales independientes como la **Contraloría General** (Interventor general).

Recuadro 5. Recomendaciones para ampliar y profundizar las políticas públicas y los marcos de gobierno abierto en Paraguay (cf. la lista completa de recomendaciones al final del capítulo 6).

El estudio detecta una serie de buenas prácticas de gobierno abierto en Paraguay, así como dificultades para consolidar la institucionalización y garantizar la durabilidad de los esfuerzos. Para abordar estos desafíos, la OCDE recomienda que el gobierno de Paraguay considere lo siguiente:

- *Crear una definición nacional única de "Gobierno Abierto"* con todas las partes interesadas.
- *Seguir trabajando para vincular los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto con el programa de desarrollo nacional*, asegurándose de que el cuarto plan también esté completamente conectado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- *Crear una Estrategia Nacional única de Gobierno Abierto* con todas las partes interesadas, incluyendo a los otros poderes del Estado.
- *Seguir mejorando* el marco jurídico y regulador de gobierno abierto, trabajando en la regulación de la participación y en la ley nacional sobre el sistema de archivo.
 - *Armonizar* la legislación de acceso a la información.
 - *Centrarse* en la implementación eficaz de la legislación de acceso a la información.
 - *Prever* más recursos humanos y financieros para el departamento responsable de la implementación de la legislación de acceso a la información dentro del ministerio de justicia.
 - *Realizar* campañas de sensibilización sobre las leyes.
- *Involucrar a la Secretaría de la Función Pública de forma todavía más activa* en el programa de gobierno abierto.
- *Extender las responsabilidades de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto* al proceso más amplio de gobierno abierto del país.
- *Aumentar el alcance y las funciones del Equipo Nacional de Transparencia* para que se convierta en el órgano interno del gobierno para la toma de decisiones en cuanto a gobierno abierto.
- *Diversificar el grupo de donantes que apoya el programa de gobierno abierto* para reducir la dependencia de la ayuda oficial al desarrollo de un solo país.
- *Mejorar el monitoreo y la evaluación de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.*
- *Continuar con los esfuerzos en curso para fomentar los beneficios de gobierno abierto en el nivel subnacional.*

- *Fomentar la comunicación sobre el gobierno abierto.*
- *Seguir empoderando a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos con más oportunidades para participar en los ciclos políticos fuera del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto.*

Continuar con los esfuerzos en curso hacia un "Estado abierto".

Los gobiernos subnacionales tienen que ser los auténticos protagonistas en la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto. Paraguay ha dado importantes pasos hacia el fomento de un gobierno abierto en el ámbito subnacional. Sin embargo, se necesita más apoyo y orientación del gobierno central y de los gobiernos departamentales para implementar las prácticas de gobierno abierto en el ámbito regional y local.

- El gobierno central debería seguir apoyando a los Consejos de Desarrollo Municipal aportándoles unas claras directivas. Para la mejora continua de los consejos es importante compartir la información sobre las lecciones aprendidas.
- El gobierno podría servirse de la actual red de Consejos de Desarrollo Municipal que se reúne una vez al año. Podría aumentar la frecuencia de sus encuentros y contar con una secretaría permanente que facilite el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.

Para su cuarto plan de acción nacional, que se presentará en 2018, el gobierno de Paraguay podría incluir compromisos concretos de los otros poderes del Estado y de los niveles regional y local del Ejecutivo. El tercer plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto de Colombia, titulado "Hacia un Estado abierto", podría ser un buen ejemplo para avanzar en este sentido.

Conclusión

El presente estudio sobre gobernanza pública recomienda a Paraguay **fomentar un programa sólido e integral de reformas de la gobernanza pública** con objeto de mejorar la capacidad de su centro de gobierno **para llevar a cabo con más eficacia la coordinación política, la planificación estratégica, el monitoreo y la evaluación, y apoyar así una toma de decisiones más estratégica e integrada con un enfoque integral de gobierno**. En este sentido el estudio reconoce que se han hecho importantes esfuerzos para vincular la planificación estratégica con los presupuestos y recomienda basarse en estos esfuerzos **para fortalecer los vínculos entre el sistema de planificación plurianual y el embrionario marco de presupuestos por resultados**. Recomienda a Paraguay **formular y aplicar una estrategia integrada de desarrollo regional mediante una descentralización eficaz y una gobernanza multinivel** para afrontar las graves disparidades regionales y garantizar que todos los paraguayos se vean beneficiados por el crecimiento económico. Felicita al país por los avances conseguidos en la aplicación de reformas de gestión de recursos humanos y asesora sobre cómo **seguir trabajando en la profesionalización de una función pública meritocrática y profesional**. El estudio reconoce por último las reformas efectuadas para fomentar el gobierno abierto, como la adopción de la ley de acceso a la información, y recomienda a Paraguay, mediante una mejor coordinación del centro de gobierno, **que amplíe y profundice la aplicación de políticas y marcos de gobierno abierto en todos los**

niveles del Ejecutivo, además de proseguir con su ambicioso programa para convertirse en un "Estado abierto".

La OCDE esta dispuesta a apoyar a Paraguay en la ejecución de todas o cualquiera de las orientaciones aquí contenidas. Las recomendaciones reflejan las mejores prácticas de la OCDE en las áreas temáticas objeto de estudio. Muchas de las orientaciones reflejan la codificación de dichas prácticas en los diversos instrumentos legales mencionados a lo largo del Estudio sobre la Gobernanza Pública. Con la ejecución de las orientaciones Paraguay estará mejor capacitado para ir salvando con el tiempo la distancia entre las prácticas nacionales y los niveles de la OCDE en esas áreas. **De esta manera Paraguay podría continuar sus esfuerzos para convertirse en un estado más moderno, ágil, eficaz y eficiente, capaz de formular y aplicar mejores políticas (mediante una mejor gobernanza) para una mejor calidad de vida.**

Capítulo 1. Introducción: buena gobernanza para un Paraguay más sostenible e inclusivo

Este capítulo introductorio resume el contexto económico, social y administrativo para la reforma de la gobernanza pública en Paraguay. Sitúa los esfuerzos de reforma en el marco de una historia marcada por una larga dictadura y un proceso de democratización iniciado tan sólo en 1989. El capítulo pretende sentar las bases para comprender los problemas más acuciantes de gobernanza pública a los que se enfrenta el país. Considera que su buen desempeño macroeconómico, la mejora de sus indicadores socioeconómicos y el ambicioso Plan Nacional de Desarrollo constituyen una excelente base para las reformas, pero también dice que la poca confianza de los ciudadanos, las desigualdades y la falta de inclusión siguen siendo los problemas fundamentales que hay que abordar mediante un programa de reformas para una gobernanza pública integrada en la estrategia de desarrollo y para fomentar el crecimiento inclusivo.

Introducción

Paraguay, un país sin litoral con una población de apenas 7 millones de habitantes, está situado en el centro de América del Sur y comparte sus fronteras con Brasil, Argentina y Bolivia. Uno de los últimos países del continente en superar la dictadura, comenzó lentamente su avance hacia la democracia en 1989. Golpes de estado, crisis políticas y económicas recurrentes y una extendida corrupción han dejado una profunda huella en la gobernanza del país. A pesar de su difícil pasado, los recientes logros socioeconómicos se pueden calificar de notables: Paraguay se ha convertido en una de las economías más dinámicas del continente, con unas tasas anuales de crecimiento económico muy por encima de las medias de la OCDE y del resto de América Latina. Gracias a su buen desempeño macroeconómico y a importantes reformas estructurales, muchos paraguayos han superado la pobreza y la clase media ha empezado a surgir.

Pero a pesar de ello, sigue habiendo graves desigualdades; la pobreza está lejos de ser erradicada y todavía queda mucho por hacer para crear empleos bien pagados y formales para todos los paraguayos. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, adoptado en 2014, destaca estos problemas y ofrece una visión de desarrollo estratégico a largo plazo. Abordar los problemas socioeconómicos más urgentes del país y hacer realidad esta visión requiere un estado eficaz, eficiente, estratégico, abierto y transparente. Consciente de ello, el Gobierno de Paraguay pidió a la OCDE la realización de un Estudio sobre Gobernanza Pública con el que obtener un asesoramiento práctico y recomendaciones para afrontar los principales obstáculos de su gobernanza pública a un crecimiento inclusivo y sostenible.

Este capítulo introductorio resume el contexto económico, social y demográfico para la reforma de la gobernanza pública en Paraguay. El capítulo se divide en cuatro partes:

- Comenzando con la independencia de España en 1811, la primera parte analiza la historia reciente de Paraguay, aportando así los conocimientos necesarios para comprender los problemas a los que se enfrenta su administración pública.
- La segunda parte presenta al país tal y como es en la actualidad, con los principales logros socioeconómicos y los problemas más importantes que hay que tratar.
- La tercera parte habla sobre el Plan Nacional de Desarrollo, la visión de Paraguay para 2030.
- La última parte comenta cómo una reforma de la gobernanza pública puede ser una herramienta para alcanzar su ambiciosa visión, creando un estado que preste servicios públicos de alta calidad y con un mejor nivel de vida para todos los paraguayos.

El pasado: una historia marcada por frecuentes cambios de gobierno

Paraguay ha estado sumergido durante casi dos siglos en la inestabilidad política y en largos periodos de dictadura. Su historia ha dejado una profunda huella en la democracia actual y afecta al funcionamiento del sector público. Esta parte presenta los principales hitos de su historia reciente, comenzando con la independencia del país en 1811 y terminando con la introducción y la lenta consolidación de la democracia a principios de 1989. Con la exposición de su contexto histórico esta parte pretende sentar las bases para comprender los problemas más acuciantes de gobernanza pública a los que se enfrenta el país.

1811-1954: Independencia de España, guerras y definición del territorio de Paraguay

Paraguay se independizó de España en mayo de 1811. En los años que siguieron a su independencia, el país fue gobernado por José Gaspar Rodríguez de Francia (de 1814 a 1840), Carlos Antonio López (1841 a 1862), y Francisco Solano López (1862 a 1870). Paraguay intervino por primera vez en un importante conflicto internacional bajo la presidencia de Solano López. La “Guerra de la triple alianza” (1864-1870) tuvo lugar contra Argentina, Brasil y Uruguay por disputas territoriales. La guerra más sangrienta de la historia de América Latina tuvo como consecuencia la interrupción de la industrialización y del progreso social de Paraguay durante décadas (Marine Corps Intelligence Activity, sin fecha): la población del país fue diezmada, su territorio nacional considerablemente reducido y el país tuvo que pagar enormes indemnizaciones a Brasil, Argentina y Uruguay (algunas de ellas serían posteriormente perdonadas). En los años posteriores a la guerra Paraguay vivió una considerable inestabilidad política: durante más de 30 años se sucedieron 21 gobiernos (ibíd.). Entre 1904 y 1954 tuvo treinta y un presidentes, la mayoría de los cuales abandonaron el poder por la fuerza (Hanratty et al., 1990).

En la década de 1930 participó en otro importante conflicto internacional, la “Guerra del Chaco” (1932-35), en la que disputó con Bolivia parte del territorio del Chaco, supuestamente rico en petróleo. Paraguay ganó la guerra; el Tratado de Paz, Amistad y Límites, firmado en 1938, estableció nuevas fronteras entre los beligerantes. Las consecuencias políticas de la guerra provocaron motines y rebeliones de los soldados y oficiales que regresaron; la Guerra del Chaco marcó el final de los gobiernos liberales en Paraguay. Los años siguientes se volvieron a caracterizar por la inestabilidad política.

En 1939 fue elegido Presidente José Félix Estigarribia, comandante en jefe durante la guerra del Chaco. Estigarribia inició uno de los primeros programas de reformas del estado: reforma agraria, importantes obras públicas e intentos de equilibrar el presupuesto y las reformas monetaria y municipales. En agosto de 1940 se aprobó por referéndum una nueva Constitución, que se mantendría vigente hasta 1967. La Constitución ampliaba el poder del Ejecutivo para tratar directamente problemas sociales y económicos, con la figura de un presidente "fuerte, pero no déspota".

La Presidencia de Estigarribia terminó en septiembre de 1940, con su fallecimiento en un accidente aéreo. El poder fue asumido por Higinio Morínigo, un oficial de la armada que anuló la mayoría de las reformas de Estigarribia. En 1947 Morínigo se enfrentó al alzamiento de grupos liberales, febreristas y socialistas, que resultó en una breve pero sangrienta guerra civil. La guerra terminó con la victoria de la facción de Morínigo y la consolidación de su alianza con el Partido Colorado (fundado en 1887).

Décadas de 1950 y 1960: Inicio de la dictadura de Stroessner

En 1954, el General Alfredo Stroessner Mattiauda, miembro del Partido Colorado, derrocó al Presidente en funciones, Federico Chaves. El régimen de Stroessner se mantendría en el poder hasta 1989, dejando en el país una profunda huella, perceptible hasta el día de hoy (Nickson, 2011). Entre 1954 y 1989 Paraguay fue, de hecho, una dictadura. El estado se encontraba bajo el férreo control del Partido Colorado de Stroessner y de las fuerzas armadas (Abente Brun, 2011).

En los primeros años de su dictadura se vivió una relativa estabilidad política y crecimiento económico. En 1956 se acordó un Plan de estabilización con el Fondo Monetario

Internacional (FMI). El plan perseguía reducir la inflación, impulsar el comercio y fortalecer la economía (Gobierno de Paraguay, 2017). El régimen de Stroessner consiguió atraer importantes inversiones extranjeras que contribuyeron a alcanzar una media de crecimiento económico anual del 4,5% en la década de 1960 (y un aumento del PIB per cápita del 1,8% anual). Sin embargo, la población rural se benefició en menor medida de este escenario relativamente positivo y muchos jóvenes emigraron a Argentina (Nickson, 2011) o fueron exiliados.

El régimen de Stroessner asumió en la década de 1960 el pleno control político de Paraguay. El resto de los partidos fueron apartados o contribuyeron a otorgar legitimidad al sistema participando voluntariamente en los "simulacros de elecciones" (Hanratty et al., 1990). Las figuras más prominentes de la oposición interna del Partido Colorado se exiliaron. El partido se convirtió en un instrumento político leal a Stroessner y a las fuerzas armadas (Nickson, 2011).

Décadas de 1970 y 1980: de la construcción de la represa de Itaipú a la recesión de Paraguay durante la "década perdida" de América Latina

Si bien Stroessner representaba claramente la continuidad con el pasado autoritario de Paraguay, el dictador consiguió sacar al país de su aislamiento internacional. En la década de 1970 la economía paraguaya mejoró de manera significativa, principalmente gracias a la construcción de la represa de Itaipú en el río Paraná, en su frontera con Brasil. El PIB creció globalmente entre 1970 y 1979 a una media anual del 8,3%, y el PIB per cápita, a un 5,6% (Gobierno de Paraguay, 2017). Estos resultados económicos aportaron mejores oportunidades a los ciudadanos, contribuyeron al crecimiento de una clase media y redujeron la migración de las áreas rurales a los centros urbanos (ibíd.).

El dinamismo de la economía paraguaya se vio bruscamente interrumpida en la década de 1980. El deterioro del entorno económico internacional se debió al aumento de los tipos de interés, a la caída de precios de los productos básicos y a la apreciación del dólar estadounidense (Gobierno de Paraguay, 2017). Además, la terminación de la represa de Itaipú llevó a una importante reducción de los ingresos en divisas. Después de un crecimiento ininterrumpido durante dos décadas, la economía paraguaya entró finalmente en recesión en 1982 y 1983 (Gobierno de Paraguay).

Este escenario llevó al gobierno a multiplicar la inversión pública (Gobierno de Paraguay, 2017). Como consecuencia, la deuda externa del sector público aumentó en 1985 del 18,3% del PIB al 51,4%. Estos factores económicos negativos aceleraron la quiebra institucional, alimentada por una oposición interna emergente y por las crecientes voces de condena de los gobiernos extranjeros hacia el régimen de Stroessner por su represión de la oposición política y por el fraude electoral (Hanratty et al., 1990).

Desde 1989: Una democracia en ciernes

El 3 de febrero de 1989 un golpe de estado dirigido por el yerno de Stroessner, el General Andrés Rodríguez, terminó con 34 años de gobierno autoritario y Paraguay inició un largo (y a veces arduo) proceso de transición hacia la democracia. Poco después del golpe se celebraron unas elecciones. El Partido Colorado, ganador por mayoría absoluta, terminaría el mandato presidencial de Stroessner (hasta 1993), siendo el partido Liberal su más serio opositor, con el 20% de los votos. Los comicios decidieron asimismo la composición de la nueva Asamblea Constituyente, a la que se le asignó la tarea de elaborar una nueva Constitución democrática.

El final del régimen de Stroessner marcó el inicio de importantes cambios estructurales para la economía y la sociedad de Paraguay. El país se convirtió en 1991 en socio fundador del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En ese mismo año celebró elecciones municipales libres. En junio de 1992 entró en vigor una Constitución democrática elaborada por la Asamblea Constituyente. El artículo 1 establece Paraguay como una república independiente y libre y su sistema de gobierno como una "democracia representativa". Prohíbe la reelección presidencial y establece una serie de derechos cívicos, políticos y sociales. Según Abente Brun (2011), la Constitución prevé un modelo de Ejecutivo débil y Parlamento fuerte. Con la Constitución se inició un proceso de descentralización de la administración pública mediante la creación de gobernadores y la transferencia de la autoridad fiscal a las municipalidades (Gobierno de Paraguay, 2017).

Después de muchas décadas, el 9 de mayo de 1993 se celebraron las primeras elecciones democráticas parlamentarias y presidenciales. El Partido Colorado ganó en el Parlamento por mayoría simple y su candidato, Juan Carlos Wasmosy, se convirtió en Presidente. Sin embargo, los comicios estuvieron precedidos por luchas intestinas del Partido Colorado entre el ala reformista liderada por Wasmosy y la tradicionalista de Luis María Argaña (OCDE, 2018, próximamente). El proceso electoral fue impugnado y el ala ganadora de Wasmosy reconocería posteriormente el fraude.

Las elecciones de 1998 volvieron a provocar luchas de poder en el Partido Colorado. El General Lino Oviedo, que había dirigido un golpe de estado contra el Presidente Wasmosy en 1996, fue elegido candidato del partido. Pero, poco después de haber sido nominado, fue hecho prisionero por su tentativa de golpe. Desde prisión, el General Oviedo apoyó la candidatura de Raúl Cubas Grau como Presidente y de Luis María Argaña como Vicepresidente. Inmediatamente después de haber sido elegido Presidente, Cubas Grau conmutó la sentencia de Oviedo (ibíd.).

El Vicepresidente Argaña fue asesinado en 1999. Tanto el Presidente Cubas, sometido a juicio político por el Congreso, como el General Oviedo, supuestamente vinculado con el crimen, huyeron de Paraguay poco tiempo después (Cubas dimitió antes de huir). El mandato de la Presidencia lo terminó Luis González Macchi, del Partido Colorado, entonces Presidente del Congreso. En las elecciones celebradas en 1999 para sustituir al vicepresidente asesinado se eligió a Julio César Franco, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), lo que hizo surgir tensiones dentro del gobierno. El Congreso trató de juzgar a González Macchi en 2003, pero la moción no tuvo suficientes votos.

El Partido Colorado volvió a ganar las elecciones en 2003. El mandato del Presidente Nicanor Duarte Frutos fue relativamente estable y estuvo marcado por un fuerte crecimiento económico. Sin embargo, Duarte Frutos trató de reformar la constitución para poder ser reelegido, lo que causó una amplia protesta popular.

Al elegir en 2008 como Presidente a Fernando Lugo, representante de una coalición de partidos de la oposición, los paraguayos pusieron fin al régimen hegemónico del Partido Colorado que había perdurado 61 años (ibíd.). El gobierno de Lugo hizo un primer intento de reformar el poder ejecutivo en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, el proyecto nunca fue presentado en el Congreso y, más tarde, fue abandonado (Gobierno de Paraguay, 2017). Lugo permaneció en el poder hasta 2012, siendo juzgado por el Congreso por su manejo de una violenta confrontación entre campesinos y la policía.

Horacio Cartes, un empresario del Partido Colorado, fue elegido Presidente en 2013. El programa del gobierno de Cartes se centró en la reforma del sector público y en la búsqueda de financiación en el sector privado para mejorar las infraestructuras del país (Economist Intelligence Unit, 2017). Bajo el Presidente Cartes las relaciones de Paraguay con sus vecinos y con el resto de países del mundo mejoraron sustancialmente. Además de reinstaurar las relaciones con el MERCOSUR, el Presidente Cartes ha trabajado activamente por la reintegración global y regional (Economist Intelligence Unit, 2017).

Su administración fue la primera en muchos años en definir como prioridad nacional la reforma de la gobernanza pública. El gobierno ha llevado a cabo algunos de los proyectos de reforma de gobernanza iniciados por los gobiernos anteriores, en áreas como la contratación pública, la gestión de los recursos humanos y el gobierno abierto. Entre las prioridades se encuentra este Estudio sobre Gobernanza Pública realizado en colaboración con la OCDE y la Unión Europea. Probablemente, su principal iniciativa en este sentido fue la articulación de un Plan Nacional de Desarrollo con un horizonte de planificación para el 2030 (cf. más adelante).

El presente: buen desempeño macroeconómico y mejores indicadores socioeconómicos, pero bajo nivel de confianza y de capacidad del gobierno

El pasado ha dejado una profunda huella en la democracia de Paraguay y en el funcionamiento de su administración pública. A pesar de su difícil historia, en los últimos años ha realizado importantes progresos socioeconómicos y destaca por ser una de las economías más dinámicas de la región. El desempeño macroeconómico ha sido bueno, lo que ha contribuido a mejorar el nivel de vida de muchos paraguayos.

Si bien reconoce estos importantes logros, esta parte del estudio destaca que todavía queda mucho por hacer para consolidar un crecimiento más inclusivo y aumentar la confianza del ciudadano en las instituciones del estado.

El desempeño macroeconómico ha sido bueno

La economía de Paraguay disfruta de una salud relativamente buena. La deuda pública es baja, la inflación está bajo control y el equilibrio fiscal es estable (Unión Europea, 2017). Gracias en parte a la gran demanda ininterrumpida de sus productos agrícolas (Paraguay es uno de los principales productores y exportadores mundiales de soja, maíz, trigo y carne de vacuno), el país no se ha resentido tanto como sus vecinos de la crisis económica. En general ha mantenido un sólido crecimiento económico (cerca del 5% anual) en la última década (Gobierno de Paraguay, 2017). No obstante, tal como se subraya en el Estudio Multidimensional de Paraguay realizado por la OCDE (OCDE, 2018, próximamente), el crecimiento ha sido inestable, principalmente debido a la importancia de la agricultura en la economía y a la concentración de las exportaciones en los productos agrícolas primarios y en sus derivados.

Una notable reducción de la pobreza extrema y una mejora en el desarrollo humano

La buena evolución macroeconómica y las reformas económicas estructurales han contribuido de manera positiva y real a aumentar los ingresos y el poder adquisitivo de la población, y a disminuir la pobreza. El índice de pobreza cayó del 45% en 2007 al 27% en 2015 (según datos nacionales), y la extrema pobreza se redujo del 14% al 5,4% en el mismo periodo (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC, 2017).

Según la OCDE (próximamente), el descenso del índice de pobreza se debe en gran medida al aumento de los ingresos de la población y no tanto a su redistribución. La estabilización macroeconómica ha contribuido asimismo a contener la pobreza al limitar la inflación en el precio de los alimentos (ibíd.).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) también ha mejorado sustancialmente. El índice de Paraguay aumentó entre 1990 y 2015 de 0,580 a 0,693, un incremento del 19,5% (PNUD, 2016). En algunos de sus subelementos se ha observado un notable avance. Por ejemplo, la esperanza de vida entre 1990 y 2015 aumentó en 5,0 años, el promedio de años escolaridad en 2,3 años y el tiempo previsto de escolarización ascendió en 3,7 años (ibíd.).

La desigualdad ha disminuido, pero conseguir el aumento de la inclusión es uno de los mayores desafíos que afronta el país.

Si bien la desigualdad ha disminuido, sigue siendo elevada. El coeficiente de Gini cayó de 0,55 en 2000 a 0,48 in 2016 (Gobierno de Paraguay, 2017). A pesar de los avances, la desigualdad de ingresos y, sobre todo, la desigualdad entre áreas urbanas y rurales siguen siendo de las más elevadas de América Latina. El acceso a la seguridad social, al agua potable y al saneamiento es notablemente peor en las áreas rurales (OCDE, 2018, próximamente).

Tal como señala la OCDE (próximamente), el aumento de la inclusión social es uno de los problemas más graves que afronta el país. Si embargo, la OCDE (próximamente) también explica que "la capacidad del estado para influir en la desigualdad del nivel de vida se ve limitada por la capacidad de prestar servicios públicos de calidad a toda la población, especialmente en todo el territorio, y la baja repercusión de la tributación fiscal y del sistema de transferencias en la pobreza y en la desigualdad", señalando la necesidad de una reforma integral de la gobernanza pública.

La poca capacidad del gobierno y la falta de confianza en las instituciones son un lastre para el país

Los gastos del gobierno paraguayo ascendieron en 2015 al 25% del PIB, frente al 34% del resto de los países de América Latina y del Caribe, y al 45% de la OCDE (OCDE, 2018, próximamente). Un 9,8% de empleo público respecto al empleo total es una cifra relativamente baja si se compara con las medias de los países de América Latina y del Caribe (12%) y de la OCDE (21%). Si bien en los últimos años se ha producido un incremento de ambas cifras, el gobierno sigue teniendo una capacidad limitada, lo que le impide responder de forma rápida y coherente a las expectativas y demandas de los ciudadanos (OCDE, 2018, próximamente).

Tal como se menciona en el Estudio Multidimensional, "las expectativas de la clase media y, con ello, el número y la complejidad de tareas que requieran la intervención gubernamental aumentarán cuando Paraguay empiece a acelerar su ritmo de desarrollo económico y social" (OCDE, 2018, próximamente). Tan sólo el 28% de la población paraguaya declaraba confiar en su gobierno en 2016, tres puntos por debajo de 2006. Según los datos del Latinobarómetro (2015), menos de un cuarto de la población paraguaya está satisfecho con el funcionamiento de la democracia y menos de la mitad piensa que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (ibíd.). Más aún, el 37% cree que en algunas circunstancias es mejor tener un gobierno autoritario que uno constitucional, lo que ilustra la persistencia de la profunda huella histórica del país y el trabajo que resta por hacer para restaurar la confianza del público en las instituciones

del gobierno democrático para servir a los ciudadanos de manera que satisfagan eficazmente sus necesidades.

La visión: un ambicioso Plan Nacional de Desarrollo para 2030

El Plan Nacional de Desarrollo *Construyendo el Paraguay del 2030*, adoptado en 2014 por decreto presidencial n° 2794, pretende abordar los principales problemas del país y articula la visión de desarrollo estratégico a largo plazo del gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo pretende orientar y coordinar las acciones del poder ejecutivo con otros niveles de gobierno, de la sociedad civil, del sector privado y, por último, de los poderes legislativo y judicial.

El Plan establece un programa ambicioso para crear un “estado democrático, protector, subsidiario, transparente y centrado en la creación de igualdad de oportunidades” (Gobierno de Paraguay, 2014). Su desarrollo fue fruto de un amplio proceso de consulta en el que participaron el gobierno central, autoridades subnacionales, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes. Los objetivos se esperan alcanzar a través de una “amplia alianza entre un gobierno abierto, empresas privadas socialmente responsables y una sociedad civil activa”.

La implementación del plan corre a cargo de la *Secretaría Técnica de Planificación* en la Presidencia de la República. La secretaría recibe el apoyo de un comité nacional de ciudadanos del sector privado, de la universidad, de la sociedad civil y del *Equipo Nacional de Estrategia País* (ENEP), que monitorea la implementación del Plan Nacional de Desarrollo (cf. capítulo 6 sobre Gobierno Abierto).

El Plan Nacional de Desarrollo se articula en torno a tres ejes estratégicos:

- Desarrollo social y reducción de la pobreza;
- Crecimiento económico inclusivo; e
- Inserción de Paraguay en el mundo.

Abarca cuatro temas transversales:

- Igualdad de oportunidades;
- Gestión pública transparente y eficiente;
- Planificación y desarrollo territorial; y
- Sostenibilidad medioambiental.

En su conjunto, los ejes y las líneas estratégicas confluyen en 12 estrategias generales con su respectivo marco de monitoreo y objetivos sectoriales asociados a propuestas presupuestarias. De conformidad con el artículo 177 de la Constitución de 1992, todas las instituciones públicas están obligadas a cumplir el Plan Nacional de Desarrollo y para el sector privado reviste carácter orientativo.

Figura 1.1. Marco estratégico del Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay

| Ejes estratégicos | Líneas transversales | | | |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------|
| | A) Igualdad de oportunidades | B) Gestión pública transparente y eficiente | C) Planificación territorial | D) Sostenibilidad medioambiental |
| 1. Reducción de la pobreza y desarrollo social | Desarrollo social equitativo | Servicios sociales de calidad | Desarrollo local participativo | Hábitat adecuado y sostenible: |
| 2. Crecimiento económico inclusivo | Empleo y seguridad social | Competitividad e innovación | Regionalización y diversificación productiva | Valorización del capital ambiental |
| 3. Inserción de Paraguay en el mundo | Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado | Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país | Integración económica regional | Sostenibilidad del hábitat global |

Fuente: Gobierno de Paraguay (2014), Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, www.stp.gov.py/pnd/wpcontent/uploads/2014/12/pnd2030.pdf

En cuanto a la gobernanza pública, el plan incide en la necesidad de coordinar mejor las tareas funcionales para superar la actual fragmentación institucional, usar mejor los recursos con un menor nivel de corrupción e informar mejor al público sobre las actividades de la administración como elementos clave para garantizar un "Estado solidario, garante de derechos, abierto, sin discriminaciones y sin tolerancia hacia la corrupción" (Gobierno de Paraguay, 2014).

Reforma de la gobernanza pública como medio para lograr un fin: abordar las dificultades socioeconómicas y hacer realidad la visión estratégica a largo plazo

Atender los problemas socioeconómicos y político administrativos anteriormente mencionados y hacer realidad la ambiciosa visión del Plan Nacional de Desarrollo para 2030 requieren un estado capaz de dirigir el desarrollo del país y hacerlo más inclusivo. Contar con instituciones sólidas es de vital importancia para un desarrollo inclusivo a largo plazo (OCDE, próximamente). De ahí que una gobernanza pública sana y las reformas necesarias para conseguirla deberían ser los medios para alcanzar un objetivo:

hacer realidad la visión estratégica del país a largo plazo de un Paraguay más inclusivo y sostenible para todos los paraguayos.

Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza pública para un crecimiento inclusivo

El Estudio sobre Gobernanza Pública de Perú (OCDE, 2016) profundiza en la conexión entre una buena gobernanza pública y un crecimiento inclusivo. Los estudios de la OCDE (cf., por ejemplo, OCDE 2015) muestran que la gobernanza pública desempeña un papel fundamental en el crecimiento económico sostenible y en la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones. La capacidad y la calidad del gobierno son determinantes para casi todos los indicadores estándar de bienestar y para la confianza social y la legitimidad política. Los errores de gobernanza provocan un incremento de la desigualdad (OCDE, 2015), mientras que una buena gobernanza puede contribuir a una sociedad más igualitaria (OCDE, 2016).

Existe un amplio consenso basado en datos concretos sobre el hecho de que la buena gobernanza es imprescindible para alcanzar una serie de resultados políticos en los ámbitos nacional y subnacional, como la cohesión social a través del diseño y la prestación de servicios que mejoren de manera significativa su uso por parte de los ciudadanos, la eficiencia del gasto público o la lucha contra la corrupción, entre otros. Coase (1960) sostiene que un buen marco institucional y jurídico en un Estado de derecho, como unos sólidos derechos de la propiedad, reduce los costes de transacción y, como consecuencia, apoyan el crecimiento económico. North (1991) apunta en este mismo sentido que las instituciones que refuerzan el cumplimiento contractual son necesarias para el desarrollo económico. Más recientemente, Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004) demostraron empíricamente que la calidad de las instituciones es más importante para el crecimiento que la geografía o el comercio. Otros académicos (como Acemoglu y Robinson, 2012) defienden que las instituciones, un sector público eficiente y la ausencia de corrupción son motores fundamentales del crecimiento económico (OCDE, 2015).

Las instituciones inclusivas hacen que los mercados sean funcionales y abiertos a la competencia, y permiten una mayor participación ciudadana, el pluralismo y un sistema eficaz de dispositivos correctores que llevan a un mejor acceso a los servicios y a las oportunidades. Los datos cruzados entre países muestran que la gobernanza inclusiva puede mejorar los resultados del desarrollo, como una mayor alfabetización, una sanidad mejor, o una mortalidad infantil menor (p.ej. Halperin, Siegle y Weinstein, 2010; Evans y Ferguson, 2013). Rajkumar y Swaroop (2002) demuestran también que, por ejemplo, la corrupción niega a los pobres el acceso a los servicios de educación y de salud de una manera desproporcionada.

Una gobernanza pública eficaz y eficiente constituye un medio fundamental para un gasto público de gran impacto que, a su vez, multiplique el potencial de las políticas económicas destinadas a incrementar el crecimiento inclusivo. Por ejemplo, la implicación y la consulta de las partes puede contribuir a determinar las necesidades y preferencias, lo que contribuye a orientar mejor los programas y a aumentar la eficiencia. La gobernanza pública afecta asimismo a la calidad y a la eficiencia de las inversiones públicas. Hacer que las instituciones sean más inclusivas puede contribuir en gran medida a la participación ciudadana, a la mejora de los servicios públicos, a reducir los costes de transacción y, por último, a reducir las desigualdades y a fomentar el crecimiento económico.

Y en último lugar, pero no por ello menos importante, la gobernanza influye en el bienestar (OCDE 2015). Las personas se sienten más satisfechas en los países que cuentan con una gobernanza más transparente y responsable. Los cambios reales en la calidad de la gobernanza (entendida como la forma de formular políticas y diseñar y prestar servicios) llevan a importantes cambios en la calidad de vida. Las variaciones en las medias de evaluación de calidad de vida registradas en 157 países entre 2005 y 2012 se pueden explicar tanto por los cambios en la calidad de gobernanza como por las variaciones en el PIB, si bien algunas de las mejoras en el bienestar derivadas de una mejor gobernanza se reflejan en un aumento de la eficiencia económica y, por tanto, en el PIB per cápita. El aumento del bienestar por una mejor gobernanza en ese periodo se podría comparar con un 40% de aumento en los ingresos per cápita (OCDE, 2015).

Eliminación de los cuellos de botella de la gobernanza pública para crear un Paraguay más sostenible e inclusivo

El gobierno reconoce sin ambages que hay que reformar la administración pública para alcanzar los objetivos de desarrollo estratégico. Habla mucho a favor de la actual administración el haberse embarcado en un estudio integral con la OCDE. En el informe de referencia (Gobierno de Paraguay, 2017) enviado a la OCDE como preparación para este Estudio sobre Gobernanza Pública, el gobierno indicaba que su solicitud de estudio en profundidad por la OCDE se basaba en las siguientes consideraciones:

- Paraguay desea desarrollar una **visión de enfoque integral de gobierno para el sector público del país** que compartan todos los ministerios, secretarías, empresas públicas y entidades descentralizadas.
- El país no ha formulado hasta ahora **un programa de reforma integral de la administración pública** con un enfoque holístico. En el pasado las reformas se implementaban a menudo siguiendo necesidades inmediatas o por compromisos internacionales asumidos por el gobierno. Las reformas se limitaban a menudo a la creación de organismos y entidades que sólo podían abordar cuestiones específicas.
- Desde 1989 **se ha creado un gran número de instituciones (Secretarías, etc.);** de hecho, la mayoría de las instituciones actuales se creó entre 1989 y 1993, y la mayor parte de las bases jurídicas derivadas de la nueva constitución se aprobó en el periodo parlamentario comprendido entre 1989 y 1993. Una gran parte de estas instituciones es relativamente frágil y no puede ejercer con eficacia la función que les otorga la Constitución (cf. capítulo 2). El gobierno desea fortalecer estas instituciones de manera que puedan cumplir sus mandatos con mayor eficacia.
- Hay que mejorar la **coordinación de las políticas públicas** entre los diferentes poderes del estado, dentro del poder ejecutivo y con los gobiernos subnacionales. El gobierno considera necesario tener dispositivos ágiles, eficientes y políticamente viables para la coordinación de políticas públicas.
- Paraguay se ha caracterizado a lo largo de su historia por estar **altamente centralizado, tanto desde el punto de vista político como administrativo**, una característica que se acentuó durante los 34 años de la dictadura de Alfredo Stroessner.
- Algunas instituciones y agentes políticos se resisten a avanzar hacia un **sistema de contratación de funcionarios públicos que sea moderno, meritocrático y transparente**. El gobierno desea implementar un sistema de este tipo en toda la administración pública y en todos los niveles del gobierno.

- El gobierno tiene como prioridad la **creación de un marco institucional más fuerte y resistente** en todos los niveles del estado para las instituciones responsables de implementar leyes, normativas y estrategias de desarrollo. Desea evitar la captura de políticas e impedir que las partes con intereses personales políticos y económicos "invadan" o capturen las instituciones.
- Paraguay pretende además crear una **administración centrada en las necesidades de la población**. El gobierno reconoce que en muchos sectores los funcionarios públicos siguen pensando que son los dueños de los recursos públicos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública pretende ser una guía para la reforma de la gobernanza pública que ayude al gobierno de Paraguay a alcanzar sus objetivos estratégicos. El estudio ha definido los principales aspectos de diferentes áreas de la gobernanza pública que el gobierno considera importantes para hacer realidad su visión, y que hay que abordar para crear una administración pública capaz de conseguir un crecimiento inclusivo para toda la población.

- El capítulo 2 analiza las formas de mejorar la **coordinación con un enfoque integral de gobierno** dirigida por el centro de gobierno, permitiendo a éste articular respuestas políticas integradas y pluridimensionales a los problemas cada vez más complejos a los que se enfrenta el país y su población.
- El capítulo 3 habla sobre la necesidad de **vincular mejor los presupuestos con los diferentes programas políticos**, como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, para que el país adopte e instaure reformas de crecimiento inclusivo con plena financiación.
- El capítulo 4 subraya la necesidad de **centrarse más en un desarrollo regional coherente y estratégico y en una gobernanza multinivel** para que las políticas estén adaptadas a las circunstancias y condiciones de las diferentes regiones de Paraguay y para que satisfagan realmente las necesidades de sus ciudadanos en territorios con graves disparidades regionales.
- El capítulo 5 estudia la necesidad de Paraguay de avanzar hacia **prácticas más modernas de gestión de los recursos humanos** de manera que el servicio público sea capaz de resolver los problemas de desarrollo inherentes al país.
- El capítulo 6 se centra en la necesidad de **un gobierno más abierto, transparente, responsable y participativo** para que las políticas reflejen realmente las necesidades de la población.

En su conjunto, los cinco capítulos técnicos del presente Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública aportan una imagen coherente y holística de las reformas de gobernanza necesarias en el sector público paraguayo. Esta descripción explicativa aparece en la sección de Análisis y recomendaciones de la parte inicial del presente estudio.

Las conclusiones del capítulo se derivan de las respuestas proporcionadas por el gobierno a una encuesta detallada de la OCDE, que sirvieron como base para realizar el Informe de referencia del presente estudio, de los resultados de dos misiones de reconocimiento llevadas a cabo por la OCDE en Paraguay en julio y septiembre de 2017 (con visitas a varios municipios del norte y del este del país, cf. capítulo 4), de otros trabajos de investigación documental del equipo de la OCDE, y de una misión de grupo de expertos en febrero de 2018, al final del estudio, durante la cual se debatió con todas las partes implicadas en el estudio el borrador de las recomendaciones.

Los capítulos incluyen recomendaciones políticas a la medida, cuya implementación podría contribuir al cumplimiento de los objetivos de reforma de Paraguay y, al mismo tiempo, a acercar el país a los niveles de la OCDE. Siempre que resulte pertinente, los capítulos aluden a buenas prácticas de los países miembros y asociados de la OCDE. Algunas de estas buenas prácticas han sido aportadas por los homólogos del país que han contribuido a este estudio.

Referencias

- Abente Brun, D. (2011), “Después de la Dictadura”, Historia del Paraguay, ed. Ignacio Telesca, editorial Taurus. pp. 375-390, Asunción.
- Acemoglu, D. y J. Robinson (2012), Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty (Por qué fracasan las naciones: orígenes del poder, de la prosperidad y de la pobreza), Crown, Nueva York.
- Coase, R.H. (1960), “The problem of social cost” (El problema del coste social), Journal of Law and Economics, Vol. III, octubre, pp. 1-44, www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/coase.pdf.
- DGEEC (2017) “DGEEC presentó nueva serie de pobreza y pobreza extrema”, sitio web de la Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos, Paraguay, disponible en www.dgeec.gov.py/news/DGEEC-PRESENTO-NUEVA-SERIE-DE-POBREZA-Y-POBREZA-EXTREMA.php
- Unión Europea (2017), Paraguay, https://ec.europa.eu/europeaid/countries/paraguay_en
- Evans, W. y C. Ferguson (2013), “Governance, institutions, growth and poverty reduction: A literature review” (Gobernanza, instituciones, crecimiento y reducción de la pobreza: un análisis bibliográfico), Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del gobierno británico, Londres, http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/misc_gov/61221-DFID-LRGovernanceGrowthInstitutionsPovertyReduction-LiteratureReview.pdf.
- Gobierno de Paraguay (2017), Informe de referencia elaborado para el Estudio sobre Gobernanza Pública de Paraguay realizado por la OCDE (documento interno).
- Gobierno de Paraguay (2014), Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf
- Halperin, M., J. Siegle y M. Weinstein (2010), "The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace" (La ventaja de la democracia: cómo las democracias fomentan la prosperidad y la paz), edición revisada, Routledge, Abingdon, Reino Unido
- Hanratty et al. (1990), Paraguay: a country study (Paraguay: estudio de un país), <http://hdl.loc.gov/loc.gdc/cntrystd.py>
- Latinobarómetro (2015), “Datos 2015”, Banco de Datos, www.latinobarometro.org.
- Marine Corps Intelligence Activity (sin fecha), Paraguay Country Handbook (Manual nacional de Paraguay) <https://info.publicintelligence.net/MCIA-ParaguayHandbook.pdf>
- North, D.C. (1991), “Institutions” (Instituciones), Journal of Economic Perspectives, Vol. 5/1, Winter, pp. 97-112, www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.1.97.
- Nickson, A. (2011), “El Régimen de Stroessner (1954-1989)”, Historia del Paraguay, editorial Taurus
- OCDE (2017), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017 – Ficha Factual de Paraguay, <http://www.oecd.org/gov/alc-paraguay.pdf>

OCDE (2016), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>

OCDE (2015b), “Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth” (Configuración y elaboración de políticas públicas: gobernanza del crecimiento inclusivo), GOV/PGC(2015)20, OCDE, París.

OCDE (próximamente), “Estudio Multidimensional de Paraguay: Volumen I. Evaluación inicial”, Centro de Desarrollo de la OCDE

Rajkumar, S.A. y V. Swaroop (2002), “Public spending and outcomes: Does governance matter?” (Gasto público y resultados: ¿acaso importa el gobierno?), Policy Research Working Papers, N° 2 840, Banco Mundial, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2840>.

Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2004), “Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development” (Las instituciones gobiernan: primacía de las instituciones sobre la geografía y sobre la integración en el desarrollo económico), Journal of Economic Growth, Vol. 9/2, pp. 131-165, <http://dx.doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>.

PNUD (2016), Human Development Report 2016, Human Development for Everyone -Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report - Paraguay (Informe sobre Desarrollo Humano 2016, Desarrollo humano para todas las personas - Nota informativa para países del Informe sobre Desarrollo Humano 2016 - Paraguay) http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/PRY.pdf

Capítulo 2. Fortalecimiento de la función estratégica del Centro de Gobierno de Paraguay

Este capítulo analiza la capacidad del centro de gobierno de Paraguay para sustentar la coordinación de todos los núcleos administrativos con un enfoque integral de gobierno, especialmente en lo que respecta al establecimiento e implementación de políticas pluridimensionales, a la toma de decisiones, al monitoreo y a la evaluación. Hace notar los importantes progresos realizados por Paraguay en los últimos años con el desarrollo de una planificación estratégica como instrumento de coordinación sistemática con un enfoque integral de gobierno. A pesar de este avance, el capítulo señala obstáculos institucionales que merman la capacidad institucional y de coordinación del centro de gobierno: la fragmentación del poder ejecutivo, las numerosas instituciones de la Presidencia y la limitación o deficiencia de instrumentos de coordinación para el debate político y la toma de decisiones de alto nivel.

Introducción

Este capítulo estudia la capacidad del centro de gobierno de Paraguay para dirigir la formulación y la implementación de planes estratégicos integrados y para liderar la coordinación con un enfoque integral de gobierno en todos los núcleos administrativos, con vistas a fomentar la coherencia de políticas pluridimensionales. En este sentido analiza el funcionamiento del centro de gobierno en las siguientes áreas:

- Coordinación política en todo el gobierno.
- Apoyo a la Jefatura del gobierno en la toma de decisiones.
- Planificación estratégica para el desarrollo en su conjunto.
- Monitoreo y evaluación de la implementación de la política gubernamental.

El centro de gobierno en los países de la OCDE: del apoyo administrativo a la coordinación con un enfoque integral de gobierno

La coordinación política es fundamental para atender satisfactoriamente la complejidad de su problemática. Si bien siempre fue una preocupación de la administración pública, en las últimas décadas se ha vuelto especialmente importante en muchos países de dentro y fuera de la OCDE. Este cambio de prioridades tiene principalmente su origen en la creciente atomización de las estructuras administrativas, reflejada en el crecimiento exponencial de entidades y otros organismos autónomos por el proceso de especialización que tuvo lugar a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Beuselinck, 2008), y en el surgimiento de obstáculos políticos cada vez más transversales (Alessandro et al., 2013).

El dispositivo tradicional de coordinación del sector público era el presupuesto nacional: el ministerio de hacienda o el tesoro solían coordinar todo el gobierno para mantener un equilibrio fiscal (Alessandro et al., 2013). Sin embargo, en vista de la creciente complejidad de la política y del surgimiento de nuevos problemas políticos polifacéticos a los que se enfrenta la sociedad, los gobiernos adoptan cada vez más aproximaciones con un enfoque integral de gobierno coordinando mejor todos los núcleos administrativos para formular e implementar respuestas políticas pluridimensionales a dichos problemas (Recuadro 2.1).

Para elaborar planteamientos eficaces con un enfoque integral de gobierno, los países de la OCDE están aumentando la capacidad institucional y financiera de sus centros de gobierno (Figura 2.1). El centro de gobierno es el órgano o grupo de órganos que apoyan y asesoran directamente a la jefatura del gobierno y al consejo de ministros. Denominado habitualmente Cancillería, Oficina del Gabinete, Oficina del Presidente o Secretaría General de la Presidencia, en los países de la OCDE ha pasado progresivamente de ser una ayuda administrativa del Presidente o del Primer Ministro a convertirse en un agente clave del desarrollo de políticas, con un mandato que garantiza la coherencia de su formulación e implementación, y a asesorar con base empírica y de forma estratégica y oportuna, de manera que las decisiones (tomadas por los políticos, que a menudo no son especialistas y que trabajan bajo una gran presión) no sean inadecuadas, imprudentes o incoherentes (OCDE, 2014).

Recuadro 2.1. ¿Qué es un "enfoque integral de gobierno"?

La OCDE asocia la noción de enfoque integral de gobierno con la idea de coordinación vertical y horizontal de la actividad del gobierno para mejorar la coherencia política, optimizar el uso de los recursos, promover y aprovechar las sinergias y la innovación que surgen de la múltiple participación, y prestar correctamente servicios a los ciudadanos y a las empresas. Requiere entes gubernamentales, sea cual sea su tipo o nivel, que trabajen más allá de los límites de las carteras para alcanzar objetivos comunes y aportar respuestas integradas a cuestiones políticas. La coordinación con un enfoque integral de gobierno no es un concepto limitado; se aplica tanto a las prácticas y dispositivos formales como a los informales, que se podrían clasificar de la siguiente manera:

- Jerárquicos, de arriba a abajo y basados en la idea tradicional de la burocracia weberiana.
- Basados en el mercado y caracterizados por un proceso descentralizado de toma de decisiones; descansan en la noción del intercambio y la competencia.
- Conectados en red, caracterizados por un “contexto de múltiples agentes relativamente autónomos que se enfrentan a una situación de dependencia de recursos y que tienen relaciones horizontales estructuradas y relativamente estables para alcanzar los objetivos públicos”, basados en la idea de cooperación y solidaridad (Beuselinck 2008; OCDE 2011).

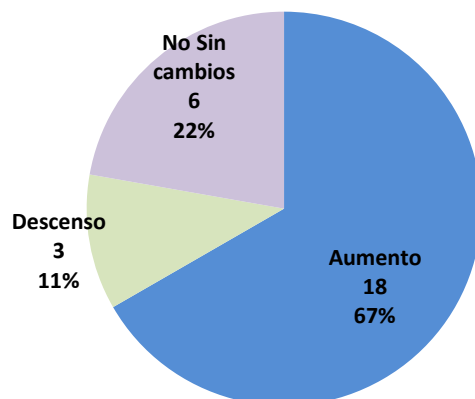
La mayoría de las administraciones públicas ha adoptado dispositivos híbridos de coordinación que combinan los tres modelos anteriores (OCDE, 2011). La configuración y la forma que adoptan los dispositivos de coordinación dependen de la naturaleza y el alcance del problema, del propio sistema político del país, del nivel de descentralización institucional y de la existencia de factores específicos contextuales e informales relacionados con la cultura, la historia y el liderazgo político.

La integración de una cultura con un enfoque integral de gobierno es un proyecto a largo plazo. Requiere tiempo para desarrollarlo, instaurarlo y afianzarlo, por lo que tiene que ser "propiedad" de todo el gobierno y de la administración pública, y no ser considerado la iniciativa de un único partido político (OCDE, 2016).

Fuente: OCDE (2016), Northern Ireland (United Kingdom): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose (Irlanda del Norte [Reino Unido]: instauración de una gobernanza de conjunto para un objetivo común); OCDE (2011) Estonia: Towards a Single Government Approach (Estonia: hacia un planteamiento de gobierno único); Beuselinck E. (2008) Shifting public sector co-ordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective (Cambio en la coordinación del sector público y de los motores subyacentes del cambio: una perspectiva neoinstitucional).

El centro de gobierno desempeña este papel en diferentes maneras formales e informales, desde estructurar e informar el proceso por el que la Jefatura del gobierno y el Consejo de Ministros toman las decisiones y emiten las instrucciones, hasta maximizar la eficacia de la maquinaria de los ministerios competentes en la implementación de decisiones.

Figura 2.1. Centro de Gobierno – Variación del tamaño (número de empleados) de 2012 a 2016



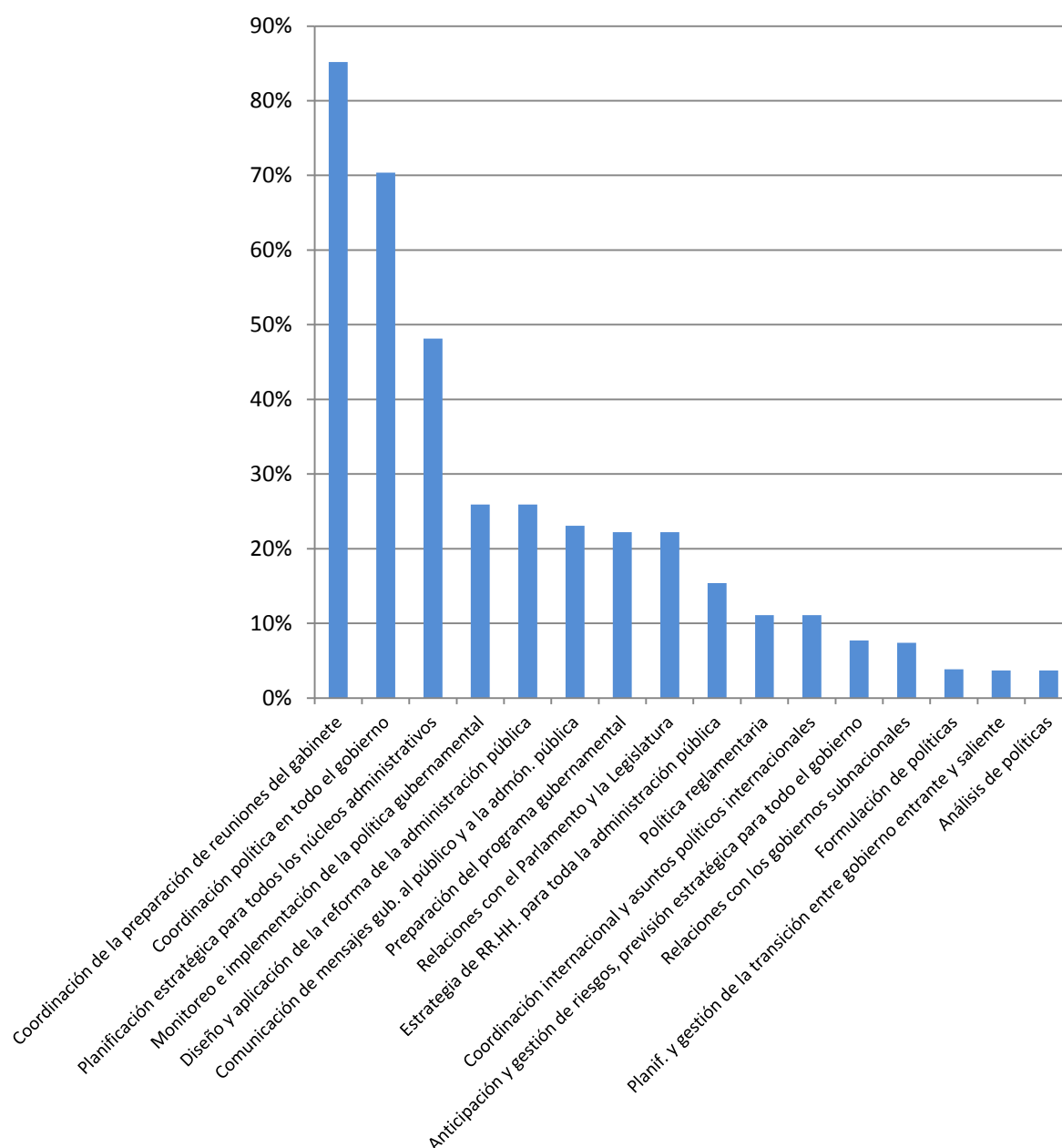
Fuente: OCDE (próximamente) 2017 Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government (Encuesta sobre la organización y las funciones del centro de gobierno), OCDE, París.

El concepto de centro de gobierno no hace referencia explícita a ninguna estructura organizativa concreta: las instituciones que apoyan y asesoran directamente a la Jefatura del gobierno o del estado varían de un país a otro, en función de su orden institucional, su sistema político, la estructura administrativa del país y de factores contextuales e históricos. Una definición amplia de centro de gobierno puede por tanto incluir instituciones con funciones de gobernanza intersectorial como el ministerio de hacienda o el de planificación, incluso si no dependen directamente de la Jefatura del gobierno o del estado, ni del consejo de ministros (Alessandro et al, 2013).

A pesar de la heterogeneidad de las estructuras institucionales de los países de la OCDE, las encuestas sobre el centro de gobierno de 2014 y 2017 (OCDE, 2014, próximamente) muestran varias similitudes (Figura 2.2). Dichas similitudes se pueden clasificar en cuatro grandes áreas:

1. Coordinación política en todo el gobierno, que incluye cada vez más estrategias de prioridades interdepartamentales;
2. Apoyo a la Jefatura del gobierno en la toma de decisiones.
3. Planificación estratégica para todos los núcleos administrativos;
4. Monitoreo de la implementación de la política gubernamental, lo que implica el desarrollo de nuevos dispositivos que se centren en los resultados en lugar de limitarse a llevar el seguimiento de los gastos.

Figura 2.2. Máximas responsabilidades delegadas al centro de gobierno en los países de la OCDE



Fuente: OCDE (próximamente) 2017 Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government (Encuesta sobre la organización y las funciones del centro de gobierno), OCDE, París.

El centro de gobierno en Paraguay: marco institucional

La definición del centro de gobierno en Paraguay no se refiere únicamente a la Presidencia, también incluye instituciones estratégicas clave como el Ministerio de Hacienda, en el que las políticas se correlacionan con los recursos, y la Secretaría Técnica de Planificación, cuya intervención en el desarrollo y coordinación de la planificación

estratégica es fundamental. Hay otros ministerios y secretarías que desempeñan importantes funciones de coordinación política del conjunto del gobierno como el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

El centro de gobierno de Paraguay apoya al presidente de la república y al consejo de ministros. El Presidente de la República, en su calidad de jefe de estado y del gobierno, es responsable de la dirección general de la administración del país (artículo 238 de la Constitución). El presidente tiene autoridad para nombrar y destituir ministros del poder Ejecutivo, de la Fiscalía General del Estado y aquellos funcionarios cuyo nombramiento y permanencia en sus cargos no están reguladas por la Constitución ni por la ley.

El Consejo de Ministros¹ también tiene estatus constitucional (artículo 243). Convocados por el Presidente de la República, los ministros tienen que reunirse en Consejo para coordinar las tareas ejecutivas, promover la política gubernamental y tomar decisiones colectivas. El Consejo es responsable de tratar todos los asuntos de interés público que presente el Presidente de la República para su consideración, actuando como un órgano consultivo. También trata iniciativas jurídicas.

Para apoyar al Presidente y al Consejo de Ministros, las siguientes unidades del centro de gobierno ejercen las funciones enumeradas a continuación:

- *Secretaría General de la Presidencia y Gabinete Civil*. Se trata de la unidad de asesoría político técnica del Presidente de la República que se encarga de coordinar la definición, publicación oficial, comunicación y seguimiento de las políticas gubernamentales y estatales. Agrupa:
 - La unidad “*Centro de Gobierno*”, creada por el decreto 1294/2014 e inspirada en las experiencias del Reino Unido y de Chile; se trata de la “unidad de ejecución” (Recuadro 2.2). Su jefatura corre a cargo del Secretario General de la Presidencia (también jefe del Gabinete Civil) y su misión consiste en asesorar al presidente, a los ministros y a las secretarías sobre el programa del gobierno y conseguir una eficaz coordinación programática de las acciones gubernamentales. Bajo la orden directa del Presidente y del jefe del Gabinete Civil, trabaja con los ministerios competentes y con las secretarías ejecutivas. Realiza además análisis a corto, mediano y largo plazo para la toma de decisiones del presidente y monitorea la evolución del programa gubernamental. Es una organización relativamente pequeña, compuesta por un coordinador y cuatro unidades: asuntos administrativos y jurídicos; coordinación; estudios políticos y actividades de relaciones y comunicación.
- *El Ministerio de Hacienda*. Regulado por la ley n° 109/1991 y modificado por la ley 4394/2011, el Ministerio de Hacienda tiene funciones y competencias para administrar los activos del estado. Está a cargo del ciclo presupuestario y es responsable de la política fiscal, del gasto público, de la política de endeudamiento y del sistema de pensiones. Entre sus responsabilidades cabe destacar además la formulación y propuesta de la política económica nacional en coordinación con el Banco Central de Paraguay y otras instituciones que integran el equipo económico.
- *La Secretaría Técnica de Planificación (STP)*. Creada en 1962 y reformada por última vez en 2014, la Secretaría Técnica de Planificación es el órgano central de planificación del Gobierno. Su misión es coordinar, promover, monitorear y evaluar el diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo nacional. Es por tanto el ente encargado de coordinar la preparación y la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND). Junto con el ministerio de

hacienda, la secretaría elabora las directrices que sientan las bases de los planes estratégicos institucionales, el plan anual de inversiones, el plan operativo anual y el presupuesto público. También monitorea y evalúa la implementación del Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con el ministerio de hacienda. Se encarga además de coordinar la implementación del programa para la reducción de la pobreza *Sembrando Oportunidades*.

Los siguientes entes e instrumentos institucionales contribuyen asimismo a la coordinación en todo el gobierno paraguayo:

- *Gabinete Social*. Creado en virtud del decreto 1799/2009, el Gabinete Social de la Presidencia de la República es el órgano encargado de la promoción, coordinación y dirección de las políticas sociales del gobierno. Está presidido por el Presidente de la República y se compone de seis ministerios, ocho secretarías ejecutivas e incluye a los directores de las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá. Tiene un Equipo Ejecutivo compuesto por tres ministros y tres secretarios ejecutivos que ejecutan, fomentan y coordinan las actividades del gabinete. Cuenta además con una unidad técnica responsable de la administración, coordinación y supervisión de las actividades del equipo ejecutivo.
- *Equipo Económico Nacional*. Creado en virtud del decreto 162/2008 (y reformado por última vez en 2013), es el órgano consultivo de la política económica del gobierno. Su principal función consiste en asesorar sobre programas globales y sectoriales de desarrollo económico y social. Está presidido por el Ministro de Hacienda e incluye los Ministros de Industria y Comercio; de Agricultura y Ganadería; de Obras Públicas y Comunicaciones; de Relaciones Exteriores; el Presidente del Banco Central y el Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación. Cuenta además con una Secretaría Ejecutiva dirigida por el Viceministro de Economía del Ministerio de Hacienda.
- *Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Creada en virtud del decreto n° 5887/2016, está coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores e incluye el Gabinete Social, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación.
- *El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND)*. Aprobado por el decreto n° 2794 en diciembre de 2014, es un instrumento de orientación, coordinación y articulación de las diferentes políticas implementadas por el Gobierno.

Recuadro 2.2. Unidades ejecutivas: nuevas formas de mejorar la implementación

Para mejorar la implementación de la política y alcanzar los objetivos del gobierno, el Reino Unido ha desarrollado un enfoque que se podría traducir como "Ciencia de los resultados". El concepto inicial constaba de tres elementos principales: "establecimiento de un reducido equipo centrado en los resultados [la unidad ejecutiva], recopilación de datos de eficiencia para definir objetivos y trayectorias, y elaboración de rutinas para orientar y garantizar la eficiencia" (Barber, Kihn y Moffit, 2011).

Hay más de 15 países que han establecido unidades de ejecución nacionales, pero también hay algunos que lo han hecho en los ámbitos federal (Maryland, en Estados Unidos) y local (Borough of Haringey, Londres y Buenos Aires). El Banco Mundial también constituyó una unidad de ejecución en 2014.

Si bien estas unidades pueden ser una práctica herramienta para mejorar la implementación, no son ninguna panacea. De hecho se tienen que ajustar meticulosamente al marco institucional del país para que su impacto sea positivo. Gold (2014) ha definido los principales tipos de unidades de ejecución y las condiciones para que tengan éxito: su alcance es variable, en la mayoría de los casos en función de las prioridades que se miden (pocas o muchas; prestación de servicios o resultados de alta prioridad) y de cómo se resuelven los problemas (balances con la jefatura del gobierno; laboratorios de política e innovación; trabajo de consultoría interna). Para que una unidad de ejecución tenga éxito, es importante que su alcance esté bien definido y que sea, en la medida de lo posible, limitado. Pero lo que más influye en su éxito es la capacidad del centro de gobierno para coordinar el trabajo de los ministerios competentes y de la propia capacidad de la unidad para establecer buenas relaciones de trabajo con los interlocutores de los entes gubernamentales.

Ejemplos de unidades de ejecución:

- Reino Unido: el Primer Ministro Blair constituyó la primera unidad de ejecución en 2001. Con cerca de 40 empleados, en un primer momento formó parte de la Oficina del Gabinete y, más adelante, fue trasladada al Tesoro (Ministerio de Hacienda). La unidad medía los avances y eliminaba obstáculos a la ejecución de un reducido número de prioridades políticas. También trabajaba con los ministerios competentes para detectar y superar las dificultades en la implementación. La unidad de ejecución fue suprimida en 2010, tras un cambio de gobierno. No obstante, en 2012 se estableció una nueva unidad de implementación en la oficina del gabinete. El enfoque de esta unidad era más flexible, centrándose más en la capacidad de los departamentos que en el simple monitoreo. Su alcance también era más amplio.
- Australia: la Unidad de Implementación del Gabinete del Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, creada en 2003 como una unidad bastante pequeña de diez empleados, trabaja con los departamentos y entidades gubernamentales para que las decisiones se apliquen a tiempo, según los presupuestos y cumpliendo las expectativas. Trabaja en que la política propuesta para examen por el primer ministro y por el gabinete tenga unos objetivos claros, una sólida evaluación de los costes y los beneficios, y que explique con claridad su forma de implementación. Ayuda a los departamentos y a las entidades a preparar sus planes de implementación y a detectar, evaluar y gestionar los

riesgos de su ejecución. También monitorea el progreso de la implementación de las principales decisiones gubernamentales e informa al primer ministro y al gabinete sobre el estado de dichas decisiones.

- Canadá: la Oficina del Consejo Privado del gobierno de Canadá creó en 2016 una Unidad de Ejecución y Resultados. Esta unidad mide y elabora un informe de estado de los 364 compromisos contenidos en las cartas de mandato dirigidas por el primer ministro a sus ministros en áreas tan diversas como refugiados, igualdad de género, presupuestos y empleo. La medición de sus resultados se puede consultar libremente en: <https://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/mandate-tracker-results-canadians.html>

Fuente: OCDE (2015), Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results (República Eslovaca: mejor coordinación para mejores políticas, servicios y resultados), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247635-en>; texto adaptado de Barber, M., P. Kihn y A. Moffit (2011), “Deliverology. From idea to implementation” (Ciencia de los resultados: de la idea a la implementación), McKinsey & Company; Gold, J. (2014), “International delivery: Centres of government and the drive for better policy implementation” (Ejecución internacional: centros de gobierno y avance hacia una mejor implementación política), Mowat Research Papers, n° 96, Mowat Centre, School of Public Policy & Governance, Universidad de Toronto, Toronto, Ontario, Canadá.

Fortalezas y desafíos del Centro de Gobierno de Paraguay

En tan sólo cuatro años Paraguay ha dado grandes pasos al conformar una visión a largo plazo para el país y al mejorar la capacidad institucional y técnica del Centro de Gobierno para llevarlo a la práctica. Sin embargo, tal como declaraba el gobierno en diversas entrevistas realizadas para este estudio, no se trata más que de un primer avance en un largo proceso de cambio de prácticas institucionales, culturales y políticas.

En este sentido, esta parte analiza la eficiencia del centro de gobierno de Paraguay en las cuatro áreas de trabajo principales de los centros de gobierno de la OCDE.

- Coordinación política en todo el gobierno.
- Apoyo a la Jefatura del gobierno y al gabinete en la toma de decisiones.
- Planificación estratégica para el desarrollo en su conjunto.
- Monitoreo e implementación de la política gubernamental.

Todos estos elementos se ven afectados por tres obstáculos transversales que se van a poner de relieve en este análisis:

- Fragmentación del poder ejecutivo.
- Numerosas instituciones en la Presidencia.
- Limitación o deficiencia de instrumentos de coordinación para el debate político y la toma de decisiones de alto nivel.

Coordinación política: marco institucional de la presidencia como una barrera a la coordinación eficaz

Las experiencias de los países de la OCDE muestran que el proceso de aumentar la capacidad estratégica y de coordinación en el gobierno es una empresa a largo plazo. Además, está cargada de obstáculos; destaca la resistencia de los ministerios competentes a compaginar sus propias iniciativas con prioridades gubernamentales de alto nivel si ello implica modificar o retrasar decisiones sobre cuestiones que les competen (OCDE, 2016).

La realidad de Paraguay no escapa a esta situación: según su gobierno, la coordinación dentro del poder ejecutivo y con los gobiernos subnacionales es uno de sus principales problemas de gobernanza, especialmente en áreas estratégicas que contribuyen al desarrollo sostenible del país como la sanidad, la educación y la seguridad. De ahí que uno de los objetivos a corto plazo de la reforma de la gobernanza pública sea encontrar dispositivos e instrumentos ágiles, eficientes y políticamente viables para mejorar la coordinación sistemática en todo el gobierno (Gobierno de Paraguay, 2017).

En este sentido, la capacidad de coordinación del Centro de Gobierno de Paraguay se tiene que evaluar desde la perspectiva de la organización de la administración pública, que combina una Presidencia altamente centralizada con una administración atomizada y fragmentada:

- La Presidencia abarca 22 secretarías ejecutivas con rango ministerial y entidades que dependen directamente del Presidente.
- La Administración pública del Estado se compone de 12 ministerios, un banco central, 4 entes reguladores, 23 órganos autónomos y autárquicos, 5 organismos públicos para asuntos de seguridad social, 5 empresas públicas, 8 universidades nacionales, 2 órganos binacionales, 4 empresas parcialmente de propiedad estatal y 17 gobiernos departamentales (en los que los gobernadores, a pesar de ser elegidos por sufragio directo, se definen en virtud del artículo 161 de la Constitución como representantes del gobierno central en sus respectivos departamentos, algo similar a los prefectos de Francia o de Japón).

Esta situación se debe en parte a dos importantes factores:

- En primer lugar, a décadas de acumulación de órganos y entidades públicas creadas para satisfacer necesidades sectoriales o dar curso a compromisos internacionales (Gobierno de Paraguay, 2011). Por ejemplo, la fragmentación de la administración ha aumentado considerablemente en las dos últimas décadas: el número de organismos autónomos ha pasado de 7 en 2000 a 23 en 2016 (7 en 2000, 13 en 2003, 19 en 2010 y 23 en 2016) (Gobierno de Paraguay, 2011) y, según el gobierno, no se prevé su integración en la administración pública centralizada.
- En segundo lugar, Paraguay carece de un marco jurídico o normativo que organice su administración pública, lo que en los países latinoamericanos se suele llamar la “*Ley de Ministerios*”.

Desde su retorno a la democracia no se ha implementado una reforma integral de la administración pública. La ausencia de marco normativo que aporte coherencia al conjunto de instituciones y unidades administrativas dentro del poder ejecutivo ha creado vacíos, redundancias y contradicciones en las responsabilidades y competencias de los ministerios y secretarías (Gobierno de Paraguay, 2014), además de contribuir considerablemente a la atomización institucional de la administración pública.

Las responsabilidades de cada ministerio o secretaría ejecutiva creadas por ley se debatían caso a caso en el Congreso. El resultado de estas múltiples negociaciones ha afectado a la coherencia entre los mandatos institucionales de toda la administración pública y ha provocado una ausencia de claridad en el respeto de dichos mandatos en diversas áreas. Durante varias reuniones con la OCDE, los funcionarios del gobierno mencionaron la duplicación de responsabilidades institucionales, por ejemplo entre la secretaría técnica de planificación y el ministerio de hacienda en cuanto a el monitoreo y la evaluación de políticas en todo el gobierno. En varias ocasiones ha sido el Congreso el

impulsor de la reestructuración institucional, como sucedió con el ministerio de educación y ciencia (anteriormente ministerio de educación y culto, reestructurado por la ley n° 5.749/2017). Esta situación también ha generado vacíos en varias áreas críticas como la descentralización y la gobernanza multinivel.

La anterior administración fracasó en su intento de reestructuración del poder ejecutivo. Elaboró un proyecto de creación de 14 ministerios y la supresión de las secretarías ejecutivas. Pero decidió no seguir adelante por su elevado coste político. Las reformas políticas de esta magnitud requieren un amplio consenso político con los sindicatos del sector público y entre todos los partidos políticos del congreso.

Esta situación prolongada ha llevado a la creación y acumulación de varias secretarías ejecutivas dentro de la presidencia, debido especialmente a los siguientes factores:

- Las secretarías son relativamente "fáciles" de crear: se pueden establecer por decreto, mientras que los ministerios se tienen que crear mediante una ley.
- Desde el punto de vista administrativo es más sencillo asignar un presupuesto a las secretarías que a los ministerios.
- Los ejecutivos que dirigen las secretarías tienen rango ministerial, con sueldos e incentivos equivalentes.

Este estado de cosas ha llevado a una importante fragmentación del Ejecutivo, lo que por definición multiplica los problemas de coordinación:

- Sólo unas pocas de las 22 entidades y Secretarías Ejecutivas de Presidencia ejecutan tareas transversales relacionadas con las responsabilidades clásicas del Centro de Gobierno: la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría Anticorrupción.
- La mayoría de las secretarías restantes son responsables de temas de política operativa sectorial como deportes, cultura, ciencia y tecnología, refugiados y repatriaciones que, si bien en algunos casos poseen una naturaleza pluridimensional, cargan a la Presidencia con un gran número de mandatos transaccionales que podrían haber sido asignados a los ministerios competentes.
- Otra desventaja de este modelo es que los administradores financieros de las secretarías tienen que negociar internamente sus presupuestos, primero con el administrador de presupuestos de Presidencia y luego con el ministerio de hacienda.

De ahí que la actual estructura presidencial tenga que invertir una gran cantidad de energía administrativa en actividades sectoriales, lo que le impide concentrarse plenamente en la coordinación estratégica de alto nivel del con un enfoque integral de gobierno. Además, tal como se explicará en el capítulo sobre gobernanza multinivel, esta estructura disfuncional limita la capacidad de la Presidencia (y, más en general, del gobierno), para coordinar en todos los niveles de gobierno.

El gobierno de Paraguay podría por tanto optimizar la Presidencia creando una estructura ágil que desempeñe funciones de centro de gobierno con más eficacia y eficiencia. En este sentido, basándose en los criterios desarrollados por Evans et al. (2010) para evaluar si conviene anexar o no una unidad al centro de gobierno, el gobierno de Paraguay podría transferir a la cartera responsabilidades de ministerios competentes actuales cuyas entidades y secretarías no cumplan los siguientes criterios:

- Secretarías, entidades y puestos que desempeñen funciones esenciales del centro de gobierno, en particular coordinación política, planificación estratégica,

monitoreo y evaluación de prioridades políticas o asesoramiento estratégico de alto nivel al Presidente y al Consejo de Ministros.

- Secretarías, entidades y puestos que abarquen temas transversales que requieran, sólo en un primer momento, la implicación directa del Presidente, como cuestiones políticas delicadas o prioridades de reformas, pero que finalmente se transfieren a su correspondiente ministerio competente.
- Secretarías, entidades y puestos que requieran independencia de los ministros competentes.

Si bien el Gabinete Civil y su Centro de gobierno desempeñan una función proactiva en la coordinación política, su papel estratégico podría ser más amplio.

El *Centro de Gobierno*, dependiente del Secretario General de Presidencia, es una interesante disposición institucional desarrollada gracias al apoyo financiero y técnico de organizaciones internacionales. Refleja las experiencias de las unidades de ejecución de Chile y el Reino Unido.

Teniendo en cuenta que la autoridad titular del *Centro de Gobierno* es la secretaria general de la presidencia, se trata de una institución influyente dentro del ejecutivo, con poder político para ejercer presión en diferentes ministerios, secretarías y niveles de gobierno, y para actuar como un dispositivo de coordinación con propósitos específicos. Ahora bien, el *Centro de Gobierno* no tiene en sí un presupuesto asignado, ni puede aprobar actos jurídicos. Esto limita su capacidad de coordinación frente a otros ministerios y secretarías.

Si bien el *Centro de Gobierno* lleva a cabo análisis políticos sobre cuestiones estratégicas, no desempeña un papel sustancial en la adopción de estrategias relacionadas con la planificación con un enfoque integral de gobierno, por lo que no puede asegurar la formulación de proyectos prioritarios cuyo cumplimiento es necesario para alcanzar la visión de 2030 del país. De hecho, su papel en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo fue poco significativo, a pesar de que sus prioridades, principalmente infraestructuras y colaboraciones público-privadas, contribuyen a conseguir la implementación del plan.

De ahí que el *Centro de Gobierno* y el Gabinete Civil (la Secretaría General de la Presidencia en términos más generales), podrían tener más protagonismo en la planificación estratégica de mediano plazo, trabajando estrechamente con la Secretaría General de la Presidencia, principalmente mediante una mayor participación en el monitoreo de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Además, junto con la Secretaría Técnica de Planificación y con el Ministerio de Hacienda podrían tratar de implicarse más activamente en la previsión estratégica y en el escrutinio de horizontes para dotar de información a la planificación de mediano plazo.

El caso de Finlandia (Recuadro 2.3) podría resultar especialmente interesante para Paraguay: el centro de gobierno gestiona la previsión estratégica e incluye un amplio proceso de participación por parte del gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado.

Recuadro 2.3. Previsión estratégica en los países de la OCDE

El escrutinio y la previsión a largo plazo aportan a los gobiernos la información necesaria para una percepción estratégica, incorporando problemas y contextos futuros en la planificación de mediano plazo. Partiendo de este trabajo, el gobierno puede estar mejor preparado para articular una visión estratégica del país y de los planes del gobierno basándose en información disponible y en la opinión de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil, y consciente de los riesgos y oportunidades del futuro.

Una visión estratégica es la expresión del futuro que un gobierno desea o pretende para el país. En un contexto en el que cada vez es más difícil prever y resulta más complejo detectar los problemas y prioridades futuras, los gobiernos tienen que asumir una visión a largo plazo con una variedad cada vez mayor de agentes internos y externos para conseguir que la planificación estratégica de mediano plazo refleje de forma eficaz las tendencias, los problemas y las oportunidades que vayan surgiendo.

La previsión estratégica es una herramienta que usan los gobiernos para detectar riesgos y oportunidades del futuro y poder así priorizar y centrar sus políticas de mediano plazo. De hecho, muchos países de la OCDE trabajan en este sentido.

Ejemplos de previsión estratégica:

- Australia: The Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO), la entidad australiana de la ciencia, cuenta con un equipo especializado (CSIRO Futures) que trabaja en la previsión de cuestiones energéticas, de transporte y de otros campos. Publica cada dos años sus actualizaciones “Our Future World” (Nuestro mundo futuro) sobre megatendencias. Otros muchos departamentos se dedican en parte a la previsión. El departamento del tesoro publica cada cinco años un informe sobre cuestiones a largo plazo (pronóstico a 40 años) para ayudar a la toma de decisiones a corto plazo. La creación de la Strategic Policy Network (Red de política estratégica) con los representantes de cada departamento, liderado por el departamento del Primer Ministro y del Gabinete, puede contribuir al uso de las previsiones en la política estratégica.
- Canadá: Muchos departamentos gubernamentales han utilizado previsiones, práctica que ha aumentado en los últimos años con la creación de Policy Horizons Canada (PHC) (Horizontes políticos de Canadá), una entidad centralizada consagrada a trabajos de previsión y a capacitar al gobierno en este sentido. PHC está dirigido por un comité directivo de alto nivel compuesto por viceministros y depende del Consejo Privado.
- Finlandia: Las previsiones están bien integradas en la planificación política de Finlandia. El informe de previsiones del gobierno, elaborado por la oficina del Primer Ministro mediante una amplia consulta, se realiza al principio del mandato de cada nuevo gobierno entrante. Durante el mandato, la red de previsión del gobierno prepara un informe sobre el medio político finlandés y cada ministerio tiene personal dedicado a efectuar estudios de futuro. Los parlamentarios finlandeses cuentan además con un comité para el futuro que realiza y analiza previsiones.
- Francia: Francia, junto con Finlandia, tiene el programa de previsión más antiguo de Europa, con servicios en casi todos los departamentos. El *centre d'analyse stratégique* (centro de análisis estratégico) trabaja bajo las órdenes directas del

Primer ministro para asesorar en la formulación e implementación de políticas.

- Reino Unido: La previsión gubernamental del Reino Unido está dominada por la oficina británica de previsión, una entidad central del gobierno que depende directamente del gabinete y que está dirigida por el asesor científico principal. Originalmente se dedicaba a la tecnología y a la industria, pero ahora tiene un mandato temático más amplio para examinar problemas futuros, elaborando importantes proyectos de previsión, de escrutinio de horizontes y desarrollando actividades de formación en todo el gobierno.

Fuente: OCDE (2016b), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, publicaciones de la OCDE, París <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>; adaptado de Dreyer, I. y G. Stang (2014), “Foresight in governments: Practices and trends around the world” (Previsión en los gobiernos: prácticas y tendencias en el mundo), www.iss.europa.eu/fileadmin/euiss/documents/Books/Yearbook/2.1_Foresight_in_governments.pdf

La toma de decisiones dirigida por el centro de gobierno también se ve afectada por el marco institucional del Ejecutivo

La ausencia de un marco normativo que organice el poder ejecutivo también ha socavado la capacidad del consejo de ministros para actuar como el principal órgano del gobierno a cargo de la coordinación, promoción y ejecución de la política gubernamental. En el actual Consejo de Ministros no están representados ni las secretarías ejecutivas (cuyos jefes tienen rango ministerial) ni los órganos descentralizados, a pesar de que algunos de ellos desempeñan funciones clave en el gobierno, porque la Constitución sólo permite la participación de ministros en el Consejo.

De ahí que el Consejo de Ministros no se reúna con regularidad y que su poder en la práctica sea limitado, por lo que Paraguay carece de un instrumento formal de toma de decisiones y coordinación que reúna los principales agentes gubernamentales alrededor de una misma mesa para discutir cuestiones políticas estratégicas y supervisar la formulación y el despliegue de las respuestas políticas con un enfoque integral de gobierno. Si bien coexisten varios instrumentos de toma de decisiones con un enfoque integral de gobierno, la mayoría son informales y se centran en la ejecución política más que en la toma de decisiones. Además carecen de suficientes mandatos y estructuras para ser eficaces en la definición y coordinación de la implementación de la política estratégica de alto nivel. Ahora bien:

- Existen dos interesantes prácticas institucionales a cargo del *Gabinete Social y del Equipo Económico*. Para facilitar y centrar la toma de decisiones, el gabinete social creó un equipo ejecutivo que a principios de año prepara un programa en coordinación con el ministerio de hacienda para asegurar la asignación de recursos a las cuestiones de política social. Además, coordina estrechamente con la Secretaría Técnica de Planificación y el *Centro de Gobierno* el monitoreo de las prioridades sociales.
- La *Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas* constituye una iniciativa sin precedentes de integración de los compromisos internacionales para 2030 en una estrategia nacional mediante la estrecha correlación del Plan Nacional de Desarrollo con los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

- Aparte de estos consejos y comisiones hay otras actividades de coordinación *ad hoc*, como las de la secretaría técnica de planificación con el ministerio de hacienda y con organizaciones implicadas en objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, estas actividades están principalmente dirigidas a la ejecución de políticas y no a su formulación o a la toma de decisiones. Además, no son ni sistemáticas ni se basan en regulaciones o mandatos administrativos.

De ahí que para mejorar la coordinación estratégica, Paraguay podría reestructurar y simplificar sus disposiciones institucionales e instrumentos de toma de decisión:

- En primer lugar, el gobierno podría potenciar el consejo de ministros para que se reúna con mayor regularidad, produciéndose un intercambio dinámico de información y una definición de prioridades políticas estratégicas relevantes para el gobierno en su conjunto. Las principales secretarías ejecutivas deberían participar en ellas, tal como ocurre en la actualidad.
- En segundo lugar, para simplificar el proceso de toma de decisiones, integrar las políticas de desarrollo social y económico, y hacer que sean un motor de la planificación estratégica de mediano plazo para el desarrollo y el crecimiento del país, el gobierno debería consolidar el equipo económico y el gabinete social, transformándolos en un gabinete nacional de desarrollo social y económico.

En este sentido, la experiencia de Colombia con sus Consejos superiores de la administración (Recuadro 2.4) supone una iniciativa que podría resultar interesante para Paraguay, especialmente su Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que coordina el desarrollo económico y la planificación estratégica para el desarrollo. Sus miembros no se limitan al personal de los ministerios y cuenta con una clara estructura institucional en la que el departamento nacional de planeación actúa como su secretaría ejecutiva. Se trata de una disposición institucional que Colombia ha estado usando durante años para apoyar la toma de decisiones con un enfoque integral de gobierno en cuanto a formulación de políticas estratégicas y su implementación para el desarrollo del país.

Recuadro 2.4. Consejos superiores de Colombia: disposiciones institucionales de apoyo a la toma de decisiones integrada

Los consejos superiores de la administración dirigen la definición de políticas y las actividades de coordinación e implementación del poder ejecutivo nacional. La configuración de estos consejos es similar a la de los comités ministeriales de los países de la OCDE; sin embargo, una importante diferencia en Colombia es que entre sus miembros cuenta con representantes que no pertenecen a los ministerios, como los directores de departamentos administrativos, que hacen funciones de coordinación horizontal correspondientes al centro de gobierno, como desarrollo, implementación y evaluación de políticas multisectoriales.

La función de estos consejos es apoyar al Presidente y al gobierno en la formulación, implementación y evaluación de políticas. Los consejos superiores más importantes son el Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

El consejo de ministros está compuesto por el presidente y los ministros. Asesora al presidente en las estrategias de planificación o en temas decisivos o coyunturales. Sin embargo, ni el presidente ni los ministros están obligados por ley a acatar las conclusiones o decisiones adoptadas durante las sesiones. Son el presidente y su gabinete los que aprueban las directrices resultantes de las reuniones.

El CONPES está presidido por el Presidente y está compuesto por el vicepresidente, los 13 ministros, los directores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), una institución de centro de gobierno que actúa como secretaría técnica del CONPES. La Secretaría Jurídica de la Presidencia y el Ministro Asesor de Presidencia también están presentes y votan como miembros permanentes. Su importancia estriba en la inclusión en las sesiones (sin derecho a voto) de directores de otros departamentos del gobierno central, de gobernadores regionales y de alcaldes, en función del tema a debatir.

El subdirector del Departamento Nacional de Planeación actúa como secretario ejecutivo del CONPES y se encarga de presentar los documentos de planificación objeto de debate. Estos documentos pueden consistir en estudios realizados por los sectores público y privado, programas cuatrienales de inversión pública y documentos de planificación.

Los miembros que se reúnen en el CONPES evalúan y debaten los documentos presentados por el secretario ejecutivo y, a continuación, los miembros con derecho a voto votan o rechazan su aprobación. Tras la aprobación, el documento se convierte en un “Documento CONPES” que aporta directrices y política de planificación para todo el gobierno. Si bien un “documento CONPES” no es legalmente vinculante, los entes públicos tienen que argumentar las desviaciones de sus directrices.

Cuando se trata de acciones de planificación fiscal y presupuestaria, el gobierno cuenta con el Consejo Superior de Política Fiscal, dirigido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y compuesto por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas. El CONFIS administra las empresas industriales y comerciales del Estado, aprueba el Plan Financiero del Sector Público y el Plan Operativo Anual de Inversiones después de presentarlos al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Fuente: OCDE (2013a), Colombia: La implementación del buen gobierno, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>; República de Colombia, Decretos 2148 (2009) y Ley 179 (1994)

Planificación Estratégica: el Plan Nacional de Desarrollo como un importante paso adelante

El trabajo de la OCDE muestra que desde la última década el centro de gobierno desempeña una función más amplia y más orientada al exterior, incluida la planificación estratégica con un enfoque integral de gobierno (OCDE, 2014). Esto se debe principalmente a la creciente complejidad de la política: los problemas son cada vez más pluridimensionales (como el desarrollo o el cambio climático) y requieren por tanto unas respuestas políticas coherentes y más integradas.

Si se basa en una declaración de visión convincente y amplia, la planificación con un enfoque integral de gobierno puede ayudar a alinear las estructuras gubernamentales para obtener los resultados. Un marco de planificación con un enfoque integral de gobierno puede ser una potente herramienta para que los gobiernos:

- Articulen sus prioridades para el corto, mediano y largo plazo.
- Agrupen iniciativas políticas en torno a un reducido número de prioridades políticas integradas.
- Dirijan su implementación a través de unidades y departamentos administrativos, fomentando la colaboración.
- Comuniquen con eficacia los progresos, tanto interna como externamente (OCDE, 2016).

La planificación estratégica plurianual con un enfoque integral de gobierno constituye en este sentido un logro fundamental del actual Ejecutivo de Paraguay. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 es un notable paso hacia el desarrollo de un instrumento para la coordinación sistemática con un enfoque integral de gobierno y su cumplimiento constituye una prioridad de todo el gobierno, tal como muestra el gradual aumento de la capacidad y los recursos institucionales asignados a su ejecución.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo: importancia de la participación

El plan de desarrollo actual se inició en noviembre de 2013 y concluyó en diciembre de 2014. Se preparó bajo la coordinación de la secretaría técnica de planificación y fue aprobado por los equipos económico y ejecutivo del gabinete social. Se estructura en torno a tres ejes estratégicos:

- Reducción de la pobreza y desarrollo social;
- Crecimiento económico inclusivo; e
- Inserción de Paraguay en el mundo.

Cada uno de estos ejes consta de cuatro líneas transversales:

- Igualdad de oportunidades;
- Gestión pública transparente y eficiente;
- Ordenamiento del territorio; y
- Sostenibilidad ambiental.

La interconexión de estos tres ejes estratégicos con las cuatro líneas transversales produce 12 estrategias con sus correspondientes objetivos sectoriales y específicos que orientan las políticas públicas hacia la visión de 2030.

Las últimas experiencias de los países de la OCDE muestran que cuando el proceso de planificación es abierto y cuenta con la implicación de las partes, por ejemplo con dispositivos de participación ciudadana, la planificación estratégica puede legitimar las

políticas y constituir una herramienta eficaz para la perdurabilidad de las políticas más allá del ciclo electoral (OCDE, 2016). En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo se comenzó a elaborar con un amplio proceso de consulta en reuniones y talleres de los 10 departamentos y con la participación de más de 2.000 representantes de diferentes sectores: gobiernos central y subnacional, sociedad civil, sector privado y mundo académico.

Tras este proceso se definieron los principales objetivos y directrices políticas; el borrador se basó en varios informes sectoriales ya publicados por los ministerios competentes. Una vez terminado el borrador, se distribuyó y se debatió en todo el gobierno. Además hubo consultores internacionales que evaluaron la relevancia de las propuestas hechas en los talleres y las elaboradas por las instituciones públicas. Por último, el plan fue aprobado por decreto.

Este proceso incluyó interesantes iniciativas para implicar a los ciudadanos, especialmente en los ámbitos departamental y distrital mediante la creación, junto con la sociedad civil, de más de 250 planes de desarrollo departamental y municipal (cf. capítulos 4 sobre gobernanza multinivel y 6 sobre gobierno abierto).

El gobierno creó el *Equipo Nacional de Estrategia País* (ENEP) para crear un espacio de diálogo con los ciudadanos sobre cuestiones estratégicas. El equipo nacional de estrategia país está formado por representantes del gobierno y de la sociedad civil paraguaya: empresarios, pueblos indígenas, agricultores y ganaderos, industriales, activistas sociales y académicos, entre otros. Presidido por el Presidente de la República, su función es asesorar en cuestiones procedentes del poder ejecutivo (como el Plan Nacional de Desarrollo) y proponer asuntos que estima relevantes para la construcción de políticas públicas, especialmente las relacionadas con la pobreza. En este sentido actúa como "guardián" del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar su implementación y continuidad.

Basándose en los esfuerzos de la administración para obtener un amplio consenso respecto al plan tanto interno como de las partes interesadas, se podría ampliar su propiedad, especialmente entre el poder ejecutivo en el que, durante el trabajo de investigación, varias instituciones declararon no conocerlo ni ser de su propiedad. Si el plan se llevase a la esfera del consejo de ministros, el gabinete nacional de desarrollo social y económico propuesto (resultante de la fusión del gabinete social y del equipo económico) y la mesa redonda de coordinación técnica del plan podrían aumentar de forma significativa el conocimiento y la apropiación con un enfoque integral de gobierno.

Implementación del Plan Nacional de Desarrollo

El gobierno ha implementado varios programas y acciones siguiendo este plan. A lo largo del proceso de planificación nacional se han ido desarrollando herramientas de coordinación complementarias como comités y grupos de trabajo interinstitucionales coordinados por la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda. Por otra parte, estas instituciones han creado directrices para planificar, programar, presupuestar, ejecutar y monitorear las políticas públicas, y para desarrollar instrumentos de gestión como los planes estratégicos institucionales, el plan anual de inversiones, el plan operativo anual, el plan de contratación pública y el presupuesto.

Para implementar el plan el Gobierno de Paraguay ha creado un marco integrado articulado en torno a cinco fases:

1. Transformar la visión común de la sociedad paraguaya en instrumentos legales.

2. Priorizar la implementación de las 12 metas estratégicas, con sus principales objetivos, monitorearlas sistemáticamente y evaluar periódicamente su evolución.
3. Conseguir una coordinación eficaz vertical y horizontal en la formulación y la implementación de las principales políticas públicas.
4. Mejorar la gestión de los recursos humanos.
5. Crear un dispositivo de financiación duradero para iniciativas básicas, principalmente aumentando la eficiencia del gasto público.

Tal como se explicará en el capítulo 3, el Plan Nacional de Desarrollo tiene que estar vinculado con el proceso presupuestario mediante planes operativos anuales, que son la base para la preparación de los presupuestos institucionales. Este proceso se lleva a cabo en el ministerio de hacienda el cual, junto con la secretaría técnica de planificación, prepara las directrices del presupuesto nacional durante los primeros meses del año. A continuación se presentan a las diferentes entidades gubernamentales las prioridades del ejercicio y la guía general para preparar los planes operativos anuales y el presupuesto de acuerdo con los objetivos de la política fiscal. Basándose en esta guía las instituciones elaboran sus planes operativos y sus presupuestos, que tienen que transformar los objetivos estratégicos del plan nacional en metas anuales y acciones específicas que se tienen que ejecutar en el periodo fiscal. En el presupuesto nacional se tienen que establecer las metas, los niveles de responsabilidad y los recursos necesarios para alcanzarlas. Sin embargo, tal como se explica en el capítulo 3, la vinculación de la planificación estratégica con el presupuesto es un proceso complejo que Paraguay acaba de comenzar, por lo que todavía tiene que superar diversos obstáculos.

Además, la implementación del Plan Nacional de Desarrollo prevé la creación de una estructura de coordinación interinstitucional dirigida por el Consejo de Ministros que incluye al Gabinete Social y al Equipo Económico. Establece asimismo la constitución de consejos nacionales como el de Ciencia y Tecnología, Defensa, Medio Ambiente e Integridad. Por otra parte se prevé la integración de entidades sectoriales como ministerios y secretarías en esta estructura de coordinación a través de sus planes sectoriales. Las entidades responsables de los temas intersectoriales como medio ambiente, desarrollo territorial, justicia, género y pueblos indígenas deberán dirigir la coordinación de sus respectivas áreas. Cada ministerio, secretaría y órgano descentralizado deberá desarrollar además un plan estratégico institucional, que es la herramienta de gestión de las metas a corto, mediano y largo plazo del departamento.

Todavía no se ha establecido esta estructura de coordinación interinstitucional, lo que ha limitado la utilidad del plan como instrumento eficaz de coordinación. Por ello, tanto el consejo de ministros como el gabinete nacional de desarrollo social y económico (cuya creación se recomienda en este capítulo), podrían supervisar de forma más activa la implementación del plan. Además, la secretaría técnica de planificación, como órgano encargado de la coordinación del plan en todo el gobierno, debería tener capacidad suficiente para, en coordinación con el ministerio de hacienda y demás entes del centro de gobierno, hacer que el plan sea coherente con los planes estratégicos ministeriales y con el presupuesto (cf. capítulo 3).

En la coordinación vertical sigue habiendo obstáculos similares. Tal como se explica en el capítulo 4, la secretaría técnica de planificación se encarga de coordinar el Plan Nacional de Desarrollo en los diferentes niveles del gobierno (departamentos y distritos) orientando y asistiendo técnicamente en el desarrollo de los planes de desarrollo departamental y municipal.

Monitoreo y evaluación de la eficiencia de la política gubernamental: "Sembrando Oportunidades"

El monitoreo y la evaluación del desempeño y la evolución de las intervenciones públicas dan a los gobiernos una mejor perspectiva sobre el funcionamiento o el fracaso de políticas y programas. Constituye además la base para obtener información estratégica para la toma de decisiones y mejorar las futuras iniciativas políticas. El monitoreo y la evaluación de políticas puede consolidar la transparencia y la rendición de cuentas y, por tanto, legitimar el uso de recursos públicos, aportando a los participantes información sobre el cumplimiento de las metas y compromisos gubernamentales (OCDE, 2015).

En este sentido, el monitoreo de la eficiencia de las prioridades estratégicas se ha convertido en una de las más altas responsabilidades del centro de gobierno que garantiza así la implementación eficaz y coordinada de las políticas gubernamentales (OCDE, próximamente). Por otra parte, los centros de gobierno monitorean cada vez más la alineación y el impacto de las políticas en lugar de medir los gastos, asegurando así, en vista del creciente número de iniciativas intersectoriales, la buena coordinación y la comunicación del progreso y de los logros a los participantes internos y externos. Según la última encuesta de la OCDE sobre centro de gobierno (próximamente), este monitoreo se encarga cada vez más a unidades especializadas como unidades de resultados y ejecución, unidades de proyectos gubernamentales o unidades de coordinación gubernamental, cada cual con diferentes capacidades.

El Centro de Gobierno de Paraguay ilustra claramente esta tendencia internacional de aumentar su capacidad para monitorear las prioridades políticas. Creado en 2014, monitorea la implementación de los 17 principales objetivos gubernamentales. Estos objetivos, centrados fundamentalmente en proyectos de infraestructuras, los monitorea el "Tablero de Control Presidencial", desarrollado con la asistencia técnica de la Secretaría Técnica de Planificación. Sin embargo, la capacidad de monitoreo del Centro de Gobierno no está vinculada con la implementación de las metas estratégicas a mediano y largo plazo, como las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Es más, tal como se menciona anteriormente, el centro de gobierno no puede aprobar actos jurídicos.

Desde un punto de vista institucional, la Secretaría Técnica de Planificación es el órgano que dirige los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación (decreto 4070/2004). En este sentido tiene el mandato de monitorear y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con el ministerio de hacienda (Gobierno de Paraguay, 2017). Sin embargo, de acuerdo con la información recopilada durante el trabajo de investigación, la secretaria podría carecer de los recursos humanos y financieros para monitorear su implantación. A pesar de que el plan se inició hace casi cuatro años, la secretaria técnica de planificación sólo tiene capacidad para centrarse en el monitoreo del proyecto de política social *Sembrando Oportunidades*.

Sembrando Oportunidades es un proyecto del gobierno central. Forma parte del eje del Plan Nacional de Desarrollo para reducir la pobreza y se puede considerar un ejemplo del esfuerzo de coordinación con un enfoque integral de gobierno para alcanzar unos resultados estratégicos integrados. Con el decreto n° 291/2013 el poder ejecutivo declaró la reducción de la pobreza como prioridad nacional y encargó a la Secretaría Técnica de Planificación la preparación y la gestión de este programa nacional. De ahí que en los últimos cuatro años la secretaria haya recibido para su implementación dotaciones presupuestarias y recursos humanos cualificados.

El objetivo de Sembrando Oportunidades es aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales básicos para las familias que viven en la extrema pobreza. Se estructura en torno a dos ejes complementarios.

- El primero consiste en la asistencia integral a las familias rurales sobre temas agrícolas: reciben ayuda técnica, financiera y organizativa para producir bienes de autoconsumo e ingresos. Desde su lanzamiento más de 150.000 familias han recibido semillas para cultivar sus propios alimentos; y más de 116.000 se han beneficiado de asistencia técnica, productiva y comercial.
- El segundo eje trata de fomentar el empleo no agrícola. Son actividades destinadas a generar empleos en infraestructuras sociales y se centra en la formación para carreras técnicas. Por infraestructuras sociales se entiende el mantenimiento de carreteras rurales, las escuelas, los centros de salud y los sistemas de agua potable y saneamiento, entre otras.

El programa incluye 18 instituciones del gobierno central y numerosos departamentos y municipalidades; es el programa que requiere la mayor coordinación transversal del gobierno de Paraguay. La Secretaría Técnica de Planificación es responsable de su preparación, implementación y gestión, mientras que el Gabinete Social se encarga de su coordinación y articulación con instituciones, involucrando a municipalidades y departamentos, así como a las organizaciones de la sociedad civil y a las empresas privadas que participan en las diversas iniciativas. 200 usuarios de 18 instituciones usan el tablero de control presidencial y ciudadano para monitorear el programa cargando y actualizando la información sobre el progreso de sus proyectos.

Pero, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto tiene graves problemas de durabilidad. Carece de un presupuesto propio y varias de sus actividades (especialmente las de logística y supervisión) están financiadas por donantes internacionales. Además hay problemas de coordinación debido a los múltiples interlocutores de cuestiones sociales (gabinete social, secretaría de acción social, secretaría técnica de planificación, etc.) que a veces compiten entre sí por la dirección del proyecto. Por otra parte, los ministerios no tienen capacidad para ejecutar el proyecto.

Estos problemas reflejan las dificultades que arrastra desde hace unas décadas la administración paraguaya en su conjunto. Sembrando Oportunidades representa efectivamente un ejemplo tangible del potencial del centro de gobierno para coordinar iniciativas estratégicas y para institucionalizar su sólido monitoreo y evaluación en todo el gobierno. De hecho:

- El Plan Nacional de Desarrollo contempla un Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Pública (CNE) y establece las directrices de un programa de evaluación semestral para definir los programas y las prioridades que se van a evaluar, el tipo de evaluaciones que se van a realizar y los recursos que se les van a asignar.
- Entre las acciones de este consejo se prevén análisis de los programas presupuestarios de diversos tipos (cf. capítulo 3) como evaluaciones de procesos, para detectar cuellos de botella e impacto, y para evaluar las variaciones en las condiciones de bienestar derivadas del programa. El Plan Nacional de Desarrollo contempla asimismo evaluar la gestión de implementación por resultados en todo el gobierno y explica que participantes como el ejecutivo, el congreso y la sociedad civil tienen que estar al tanto de los resultados de el monitoreo y de la evaluación para utilizarlos en sus debates presupuestarios (cf. capítulo 3).

Sin embargo, a pesar de que el plan nacional se lanzó hace casi cuatro años, todavía no se ha creado este consejo de evaluación. Este hecho se puede explicar en parte por la falta de

coordinación y acuerdo entre la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda sobre quién dirigirá la evaluación en el gobierno. Por otra parte, como ya mencionamos, la Secretaría Técnica de Planificación es el órgano que gobierna los sistemas de evaluación nacionales, mientras que el Ministerio de Hacienda lleva realizando evaluaciones de impacto desde 2001 en un gran número de áreas como infancia, industria, educación, agricultura y sanidad (Ministerio de Hacienda de Paraguay, 2016). El gobierno de Paraguay podría institucionalizar la evaluación en todo el gobierno para garantizar su calidad e independencia y para que los resultados obtenidos nutran la formulación de futuras políticas mediante ciclos eficaces de retroalimentación. En este sentido, la experiencia de Colombia con su marco de evaluación SINERGIA podría resultar una práctica lección para Paraguay (Recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), Colombia

La constitución colombiana exige que todas las políticas públicas se tienen que monitorear y evaluar y que SINERGIA es el sistema nacional responsable para ello. SINERGIA está dirigida por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y por la Presidencia de la República. Se tiene que implementar en todos los gobiernos subnacionales con objeto de compaginar las intervenciones políticas municipales y departamentales y los programas de inversión con los del Plan Nacional de Desarrollo (este seguimiento lo realiza el componente denominado SINERGIA TERRITORIAL). SINERGIA mide la evolución y los objetivos de los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo mediante tres herramientas principales:

- **SISMEG (monitoreo):** indicadores de eficiencia que miden los resultados de las políticas tal como se especifican en el Plan Nacional de Desarrollo. Su estructura es piramidal, con tres niveles principales: estratégico, sectorial y de gestión. Los indicadores estratégicos tienen prioridad y están relacionados con las bases fundamentales del gobierno, tal como menciona el plan nacional. A continuación están los del Presidente y del Consejo de Ministros. Los indicadores sectoriales describen metas por sectores y su seguimiento corresponde al presidente y a cada ministro en las reuniones bilaterales y en el ministerio respectivo. Por último los indicadores de gestión son indicadores normales que se miden en todas las entidades para analizar su eficiencia.
- **El SISDEVAL (*Sistema Nacional de Evaluaciones*)** se utiliza para evaluar los resultados de las principales políticas y programas públicos implementados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Un comité del departamento nacional de planeación elige cada año las políticas que se van a evaluar y el Consejo Nacional de Política Económica y Social se encarga de aprobarlas. Las políticas son evaluadas por una tercera parte reconocida y experimentada (consultora) con objeto de garantizar la objetividad y la transparencia del proceso. Desde la creación de SISDEVAL, el número de evaluaciones ha aumentado considerablemente, de una en 2003 a 32 en 2011.
- **Sondeos:** se realizan periódicamente en todo el país para comparar la percepción pública con los resultados gubernamentales. Los resultados de los sondeos son públicos y se pueden consultar en el sitio web de SISDEVAL. Las encuestas miden la percepción de cómo alcanza el gobierno las metas establecidas.

Al principio, SINERGIA sólo trabajaba en la gestión del gobierno central. En 2004 amplió su radio de acción para incluir el monitoreo de la gestión territorial y de las entidades descentralizadas. En la actualidad informa sobre la eficiencia global de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno de Colombia.

En SINERGIA se puede consultar fácilmente el seguimiento. La Presidencia, el gobierno y los ciudadanos pueden estar al tanto de la eficiencia gubernamental. Se trata de una herramienta fundamental para crear confianza en el gobierno. La

OCDE ha reconocido que es una de las más fuertes de América Latina.

Para más información, consultar: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>.

Fuente: OCDE (2013), Colombia: La implementación del buen gobierno, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>

Recomendaciones

Paraguay ha dado grandes pasos al conformar una visión de mediano plazo para el país y al orientar al sector público para alcanzar sus metas. El reciente Plan Nacional de Desarrollo plurianual constituye un instrumento clave de coordinación con un enfoque integral de gobierno que ha aumentado la eficiencia política del centro de gobierno.

Las lecciones aprendidas por la OCDE en sus Estudios sobre Gobernanza Pública muestran que los gobiernos suelen coordinar mejor cuando la oficina de Presidencia o del primer ministro desempeñan una función estratégica y ágil con un enfoque integral de gobierno, centrándose más en problemas estratégicos que únicamente en la implementación de políticas transaccionales. En este sentido, **con objeto de aumentar la capacidad de su centro de gobierno para dirigir y coordinar la formulación, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de la eficiencia de la política estratégica pluridimensional de todo el gobierno, el gobierno de Paraguay debería:**

- **Consolidar el mandato y la capacidad de la Presidencia para coordinar con un enfoque integral de gobierno**, incorporando en su cartera de responsabilidades de los ministerios competentes todas las unidades que no contribuyan a su mandato básico, concentrando de esta manera responsabilidades, recursos y esfuerzos para apoyar una eficaz coordinación de todos los núcleos administrativos, una planificación estratégica integrada y un monitoreo de la eficiencia. Paraguay cuenta en la actualidad con 34 instituciones que dependen directamente de Presidencia (12 ministerios y 22 secretarías y entidades). Esto agrava la fragmentación del sector público y la carga de trabajo de la Presidencia, mermando su capacidad para centrarse en la coordinación de las prioridades estratégicas con un enfoque integral de gobierno. Paraguay podría por tanto transferir a la cartera responsabilidades de ministerios competentes cuyas entidades y secretarías **no** cumplan los siguientes criterios:
 - Instituciones que desempeñen funciones esenciales relacionadas con la coordinación política con un enfoque integral de gobierno, con la planificación estratégica, el monitoreo o la evaluación de eficiencia política, o que asesoren en el alto nivel al Presidente y al Consejo de Ministros, como el Centro de Gobierno y la Secretaría Técnica de Planificación.
 - Las unidades que abarquen temas transversales estratégicamente sensibles y de alta prioridad que requieran, **sólo en un primer momento**, la implicación directa del Presidente, como cuestiones políticas delicadas o prioridades de reformas sensibles, pero que finalmente se transfieren a su correspondiente ministerio competente. Si bien se trata de un fenómeno relativamente poco frecuente, se da en ciertos casos. Por ejemplo:
 - En Canadá, tras las elecciones federales de 2006, el gobierno entrante creó una secretaría de ciudades para formular y dirigir la implementación de una estrategia nacional de apoyo al desarrollo sostenible de ciudades y municipios, uno de los principales compromisos electorales del primer

ministro. Se trataba de una nueva área política del gobierno federal: la constitución canadiense encomienda al nivel provincial (constituyente) del gobierno la responsabilidad de las municipalidades. En vista de la novedad del área política y de su evidente carácter pluridimensional, el nuevo primer ministro situó la secretaría dentro de la oficina del consejo privado (la unidad del centro de gobierno que depende del primer ministro como jefe del gobierno, el equivalente a la Presidencia en Paraguay). Sin embargo, en 2008, cuando los principales protagonistas de esta área política en todo el gobierno y en las administraciones provinciales llegaron a dominar y a sentirse cómodos con la iniciativa política y su marco estratégico, la secretaría fue trasladada de la oficina del consejo privado al ministerio responsable de las infraestructuras, en la cartera del departamento federal de transporte.

- Para evitar la acumulación de órganos dentro de la Presidencia, Paraguay debería fijarse como criterio restringir la dependencia directa del Presente y en caso de producirse, limitarla a la fase inicial de desarrollo de política estratégica. Una vez maduras, estas unidades deberían trasladarse a su ministerio competente correspondiente. Las unidades que ahora entran dentro de esta categoría (secretarías ejecutivas encargadas de temas de política operativa mencionadas en este capítulo) no cumplirían este criterio y deberían trasladarse a su ministerio competente.
- Las instituciones o entidades que tengan que independizarse de los ministerios, como la *Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos* y la *Secretaría Nacional Anticorrupción*.
- **Aumentar la capacidad para discutir y tomar decisiones políticas de alto nivel**, en particular:
 - **Fortaleciendo el Consejo de Ministros.** El consejo de ministros debería reunirse con regularidad para que se produzca un intercambio dinámico de información y una definición de prioridades políticas estratégicas relevantes para el gobierno en su conjunto. Las principales secretarías ejecutivas deberían participar en ellas, tal como ocurre en la actualidad.
 - **Fusionando el Gabinete Social y el Equipo Económico en un Gabinete Nacional de Desarrollo Social y Económico**, y encomendando a este gabinete fusionado que actúe como comité político estratégico del Consejo de Ministros, posiblemente dirigido por el Presidente, de manera que el Gobierno trabaje en la formulación e implementación de políticas de desarrollo social y económico integrado que reflejen los objetivos de desarrollo estratégico de mediano plazo definidos por el país en el Plan Nacional de Desarrollo. Paraguay podría otorgar a este nuevo comité político del Consejo de Ministros el mandato y las herramientas para consolidarlo como la máxima autoridad de coordinación y planificación de política estratégica del país dependiente del Consejo de Ministros y del Presidente. Para discutir cuestiones más técnicas se deberían crear subcomités.
 - Las prácticas del Consejo de Ministros y del CONPES de Colombia podrían ser un ejemplo en este sentido: el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el comité más importante de Colombia en política económica y social integrada, pertenece de hecho al Consejo de Ministros y está presidido por el Presidente; el Departamento Nacional de Planeación, una de las instituciones clave del centro de gobierno junto

con la Presidencia y el ministerio de hacienda, actúa como secretaria técnica del CONPES.

- **Mejorar la coordinación interinstitucional entre las unidades del Centro de Gobierno para reforzar la formulación de políticas con un enfoque integral de gobierno, la planificación estratégica de mediano plazo y la capacidad de monitoreo de la eficiencia estratégica, concretamente:**
 - **Asignando una línea presupuestaria al Centro de Gobierno, otorgándole la capacidad para aprobar actos jurídicos y aumentando las competencias y el mandato del Gabinete Civil o el Centro de Gobierno para la coordinación política, la comunicación gubernamental y los asuntos estratégicos.** Algunos países, como Chile o España, han puesto en práctica esta medida mediante la creación de un ministerio de la presidencia.
 - **Involucrando al Centro de Gobierno y a la Presidencia en la coordinación, en la formulación y en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y, de forma más general, en las estrategias de desarrollo nacional, por ejemplo creando una Mesa Redonda de Coordinación Técnica del PND, que se encargaría de coordinar la Presidencia, el Centro de Gobierno, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación y las unidades y secretarías de apoyo técnico y político del Centro de Gobierno, actualmente al servicio del Gabinete Social y del Equipo Económico.** Esto podría animar a todas estas entidades a trabajar juntas, como un solo equipo de apoyo al Presidente, al Consejo de Ministros y a este Gabinete Nacional de Desarrollo Social y Económico fusionado, en la consecución de un desarrollo integrado económico y social, de manera que refleje los objetivos estratégicos de desarrollo de mediano plazo definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Seguir incrementando la capacidad de planificación estratégica del centro de gobierno y la capacidad de monitoreo y de evaluación del impacto y durabilidad del Plan Nacional de Desarrollo, concretamente:**
 - **Creando capacidad de previsión estratégica y escrutinio de horizontes para dotar de información a la planificación de mediano plazo.** En este sentido, el gobierno podría crear una unidad de previsión estratégica dentro del *Centro de Gobierno* o de la Secretaría Técnica de Planificación, que incorporaría problemas y contextos futuros en la planificación estratégica de mediano plazo y en el Plan Nacional de Desarrollo a través de informes de alta calidad basados en información disponible y en datos obtenidos del gobierno, de los ciudadanos, de las empresas, de la sociedad civil y de organizaciones internacionales.
 - **Incrementando la capacidad de monitoreo y evaluación** en todo el gobierno y, más concretamente, del Plan Nacional de Desarrollo:
 - Creando el Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Pública e implementando a la vez los dispositivos para implicar a las partes en el proceso de evaluación, garantizar la calidad de las evaluaciones y hacer que los resultados se integren realmente en la política.
 - Realizando una evaluación exhaustiva independiente del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018 para analizar los éxitos y los fracasos de su implementación y hacer las correcciones necesarias. Ello

podría incluir sondeos del Plan Nacional de Desarrollo para comparar la percepción del público con los resultados gubernamentales.

- *Articulando las siguientes fases del programa de modernización del estado*, alineado con los objetivos de modernización incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para orientar y vincular las estrategias gubernamentales en la reforma del sector público, en la reforma presupuestaria, en el gobierno abierto y en otras áreas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional (cf. recomendaciones del capítulo 4). La razón de este programa de modernización es hacer del proceso de reforma de la gobernanza pública un medio para que Paraguay alcance la visión y los objetivos de desarrollo estratégico contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo con más eficiencia y eficacia. El país podría hacer de este programa de modernización el tema de un eficaz proceso de implicación de las partes interesadas como un elemento integral de una posible actualización del Plan Nacional de Desarrollo.

Nota

¹ Compuesto por los Ministerios de Agricultura y Ganadería; de Defensa Nacional; de Educación y Ciencias; de Hacienda; del Interior; de Industria y Comercio; de Justicia; de la Mujer; de Obras Públicas y Comunicaciones; de Relaciones Exteriores; de Salud Pública y Bienestar Social; de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Referencias

- Alessandro, M, M. Lafuente y C. Santiso (2013) *The Role of the Center of Government: a Literature Review* (Función del Centro de Gobierno: análisis bibliográfico), Institutions for Development, ficha técnica, IDB-TN-581, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/handle/11319/5988>
- Beuselinck E. (2008) *Shifting public sector co-ordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective* (Cambio en la coordinación del sector público y de los motores subyacentes del cambio: una perspectiva neoinstitucional), KU Leuven, Leuven.
- Evans, G., et al. 2010. “Romania – Functional Review – Center of Government.” (Rumania: análisis funcional - Centro de gobierno) Washington, DC: Banco Mundial
- Government of Paraguay (2017), “Background report to the questionnaire from the OECD” (Informe de referencia al cuestionario de la OCDE), documento de trabajo no publicado.
- Gobierno de Paraguay (2014), “Plan Nacional de Desarrollo 2030”. www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf
- Gobierno de Paraguay (2011) *Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo de la República del Paraguay: Diagnóstico Preliminar de la Estructura Actual del Poder Ejecutivo*.
- Ministerio de Hacienda de Paraguay (2016), *Presupuesto por Resultados Avances 2015*, <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=264>
- OCDE (próximamente) 2017 *Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government* (Encuesta sobre la organización y las funciones del centro de gobierno), OCDE, París.

- OCDE (2016), Northern Ireland (United Kingdom): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose (Irlanda del Norte [Reino Unido]: instauración de una gobernanza de conjunto para un objetivo común); Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260016-en>
- OCDE (2016b), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>;
- OCDE (2015), Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results (República Eslovaca: mejor coordinación para mejores políticas, servicios y resultados), Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247635-en>
- OCDE (2014) Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government, (Primer plano, Impulsión de mejores políticas desde el Centro de Gobierno) <https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf>
- OCDE (2013), Colombia: La implementación del buen gobierno, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>
- OCDE (2011) Estonia: Towards a Single Government Approach (Estonia: hacia un planteamiento de gobierno único), Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>
- Peters, G. R. Rhodes y V. Wright (2000). Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries. (Administración de la cumbre. Administración del núcleo del Ejecutivo en los países desarrollados). Londres: Palgrave Macmillan.

Capítulo 3. Vinculación de la planificación estratégica con los presupuestos

Paraguay ha desarrollado unas prácticas interesantes para alinear los presupuestos anuales y las inversiones con los objetivos de política estratégica, como son la formulación del Plan Nacional de Desarrollo con su horizonte de planificación a largo plazo, las reformas en la estructura presupuestaria y el establecimiento de objetivos anuales a nivel institucional. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, el país afronta problemas de sostenibilidad de dichas reformas y la necesidad de complementarlas con técnicas presupuestarias basadas en resultados y con marcos presupuestarios de mediano plazo.

Introducción

El presupuesto es el documento político central del gobierno que expone la priorización de objetivos anuales y plurianuales con sus respectivas asignaciones de recursos. Acompañado de otros instrumentos de política gubernamental, como leyes, reglamentos y acciones conjuntas con otros agentes sociales, el presupuesto trata de convertir en realidad los planes y las aspiraciones. El presupuesto es pues una herramienta de planificación y un reflejo de las prioridades gubernamentales. Requiere una gobernanza sana para que sea eficiente, estratégico, claro, transparente y depositario de la confianza de los ciudadanos. La experiencia de los últimos años ha demostrado hasta qué punto el presupuesto es una piedra angular clave en la arquitectura de la confianza entre los Estados y sus ciudadanos.

La recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria de la OCDE (2015) afirma que los presupuestos deberían estar estrechamente alineados con las prioridades estratégicas gubernamentales de mediano plazo organizando y estructurando las dotaciones presupuestarias de manera que se correspondan con los objetivos nacionales y que refuercen la dimensión de mediano plazo en el proceso presupuestario, más allá del ciclo anual (Recuadro 3.1). Un presupuesto eficaz a mediano plazo sienta las bases para vincular presupuestos, planes y políticas (como complemento de la programación presupuestaria) y aporta previsibilidad a la política. De esta manera, la elaboración de presupuestos de mediano plazo puede ser el vehículo para:

- Aportar más garantías a los planificadores políticos sobre la disponibilidad de recursos plurianuales.
- Determinar cuáles son las metas de mediano plazo con las que se han de alinear los recursos.

Asimismo, las herramientas de presupuesto por resultados son fundamentales para que los gobiernos puedan evaluar periódicamente si se cumplen realmente los objetivos políticos para los que se reservaron los fondos. Por ello es fundamental que los resultados, la evaluación y la relación entre coste y prestación sean una parte integrante del proceso presupuestario y estén claramente vinculados con los objetivos estratégicos de todo el gobierno (Recuadro 3.2).

La mejora de la gestión de las finanzas públicas como medio para optimizar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo estratégico nacional es un reto clave para Paraguay, al igual que sucede en muchos otros países. Paraguay ha dado varios pasos en este sentido, especialmente con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y su horizonte de planificación a largo plazo, con las reformas en la estructura presupuestaria y con el establecimiento de objetivos anuales en el ámbito institucional. A pesar de estas mejoras, el gobierno y la sociedad civil temen por la durabilidad de las reformas, que podría aumentar con un sólido marco de gasto de mediano plazo y con herramientas de presupuesto por resultados. Además, Paraguay podría plantearse la consolidación de otros elementos de gobernanza presupuestaria interrelacionados y que se potencien recíprocamente, como un debate inclusivo, participativo y realista sobre opciones presupuestarias, transparencia, apertura y accesibilidad a documentos presupuestarios, implicación de los ciudadanos, ejecución eficaz del presupuesto, riesgos fiscales y elaboración de presupuestos dentro de los objetivos fiscales.

Recuadro 3.1. Principio 2 de gobernanza presupuestaria de la OCDE

Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas de mediano plazo del gobierno:

- Reforzando la dimensión de mediano plazo en la elaboración de presupuestos de mediano plazo del presupuesto, más allá del ciclo anual tradicional.
- Organizando y estructurando partidas presupuestarias de forma que se correspondan con los objetivos nacionales.
- Reconociendo la posible utilidad de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP) para establecer las bases del presupuesto anual, de una manera eficaz que:
 - Tenga fuerza real a la hora de fijar límites para las principales categorías de gasto de cada año del horizonte de mediano plazo.
 - Esté plenamente en línea con las limitaciones del presupuesto descendente acordadas por el gobierno.
 - Se base en previsiones realistas de los gastos iniciales (es decir, utilice las políticas existentes), incluido un esquema claro de las principales hipótesis utilizadas.
 - Muestre correspondencia con los objetivos de gasto y los resultados de los planes estratégicos nacionales.
 - Incluya suficiente flexibilidad e incentivos institucionales para asegurar que se respetan los límites de gasto.
- Fomentando una estrecha relación de trabajo entre la Autoridad Presupuestaria Central (APC) y el resto de instituciones que forman el centro de gobierno (por ejemplo, oficina del primer ministro, consejo de ministros o ministerio de planificación), dadas las interdependencias existentes entre el proceso presupuestario y el logro de las políticas gubernamentales globales.

Considerando cómo concebir e implementar procesos regulares de análisis de las políticas de gasto existentes, incluidos los gastos tributarios, de un modo que contribuya a establecer expectativas presupuestarias en línea con los avances en todo el gobierno.

Este capítulo analiza la mejor forma de vincular la planificación estratégica con el presupuesto nacional de manera que se vea acompañada por los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos definidos en el plan. El capítulo comienza con una definición de las mejores prácticas de la OCDE para alinear la planificación estratégica con los presupuestos. A continuación ofrece una visión general del ciclo presupuestario de Paraguay, poniendo de relieve algunas de sus dinámicas y obstáculos particulares. Partiendo de este marco general, el capítulo examina con atención los recientes esfuerzos para mejorar la alineación de las prioridades estratégicas con el presupuesto. Por último aporta sugerencias y recomendaciones para el futuro desarrollo y dirección de dichas iniciativas teniendo en cuenta las mejores prácticas de la OCDE, como el diseño de un marco de gasto a mediano plazo actualizable, de forma que soporte la aplicación eficaz de una programación presupuestaria, e introduciendo al mismo tiempo un marco más fuerte de presupuesto por resultados.

Recuadro 3.2. Principio 8 de gobernanza presupuestaria de la OCDE

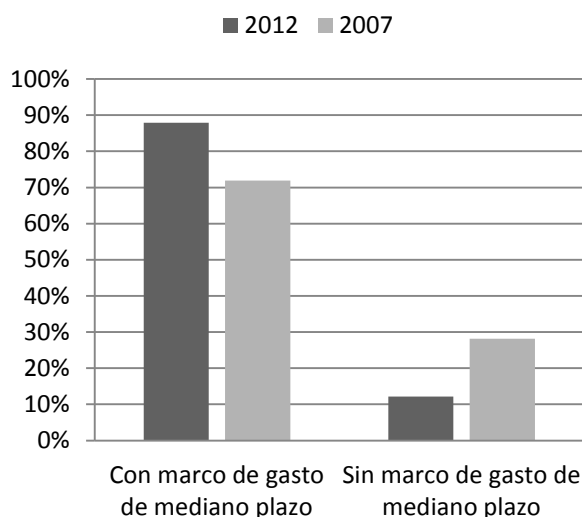
Hacer que los resultados, la evaluación y la relación entre coste y prestación sean una parte integrante del proceso presupuestario:

- Ayudando al parlamento y a los ciudadanos a entender no sólo lo que se está gastando, sino también lo que se está comprando en nombre de los ciudadanos, esto es, qué servicios públicos se están prestando realmente, con qué nivel de calidad y a qué nivel de eficiencia.
- Presentando de forma rutinaria información sobre resultados de manera que alimente y proporcione un contexto útil a las dotaciones financieras del informe de presupuesto; observando que dicha información debe aclarar, y no ocultar ni impedir la rendición de cuentas y la supervisión.
- Utilizando información sobre resultados, por tanto, que (i) se limite a un reducido número de indicadores pertinentes para cada programa o área de las políticas; (ii) sea clara y fácil de entender; (iii) permita hacer un seguimiento de los resultados contrastando objetivos y una comparación con referencias internacionales y de otro tipo; (iv) clarifique el vínculo con los objetivos estratégicos a nivel de gobierno.
- Evaluando y revisando los programas de gasto (incluidos los recursos de dotación de personal asociados y los gastos tributarios) de forma objetiva, rutinaria y regular, para informar de la asignación de recursos y la reorganización de prioridades tanto con los ministerios competentes como dentro del gobierno en su conjunto.
- Garantizando la disponibilidad de información sobre resultados y evaluación de alta calidad (es decir, pertinente, coherente, exhaustiva y comparable) para facilitar una revisión basada en datos reales.
- Realizando evaluaciones rutinarias y abiertas ex ante de todas las propuestas sustantivas de nuevas políticas para evaluar la coherencia con las prioridades nacionales, la claridad de objetivos, y los costes y beneficios previstos.

Tomando en consideración, periódicamente, el gasto global (incluido el gasto tributario) y la reevaluación de su alineación con los objetivos fiscales y las prioridades nacionales, teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones; poniendo de relieve que, para que esa revisión exhaustiva sea eficaz, debe responder a las necesidades prácticas del gobierno en su conjunto.

Vinculación de la planificación estratégica con los presupuestos en los países de la OCDE

Los países de la OCDE utilizan herramientas de gestión de las finanzas públicas que contribuyen a alinear el presupuesto con los objetivos estratégicos del gobierno. La mayoría de los países de la OCDE cuentan con un marco de gasto de mediano plazo (Figura 3.1). Un marco de este tipo bien diseñado obliga a las partes interesadas a adoptar una perspectiva de mediano plazo en las políticas presupuestarias en lugar de limitarse a un planteamiento anual. Además, aporta más garantías a los planificadores políticos sobre la disponibilidad de recursos plurianuales y ayuda a alinear los recursos con las metas gubernamentales de mediano plazo.

Figura 3.1. Porcentaje de países de la OCDE que poseen un marco de gasto de mediano plazo

Fuente: Base de datos de la OCDE para prácticas y procedimientos presupuestarios

El marco de gasto de mediano plazo suele abarcar cuatro años y su objetivo es mejorar la calidad y la certidumbre de la planificación fiscal plurianual combinando umbrales anuales prescriptivos con estimaciones previsionales descriptivas. Las 'estimaciones' son aquí cálculos de cómo se van a comportar los gastos, los ingresos y la posición fiscal global bajo ciertos supuestos. Por su propia naturaleza, los límites fiscales de alto nivel se establecen en un contexto de mediano plazo. Los umbrales son objetivos o límites establecidos por el gobierno para el gasto global o del área política de cada año del intervalo plurianual de referencia. Los umbrales se pueden actualizar anualmente o fijarse para un periodo. Para que el esquema de mediano plazo funcione con eficacia, las estimaciones y los umbrales se tienen que conjugar en el contexto de una planificación presupuestaria y una formulación política con visión de futuro.

De la misma manera, el marco de mediano plazo debería exponer claramente los objetivos fiscales gubernamentales de alto nivel de mediano plazo, como el nivel de ingresos globales, de gasto, de déficit o superávit, y de deuda. También debería ayudar a las partes a identificar las elecciones políticas y las concesiones necesarias teniendo en cuenta las estimaciones sobre qué pasaría en los 3 a 5 años siguientes si las políticas no varían.

La mayoría de los países de la OCDE ha acometido además reformas para organizar y estructurar las dotaciones de manera que se correspondan con los objetivos de desarrollo nacional estratégico (Recuadro 3.3). Más concretamente, algunos países han introducido el presupuesto por programas, en el que el presupuesto remite a programas funcionales o estratégicos (a diferencia de las tradicionales "partidas", capítulos y subcapítulos de gastos) para centrarse más claramente en los resultados y en los impactos del gasto público y promover unos vínculos más estrechos con objetivos de desarrollo y de planificación a mediano plazo. Entre las ventajas de este enfoque destacan el mejor monitoreo de la eficacia del programa, la mayor eficiencia de las dotaciones y la mayor transparencia para las partes sobre el uso y el impacto de los fondos públicos.

Recuadro 3.3. Sistema francés de programación presupuestaria

Francia promulgó en 2001 una nueva ley orgánica de presupuesto que incluía una estructura programática bien definida, en la que los presupuestos se clasificaban según los objetivos de la política pública y no por la naturaleza de los gastos. Según este nuevo enfoque, el presupuesto se tiene que dividir en misiones, programas y acciones:

- Una **misión** abarca una serie de programas diseñados para contribuir a una política pública específica. Puede involucrar a uno o a varios ministerios. El parlamento no puede cambiar ni ajustar las misiones. Tiene que aceptar las dotaciones presupuestarias propuestas por el gobierno ejecutivo y sólo tiene poder para variar la dotación entre programas.
- Un **programa** abarca un grupo coherente de actividades de un solo ministerio con un objetivo de política pública específico. Si hay más de un ministerio que participa en una política pública de gran envergadura, cada uno de ellos deberá tener un programa separado que cubra su propia responsabilidad en esa materia y que garantice la coordinación. Un programa corresponde por tanto a un centro de responsabilidad. Y para cada programa se nombra un director. Todos los recursos del presupuesto estatal se deben asignar y gastar dentro de un programa. En la misma línea, los ministerios no pueden gastar en otro programa los recursos asignados por el parlamento a un programa particular.
- Una **acción** abarca una serie de medios operativos para implementar el programa. El presupuesto desglosa los recursos asignados a las acciones de cada programa: sin embargo, este desglose es indicativo, no vinculante. De hecho los ministerios gozan de un alto grado de libertad para elegir los gastos de manera que el programa alcance los resultados previstos. No obstante, existe una excepción a este aumento de libertad: los créditos para gastos de personal no son indicativos, sino vinculantes de una manera asimétrica: si bien estos créditos se pueden usar para otros propósitos, los créditos para otros propósitos no se pueden destinar a los costes de personal.

La ley orgánica de presupuesto prescribe un amplio proceso de información sobre los resultados para integrar dicha información en el sistema presupuestario mediante los dos siguientes tipos de documentos presupuestarios obligatorios: planes anuales de resultados (*projets annuels de performances*, PAP) e informes anuales de resultados (*rappports annuels de performances*, RAP). Para una misión dada, el plan anual describe con detalle su propósito, sus metas, sus objetivos políticos y sus indicadores de eficiencia. Como parte de la ley de presupuesto anual, los documentos del plan anual tienen carácter previsional y deben contribuir al debate público sobre los costes y beneficios de la política pública. Los informes anuales de resultados se publican durante el primer trimestre, junto con la ley de revisión presupuestaria; se centran en los logros de eficiencia y ofrecen una información detallada sobre la implementación del programa y los resultados. Estos informes tienen carácter retrospectivo y suelen contribuir al debate público sobre la eficiencia de la administración.

Fuente: Loi organique relative aux lois de finances 2001 (Ley orgánica sobre leyes financieras, 2001)

La experiencia internacional sugiere que la programación presupuestaria se debería implementar progresivamente, pasando de unos presupuestos financieros detallados por "partidas" a unos presupuestos programáticos y temáticos que aumenten el compromiso con el contenido político y el "significado" de las dotaciones presupuestarias. En muchos países los programas se seleccionan en el contexto de una "cascada" política desde las metas estratégicas y de desarrollo de alto nivel, que arrojan resultados específicos de mediano plazo que, a su vez, alimentan objetivos sectoriales o departamentales, y los

correspondientes productos y resultados. Una vez seleccionados los programas, los países pueden asignar claramente las responsabilidades (organizativas e, idealmente, administrativas) para la ejecución de los programas y la consecución de los objetivos.

Una lección fundamental aprendida por los países de la OCDE en la anticipación de un sistema de programación presupuestaria ha sido la necesidad de evitar la sobrecarga de información y de ganarse el interés y la aceptación del parlamento, del público y de todo el sistema de gobierno de la administración pública para el presupuesto por programas como el instrumento central de la política. La experiencia internacional (Kraan, D. J., 2008) también dice que hay dos factores principales de éxito en la reclasificación del presupuesto por programas:

- Las estimaciones presupuestarias y las previsiones anuales se tienen que exponer con precisión, preferiblemente en productos y en costes unitarios.
- Se deben aplicar estrictas reglas de disciplina presupuestaria para evitar que el gasto ministerial supere sus umbrales.

Una clasificación programática se considera más apropiada para la función de priorización política del presupuesto; además puede mejorar las funciones de gestión y de control macroeconómico del presupuesto. Para que el control macroeconómico sea eficiente, los programas presupuestados deberán contener, además de las estimaciones del año presupuestado, estimaciones de mediano plazo. Si bien en la práctica puede que no se adopten legalmente las estimaciones plurianuales y que no tengan carácter vinculante como "consignaciones", pueden ser importantes para la planificación macropresupuestaria.

Por último, estas herramientas también se han acompañado por esfuerzos destinados a desarrollar y usar la información de resultados para comunicar, influir o determinar el nivel de los fondos públicos asignados a esas políticas en el contexto presupuestario. Entre otras cosas, el presupuesto por resultados puede informar el proceso de toma de decisión presupuestaria y mejorar la elaboración de políticas con base empírica. Un sistema de presupuesto por resultados aporta información pertinente que facilita la elaboración de presupuestos anuales y plurianuales, como el hecho de asignar (o reasignar) el mejor destino para recursos limitados. De forma similar, una clara vinculación de los presupuestos con los resultados y los impactos, basándose en conclusiones de diferentes sectores, y de países y regiones comparables, contribuye a sentar los cimientos de una política con base empírica.

Si bien el uso de presupuestos por resultados varía ampliamente, casi todos los países de la OCDE usan ahora objetivos o medidas por resultados no financieros en sus procesos presupuestarios (Recuadro 3.4). Aun cuando los países han adoptado modelos similares, sus formas de implementarlos han sido diversas, adaptándolos a sus capacidades, culturas y prioridades nacionales.

Recuadro 3.4. Modelos internacionales de presupuesto por resultados

En la OCDE se observan diferentes modelos y enfoques de presupuesto por resultados. Aun cuando los países han adoptado modelos similares, sus formas de implementarlos han sido diversas, adaptándolos a sus capacidades, culturas y prioridades nacionales. En este sentido, la OCDE ha observado tres grandes categorías de sistemas de presupuesto por resultados:

- **Presupuesto para presentación:** incluye información sobre los resultados junto con el presupuesto anual, se trata de un ejercicio de transparencia o una base de referencia para los políticos, sin que la información se tenga necesariamente en cuenta a la hora de decidir las dotaciones presupuestarias.
- **Presupuesto con información:** presenta de forma sistemática la información sobre resultados junto con las dotaciones financieras, facilitando así la comprensión de los políticos y que puedan utilizarla en la medida que estimen oportuno a la hora de decidir las dotaciones presupuestarias.
- **Presupuesto directo** (o presupuesto por resultados): los resultados están acompañados por la información financiera y se supone que los resultados de los objetivos anteriormente mencionados van a influir directamente en las dotaciones presupuestarias.

La OCDE ha encontrado recientemente una cuarta categoría:

- **Presupuesto para administración:** la información sobre resultados se genera y se usa para la administración interna y para la rendición de cuentas organizativa y administrativa, otorgando menor importancia a su vinculación con las dotaciones presupuestarias.

En los países de la OCDE las prácticas de presupuesto por resultados suelen entrar en las dos primeras categorías. Sólo unos pocos realizan presupuestos directos (tercera categoría) para tipos especiales de gastos (financiación de enseñanza superior o de hospitales).

Fuente: Ronnie Downes, Delphine Moretti y Scherie Nicol (2017)

Ciclo presupuestario de Paraguay

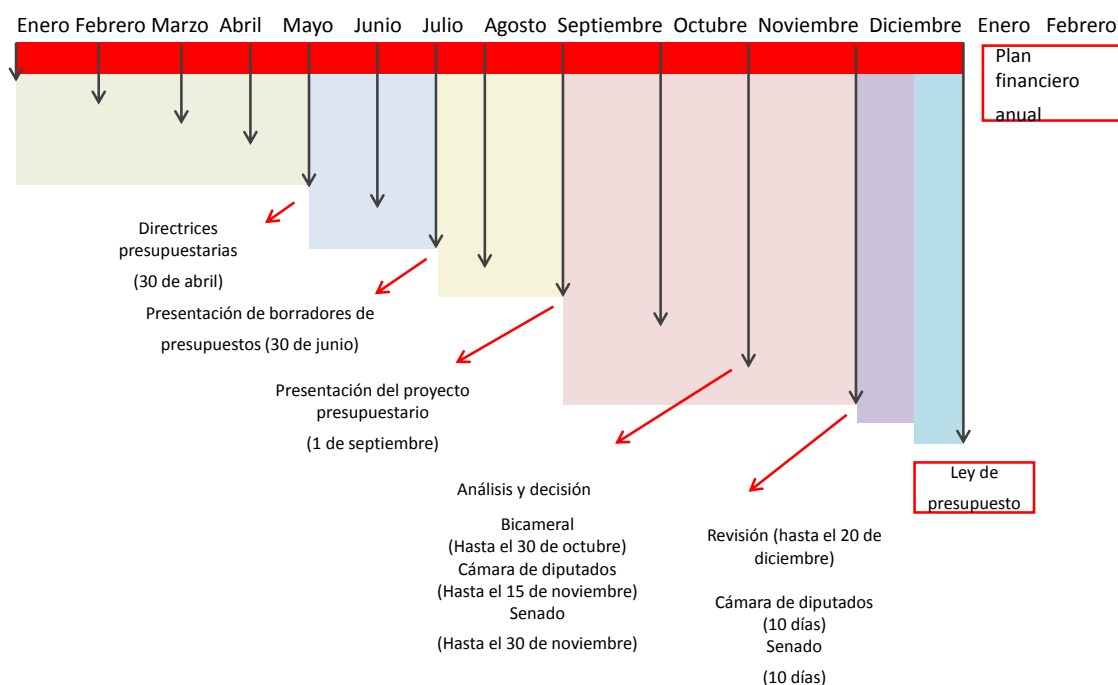
Paraguay cuenta con un calendario presupuestario que resulta claro y comprensible para las principales partes implicadas en el proceso presupuestario. La formulación del presupuesto comienza a finales de abril con la comunicación de las directrices a todos los organismos y entes del Estado y termina a finales de agosto, cuando se remite para su debate y aprobación. La ley de presupuesto se debate durante casi cuatro meses en el Congreso y el 20 de diciembre tiene que estar aprobado. El ministerio de hacienda adapta la versión definitiva de la ley en el plan financiero anual, en el que cada ministerio cuenta con sus dotaciones presupuestarias para el ejercicio (Figura 3.2).

Tal como se explicará más detalladamente, Paraguay adopta unas disposiciones institucionales particulares que afectan a la credibilidad, transparencia y sostenibilidad del documento presupuestario. Más concretamente, las diferentes funciones y prerrogativas entre el poder legislativo y el ejecutivo no están bien alineadas, lo que socava la predictibilidad y la eficiencia de las dotaciones presupuestarias.

La principal vía para autorizar y asignar ingresos en un país debería ser un proceso presupuestario reglamentado, abierto y transparente, con aprobación del Congreso. A

diferencia de la práctica habitual en los países de la OCDE, el documento guía para programar los gastos en Paraguay es el plan financiero anual preparado por el ministerio de hacienda a principios de año para ajustar los umbrales de gasto aprobados en la ley de presupuesto.

Figura 3.2. Calendario presupuestario de Paraguay



Fuente: Ministerio de Hacienda de Paraguay, 2017

Formulación

La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda se encarga de administrar el proceso de planificación y programación presupuestaria. La Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia contribuye también al proceso de formulación y monitoreo del proceso. Coordina la programación física y ayuda a los entes públicos en la preparación del borrador del presupuesto y en la alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La formulación del presupuesto comienza a finales de abril cuando el ministerio de hacienda comunica las directrices a todos los Organismos y Entes del Estado (OEE). Estos último preparan los borradores de presupuesto basándose en las directrices y los remiten, como muy tarde el 30 de junio, para su consolidación en el presupuesto general. Durante este proceso de consolidación se producen ciertas negociaciones informales entre el ministerio de hacienda y los ministerios competentes. Las solicitudes de los ministerios

se analizan en función de la disponibilidad de recursos y de su impacto en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En el marco institucional de Paraguay no existe un subcomité que resuelva las negociaciones presupuestarias. El ministerio de hacienda es el único que tiene competencia en este sentido. La ley de presupuesto consolidado se tiene que presentar al Congreso el 1 de septiembre y el 20 de diciembre tiene que estar aprobado (o rechazado).

Aprobación

Una comisión bicameral conjunta, compuesta por quince diputados y quince senadores, estudia el presupuesto durante 60 días, comenzando el 1 de septiembre, antes de remitir una recomendación no vinculante. La propuesta revisada se transmite a continuación a la Cámara de Diputados, donde se analiza durante dos semanas. Por último se traslada a la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Senado, en la que se estudia durante otras dos semanas. El Senado puede modificar cualquier elemento de la ley de presupuesto por mayoría simple, redactando prácticamente la versión “definitiva” del presupuesto (Molinas, J. R., & Pérez-Liñán, A, 2005).

A diferencia de la mayoría de países de la región, el congreso de Paraguay tiene poderes ilimitados para revisar y corregir la ley de presupuesto remitida por el Ejecutivo. Si bien las leyes de responsabilidad fiscal y de administración financiera del estado contienen importantes restricciones en cuanto a la protección de la sostenibilidad fiscal, en la práctica la propuesta de presupuesto ejecutivo se puede modificar e incrementar de manera sustancial (Santos A., 2009). El Congreso no sólo puede aumentar el importe de las inversiones, también puede elevar las dotaciones de gasto actuales, como nóminas y salarios (cf. capítulo 5). Estos aumentos los suele justificar con revisiones al alza de las proyecciones de ingresos, que por lo general carecen de realismo y credibilidad.

El papel del Congreso en el proceso presupuestario, especialmente la falta de herramientas y garantías para asegurar su adherencia a los objetivos fiscales, merma la validez del proceso de preparación del presupuesto, compromete la sostenibilidad fiscal y reduce la credibilidad del documento presupuestario. Este problema se puso especialmente de manifiesto en los dos últimos procesos de formulación presupuestaria. En 2016 hubo una escalada de tensiones entre los dos poderes del gobierno que culminó con un veto presidencial sin precedentes al presupuesto y una prórroga para la implementación del presupuesto de 2016 en el ejercicio de 2017. De forma similar, el presidente vetó parcialmente la ley de presupuesto para 2018. No obstante, en esta ocasión el veto fue revocado por mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso (Recuadro 3.5), amenazando la capacidad del país para cumplir la regla fiscal.

Recuadro 3.5. Tensiones entre los poderes del gobierno: vetos presidenciales de 2017 y 2018 a la ley de presupuestos

El Presidente vetó en diciembre de 2016 el presupuesto aprobado por el Congreso para el ejercicio 2017. La principal razón esgrimida fue el cumplimiento de los requisitos de la ley de Responsabilidad Fiscal y evitar el riesgo de que Paraguay no pudiese hacer frente a su endeudamiento durante 2017. Entre algunas de las modificaciones introducidas por el Senado destacan la limitación en el número de bonos a emitir por el gobierno, el aumento de los salarios del sector público (suponiendo un 0,2 % del PIB) y la imposición de un límite a los instrumentos utilizados por el Banco Central para operaciones de mercado abierto y de gestión de liquidez.

A falta de una invalidación del veto presidencial por parte del Congreso, el presupuesto anual de 2016, aprobado por el Congreso en 2015, fue restablecido para 2017. La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda publicó el plan financiero anual para 2017, adaptando el presupuesto aprobado para 2016.

La ley de presupuesto de 2018 fue objeto de un veto presidencial similar en diciembre de 2017. El principal objetivo de esta medida ejecutiva fue bloquear los incrementos salariales en los sectores de sanidad y educación y cumplir los requisitos de la ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, las dos cámaras del Congreso revocaron la decisión por mayoría absoluta apoyándose en los poderes que les otorga la Constitución, no dejando otra salida al presidente que publicar y promulgar la ley.

Fuente: FMI (2017), Faruqee, H y David, A (2017)

Ejecución

El ejercicio de ejecución presupuestaria coincide en Paraguay con el año civil. De acuerdo con la ley de administración financiera del estado, el ministerio de hacienda, en coordinación con los organismos y entes del estado, propone al Presidente un plan financiero mensual con ingresos y gastos para la ejecución presupuestaria. El plan de liquidez del gobierno central se basa en el plan financiero y está sujeto a la disponibilidad de recursos de la tesorería general.

Una característica especial del proceso presupuestario de Paraguay es que los ministerios competentes no usan la ley de presupuesto como el documento guía para programar sus gastos. Transcurridos dos meses de la aprobación de la ley de presupuesto nacional por el congreso, el ministerio de hacienda prepara y publica el plan financiero anual ajustando los umbrales incluidos en ella para tener en cuenta las previsiones de ingresos y el cumplimiento de las reglas fiscales (Recuadro 3.6). Los organismos y entes del estado conocen los umbrales de gasto definitivos para el ejercicio únicamente cuando el Presidente aprueba el plan por decreto y sale publicado. Como consecuencia parece existir un solapamiento entre la fase de ejecución y la fase de formulación del presupuesto, como mínimo durante los primeros meses del año.

Durante la fase de ejecución los organismos y entes del estado pueden solicitar reasignaciones presupuestarias al ministerio de hacienda. Las reglas y procedimientos de estas reasignaciones se establecen en la ley de presupuesto anual. Como norma general, los suplementos presupuestarios sólo se pueden autorizar por ley, las reasignaciones presupuestarias entre programas de la misma organización se deben autorizar por decreto

y las de un mismo programa se deben autorizar mediante una resolución ministerial especial.

Las particularidades del proceso presupuestario de Paraguay llevan a diferencias sustanciales entre el proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo, la ley de presupuesto aprobada por el Congreso y los gastos reales (Figura 3.3).

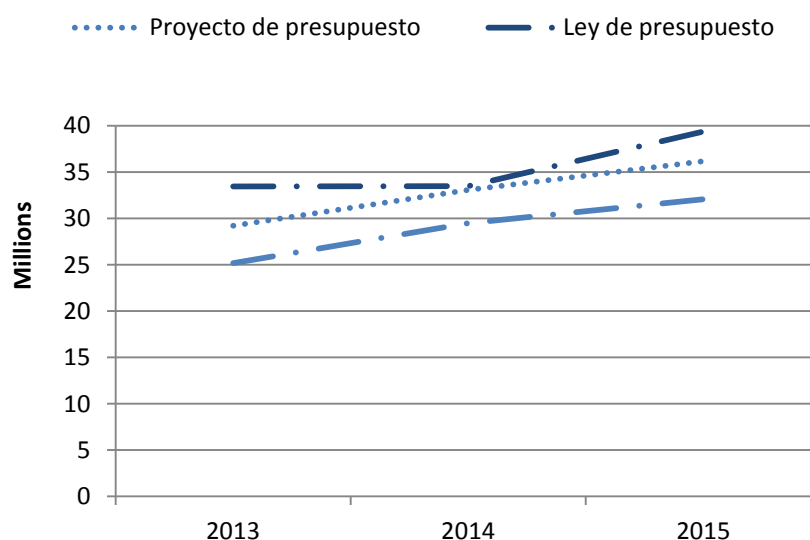
Recuadro 3.6. Normas fiscales en Paraguay

La Ley de Responsabilidad Fiscal n° 5098/13 incluye claros compromisos para desarrollar una política fiscal sana y sostenible en Paraguay. Más concretamente, el artículo 7 establece que las Leyes anuales del Presupuesto General de la Nación se sujetarán a las siguientes reglas:

1. El déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor que el 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para dicho año fiscal.
2. El incremento anual del gasto corriente primario del Sector Público no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4%. El gasto corriente primario se define como gasto corriente total excluido el pago de intereses.
3. No se podrán incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca un aumento en el salario vital mínimo y móvil vigente. El aumento será como máximo en la misma proporción y se incorporará en el Presupuesto del siguiente Ejercicio Fiscal.

La Ley de Administración Financiera del Estado n° 1535/99 establece por su parte que el crédito público sólo se podrá utilizar para realizar inversiones productivas, para atender casos de evidente necesidad o emergencia nacional, para reestructurar su administración pública o para refinanciar sus pasivos (regla de oro).

Figura 3.3. Diferencias entre el gasto conjunto de la ley presupuestaria presentada por el ejecutivo, la ley presupuestaria aprobada por el Congreso y el gasto real (2013 - 2015)



Fuente: Cálculos propios basados en la Evaluación PEFA de la Gestión de las Finanzas Públicas en Paraguay, agosto de 2016

Recientes esfuerzos para mejorar la alineación de las prioridades estratégicas con el presupuesto

Marco de planificación estratégica: Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

El primer paso hacia la alineación del presupuesto con los objetivos estratégicos del gobierno es contar con un marco estratégico eficaz y bien desarrollado. Para que sean eficaces, los planes nacionales de desarrollo tienen que incluir costos, indicadores, objetivos y metas medibles, y tienen que ofrecer una herramienta con la que los ministerios competentes puedan desarrollar los planes sectoriales y, a continuación, los planes anuales. Esta estratificación de herramientas de planificación, especialmente de mediano plazo, es el núcleo de una gestión eficaz de gastos a mediano plazo. La previsión de estos gastos se debe basar en el primer nivel de conceptualización y priorización política desarrollado en estos planes, asegurándose de que los presupuestos se elaboren meticulosamente.

Tal como se detalla en los capítulos 1 y 2, Paraguay ha realizado importantes progresos en cuanto a planificación estratégica. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 es el documento estratégico que establece los objetivos estratégicos del país y guía las acciones adoptadas por el Gobierno. Se estructura en torno a tres ejes estratégicos: 1) Reducción de pobreza y desarrollo social, 2) Crecimiento económico inclusivo, e 3) Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada; y cuatro líneas transversales: 1) Igualdad de oportunidades, 2) Gestión pública transparente y eficiente, 3) Ordenamiento y desarrollo territorial, y 4) Sostenibilidad ambiental. Basándose en estos ejes y líneas estratégicas, el gobierno estableció 12 estrategias generales, cada cual con una serie de objetivos específicos.

Paraguay ha trabajado también en el desarrollo de planes sectoriales e institucionales. Ciento veintinueve (121) órganos y entidades del Estado tienen un plan estratégico institucional (*Planes Estratégicos Institucionales* PEI), en la mayoría de los casos por una duración de cinco años y, habitualmente, abarcan un mandato presidencial. No obstante, el nivel de desarrollo no es homogéneo y estos planes no se articulan con el Plan Nacional de Desarrollo o sólo se articulan parcialmente con él. Además, hasta ahora no existe un proceso estructurado para coordinar el Plan Nacional de Desarrollo y los planes institucionales con el marco de planificación fiscal de mediano plazo. En el nivel subnacional se han dado los primeros pasos para desarrollar esta práctica. A partir de 2018, la Ley de Presupuesto recomienda a las municipalidades y a los departamentos que tenga un plan institucional.

Reforma de la estructura presupuestaria: hacia una programación de presupuestos

Con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, el gobierno de Paraguay ha realizado importantes esfuerzos para reestructurar el documento presupuestario y aumentar su vinculación con sus objetivos estratégicos. Desde 2014 el Gobierno comenzó a implementar el *Sistema de Planificación por Resultados*. El proceso se basa en los resultados obtenidos, siendo éstos la base para definir la combinación de recursos, actividades y procesos productivos necesarios para alcanzar dichos resultados.

La implementación eficaz del plan se lleva a cabo mediante la preparación de los *Planes Operativos Institucionales* POI, en los que cada institución establece las metas, los niveles de responsabilidad y los recursos necesarios para alcanzarlas. Estos planes tienen que tener en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y las acciones, planes y proyectos llevados a cabo para alcanzar los objetivos de reducción de extrema pobreza.

Cada organismo y ente del estado prepara su plan operativo institucional y su presupuesto basándose en los umbrales presupuestarios establecidos por el ministerio de hacienda. El plan se carga a continuación en el Sistema de Planificación por Resultados de la Secretaría Técnica de Planificación, en el que todos los gastos están vinculados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La secretaria técnica no sólo ha desarrollado el marco conceptual del sistema de planificación por resultados, sino también las directrices para la implementación, incluyendo un manual para preparar y cargar el plan en el sistema.

En la actualidad las 12 estrategias del Plan Nacional de Desarrollo se consideran programas presupuestarios relacionados o vinculados con él, lo que proporciona una estimación de la dotación de recursos asignados a cada estrategia. Esta nueva estructura ha contribuido a reducir el número de programas presupuestarios y a mejorar su claridad, además de facilitar la comprensión de sus vínculos y coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, varias entidades tenían un programa para ayudar a la población indígena. Con este nuevo sistema, los tres programas se agruparon bajo un objetivo común. Por otra parte, la nueva estructura del presupuesto aumenta la flexibilidad del proceso presupuestario al definir líneas en un nivel más agregado.

El proceso de carga en el Sistema de Planificación por Resultados comienza a principios de mayo y tiene que estar terminado a finales de ese mismo mes. A continuación la información se transmite durante los primeros días de junio al *Sistema Integrado de la Administración Financiera* (SIAF) para articular la información presupuestaria con los sistemas de Inversión Pública, Tesorería, Crédito y Deuda Pública y Contabilidad. Este proceso tiene que estar terminado a finales de junio. El ministerio de hacienda está

reestructurando el Sistema Integrado de la Administración Financiera para disponer de un sistema de información más integral que articule la planificación, la elaboración de presupuestos y la ejecución.

En poco tiempo se han realizado considerables avances en la definición de un marco integral y unas directrices claras para desarrollar la estructura del programa, con aclaraciones y definiciones de los términos y conceptos clave. La Secretaría Técnica de Planificación colaboró con el ministerio de hacienda en este proceso para ofrecer a los ministerios competentes formación y directrices sobre cómo vincular sus presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo. La secretaria ha trabajado también estrechamente con la oficina técnica de la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso. A pesar de las dificultades iniciales para adaptar la nueva estructura, la mayoría de organismos y entes del estado reconoce las ventajas del nuevo sistema en cuanto a simplificación, flexibilidad y alineación con los objetivos estratégicos.

A pesar de estas importantes mejoras, todavía queda margen para desarrollar la reforma de la programación presupuestaria. Si bien existe una relación entre los objetivos o resultados anuales y el presupuesto anual (Plan Operativo Institucional), falta la correlación entre objetivos y su dotación económica. Tal como se explicará más detalladamente en el siguiente apartado, el marco de gasto de mediano plazo no tiene en cuenta los objetivos de mediano plazo especificados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Presupuesto por resultados

Uno de los elementos más problemáticos de la gobernanza presupuestaria es hacer que los fondos públicos, una vez asignados y gastados, puedan ser monitoreados y evaluados para garantizar que se ha alcanzado la relación entre el coste y la prestación (Recuadro 3.7). El presupuesto por resultados es una herramienta fundamental para vincular los objetivos estratégicos del gobierno con el proceso presupuestario anual y plurianual. Dichos objetivos deberían ser monitoreados y evaluados de manera que el gobierno y la sociedad en su conjunto puedan ver las mejoras conseguidas e implementar, en caso necesario, medidas correctivas.

El monitoreo y evaluación de programas es una herramienta esencial para evaluar y mejorar las políticas y para reasignar los recursos allí donde puedan tener mayor impacto. La dimensión de monitoreo implica el uso de los datos generados durante la ejecución del programa para garantizar el cumplimiento de las restricciones presupuestarias y evaluar la consecución de los objetivos. La evaluación sistemática de programas emplea metodologías estandarizadas y profesionales que permiten una reevaluación de la justificación política de la continuidad de un programa en vista de otras modalidades y prioridades políticas rivales, y que garantizan la posibilidad de integrar las lecciones aprendidas en la revisión política.

Tal como se explica en el capítulo 2, el marco de monitoreo y evaluación no está bien definido en Paraguay. El Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación han creado iniciativas interesantes para medir la eficiencia (por ejemplo, presupuestos informados por resultados y sistemas de planificación por resultados). Sin embargo, las responsabilidades no están claramente definidas y faltan dispositivos de coordinación. Por otra parte, todavía no se ha creado el nuevo consejo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo para evaluar la eficiencia de los programas e instituciones públicas (cf. siguiente apartado).

Recuadro 3.7. Principales dificultades para la implementación de una programación presupuestaria en los países de la OCDE

Algunos problemas comunes a la implementación de presupuestos programáticos y por resultados en los países de la OCDE, independientemente del enfoque, se refieren al uso de la información de resultados, que se realiza en la fase más avanzada de la implantación de un sistema de presupuesto informado por resultados. Estos problemas implican mejorar la medición de los resultados, encontrar formas adecuadas para integrar la información de resultados en el proceso presupuestario, captar la atención de los decisores clave y mejorar la calidad de la información sobre rendimiento. Si bien existen excepciones, a la mayoría de los gobiernos le ha resultado difícil aportar a los decisores de manera oportuna una información de buena calidad, creíble y pertinente, además de ofrecer incentivos para que las partes interesadas usen esta información a la hora de decidir los presupuestos. Algunos países de la OCDE han afrontado cierto nivel de resistencia de sus funcionarios públicos para cambiar las prácticas, además de dificultades para desarrollar la capacidad institucional del ministerio de hacienda y de los ministerios competentes para usar la información de rendimiento.

La estrategia de Australia, uno de los primeros países en adoptar la programación presupuestaria para incorporar el criterio de resultados, ha sido un proceso prolongado e iterativo. Esto ha aportado muchos beneficios, aparte de la oportunidad de aprender de la experiencia antes de emprender nuevas reformas. Además ha sido importante debido a la interrelación entre los resultados y otros aspectos del entorno financiero, de rendición de cuentas, político y de gestión. La complejidad de las interacciones e incentivos es difícil de comprender si se aíslan de la experiencia práctica, haciendo que los cambios radicales tengan un alto potencial de riesgo. Dos temas recurrentes que ha afrontado Australia en el establecimiento de buena información de rendimiento son:

- La calidad de la información sobre las contribuciones de las entidades a los productos y los resultados.
- El uso limitado de la información de resultados para la toma de decisiones en el contexto presupuestario.

En lo que respecta a productos y resultados, es importante asegurarse de que los vínculos entre programas, resultados y productos sean claros y se midan con eficacia, especialmente si la información de rendimiento se tiene que utilizar en la toma de decisiones presupuestarias. Es fundamental que las personas que trabajan en las entidades entiendan bien las nuevas políticas y prácticas y que tengan las habilidades, capacitación, recursos y autoridad para implementar con eficacia las iniciativas. En lo que respecta a la utilidad de la información de rendimiento para la toma de decisiones presupuestaria, un importante reto a la introducción de un enfoque sistemático de los análisis programáticos ha sido asegurar que aporte valor a las consideraciones gubernamentales, que use con eficiencia los recursos de las entidades y que no se convierta en un ejercicio mecánico.

Fuente: Performance Budgeting in OECD Countries (Presupuestos por resultados en los países de la OCDE), OCDE (2007)

Presupuesto informado por resultados

Si bien Paraguay empezó a usar la información por resultados en 2004, el Gobierno no comenzaría a sentar las bases de un marco por resultados más completo hasta 2011. En virtud de la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 287 del 31 de agosto de 2011, el Gobierno implementará el presupuesto por resultados como una herramienta que crea un vínculo indirecto pero sistemático entre la información de desempeño y la asignación de los recursos entre las instituciones públicas y las prioridades. El ministerio de hacienda

ejerce el papel de control, monitoreo y evaluación de la información remitida por los órganos y las entidades del Estado bajo el marco de presupuesto informado por resultados.

En la actualidad hay tres herramientas implantadas bajo el marco de *Presupuesto por resultados* (Ministerio de Hacienda de Paraguay, 2016). Sin embargo, estas herramientas todavía no están articuladas con la reforma del Plan Nacional de Desarrollo ni del Sistema de Planificación por Resultados.

- **Indicadores de Desempeño.** Entregan información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas. En 2015 se aplicaron 166 indicadores a 57 programas, subprogramas y proyectos de la administración central.
- **Balances Anuales de Gestión Pública.** Los balances anuales de la gestión pública son análisis anuales en los que los organismos y entes del estado informan sobre el progreso logrado durante el ejercicio fiscal en términos de objetivos, metas y resultados, y establecen los compromisos institucionales para el siguiente ejercicio. Estos documentos se presentan al Congreso y están disponibles en el sitio web de cada institución.
- **Evaluación de programas públicos.** Se trata de una forma de informe de evaluación retroactiva sobre la evolución de programas públicos comparando los resultados obtenidos con los objetivos iniciales. En los últimos 5 años se han evaluado 26 programas y subprogramas públicos.

Sistema de Planificación por Resultados (SPR)

La reforma del Sistema de Planificación por Resultados ayuda a los organismos y entes del estado a definir sus resultados esperados y a establecer indicadores para monitorear el progreso en el nivel institucional; sin embargo, no existe un marco general para monitorear y evaluar la implementación del plan. El Plan Nacional de Desarrollo prevé la creación de un Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Pública. Este nuevo consejo debería evaluar los resultados de los programas e instituciones públicas. Más concretamente, debería establecer una agenda bianual priorizando las evaluaciones de instituciones y programas y estableciendo las responsabilidades y los recursos para realizar dichas evaluaciones. A pesar de la vital importancia de esta institución para la implementación de la reforma del Sistema de Planificación por Resultados, el consejo todavía no se ha creado.

La Secretaría Técnica de Planificación ha desarrollado una herramienta institucional para planificar, gestionar, monitorear y evaluar el logro de las metas institucionales alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo. La implementación de esta herramienta de monitoreo ha sido gradual. Los organismos y entes del estado que tienen resultados sociopolíticos priorizados en el marco del programa gubernamental *Sembrando Oportunidades* (un importante programa sociopolítico) empezaron a informar sobre los progresos de los resultados institucionales en 2015. Los resultados se publican en un tablero de control ciudadano con información detallada sobre los avances realizados. En 2017 todos los organismos y entes del estado comenzaron a informar mensualmente sobre el progreso de las metas establecidas en el Plan Operativo Institucional.

Bajo la reforma del sistema de planificación por resultados los organismos y entes del estado deben definir uno o más resultados esperados de cada uno de los programas, subprogramas y proyectos definidos en los Planes Operativos Institucionales anuales. Los resultados se tienen que anexar al Plan Nacional de Desarrollo (Figura 3.4). Cada

resultado deberá estar vinculado con un indicador y un objetivo para los 3 años siguientes (Figura 3.5). Los indicadores se seleccionan en un catálogo (los organismos pueden añadir libremente indicadores en él).

Figura 3.4. Ejemplo de resultados previstos en los Planes Operativos Institucionales

| Vinculación Cadena de Valor | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 12) PODER EJECUTIVO 1) PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA 2) PROGRAMAS DE ACCIÓN 2) SERVICIOS SOCIALES DE CALIDAD 6) REDUCCION DE POBREZA 0 7 | | | |
| Resultados Esperados Vinculados | Contrib. | Influe. | Acciones |
| PROGRAMAS SOCIALES DE REDUCCIÓN DE POBREZA, COORDINADOS Y ARTICULADOS EN TERRITORIO. | 0.5 | 0 | Indicadores Modificar Contrib Modificar Influe Vincular a PND Desvincular |
| FOCALIZADA, LA OFERTA PUBLICA DE BIENES Y SERVICIOS DIRIGIDA A PERSONAS EN SITUACION DE POBREZA EXTREMA. | 0.2 | 0 | Indicadores Modificar Contrib Modificar Influe Vincular a PND Desvincular |

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, 2017

Figura 3.5. Ejemplo de indicadores en los Planes Operativos Institucionales

| Indicadores Vinculados | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------|------------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Copy | CSV | Excel | PDF | Print | Buscar: <input type="text"/> |
| Indicadores Vinculados | | | | | |
| Nombre | Tipo Indicador | Unidad de Medida | Frecuencia de Medición | Fuente de Datos | Administrar |
| % de instituciones públicas que implementan el Tablero de Control para el monitoreo de indicadores institucionales. | Indicador de resultado | Porcentaje | 12 | Registros STP |     |

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, 2017

Desde 2017 todos los organismos y entes del estado tienen que preparar los planes operativos basándose en este marco. Sin embargo, la calidad de los indicadores y los grupos de objetivos varían de una institución a otra. A pesar de las mejoras, en la práctica parece que queda trabajo por hacer para asegurar que estos conceptos se entiendan de manera correcta y uniforme en todas las entidades y ministerios competentes.

La selección y el uso de indicadores de resultados para monitorear y medir el progreso en el logro de los objetivos son unas de las dimensiones más complejas de una reforma de presupuesto programático. No obstante, cuando se dispone de un grupo de indicadores correcto, puede contribuir a impulsar el sistema por resultados como un catalizador de progreso en otras dimensiones de la política pública (Recuadro 3.8).

Recuadro 3.8. Indicadores clave de desempeño y política pública

Austria ha reformado y optimizado en los últimos años su marco presupuestario de manera que cada ministerio presenta sus previsiones basándose en un programa con un reducido número de objetivos de desempeño (no más de 3 a 5) especificados para cada programa. Como mínimo uno de los programas tiene que estar relacionado con la igualdad de género. Tanto los recursos asignados a cada programa como los resultados relacionados con los objetivos están sometidos a auditoría por el órgano supremo de auditoría.

Ejemplo de indicadores: número de hombres y mujeres que se someten a examen médico preventivo; porcentaje de mujeres entre 45 y 75 años que participan en la detección del cáncer de seno.

De forma similar, **Nueva Zelanda** tiene un enfoque de resultados bien desarrollado según el cual las entidades se organizan en torno a los resultados que preocupan a los ciudadanos. En este contexto, cada entidad tiene que especificar los indicadores “pocos vitales” que dirán si se están alcanzando las metas.

Ejemplo de indicador: porcentaje de niños que asisten a clases y obtienen el certificado escolar en cinco materias.

Estados Unidos también ha otorgado una alta prioridad a articular objetivos claros de desempeño para cada entidad, incluyendo un reducido número de “metas prioritarias”; estos objetivos se han convertido en un principio organizativo tanto para la rendición de cuentas pública como para la gestión interna y la implicación del personal.

El marco de desempeño nacional de Escocia integra un dispositivo de coordinación para asegurar la alineación de las estrategias y programas entre sectores, contribuyendo a unos resultados nacionales más amplios.

Ejemplo de indicadores: proporción de trayectos retrasados por conductor debido a congestiones de tránsito; total de adiciones a la oferta de viviendas, incluidas las viviendas de nueva construcción públicas y privadas; conversión de edificios existentes a uso residencial; y rehabilitación de viviendas.

Fuente: OECD, The Governance of Inclusive Growth (OCDE, La gobernanza del crecimiento inclusivo), 2015

Marco de gasto de mediano plazo

Fortalecer la dimensión de mediano plazo en el proceso presupuestario (más allá del tradicional ciclo anual) es fundamental a la hora de asegurar la estrecha alineación de los presupuestos con las prioridades estratégicas gubernamentales de mediano plazo. Los marcos de gasto de mediano plazo consolidan la capacidad, del gobierno en general, y del ministerio de hacienda en particular, para planificar y aplicar una vía fiscal sostenible. Si se formula adecuadamente, un marco de este tipo obliga a las partes interesadas a adoptar una perspectiva de mediano plazo en las políticas presupuestarias, en lugar de un planteamiento anual.

Paraguay posee algunos de los fundamentos básicos para elaborar presupuestos de mediano plazo. En particular, la ley de Responsabilidad Fiscal (2013) aporta una perspectiva plurianual al proceso presupuestario. El presupuesto anual de Paraguay se ha tenido que encuadrar desde 2014 dentro de un escenario fiscal plurianual (Ley de Responsabilidad Fiscal n° 5098/13). La Dirección de Política Macrofiscal del ministerio

de hacienda desarrolla proyecciones fiscales de mediano plazo basadas en el PIB nominal, en la inflación prevista, en el crecimiento real del PIB, en el tipo de cambio y en los niveles de importación. Estas proyecciones se incluyen en el *Reporte de Finanzas Públicas* y se integran en la documentación del presupuesto anual presentada ante el Congreso.

El sistema de programación financiera plurianual tiene una perspectiva de tres años, con previsiones para el año en curso y para dos años más incluidos como anexos en dicha documentación. El ministerio de hacienda, basándose en las proyecciones macroeconómicas plurianuales, establece umbrales indicativos plurianuales de gasto. Estos umbrales se definen centralmente y se comunican a las instituciones públicas el 1 de julio. Basándose en estos umbrales, las instituciones públicas estiman sus gastos de mediano plazo para el año presupuestario y los dos años siguientes. Estos umbrales sólo se usan como referencia. En la práctica, las dotaciones presupuestarias se definen durante el proceso de formulación del presupuesto anual.

Recuadro 3.9. Niveles de desarrollo de la elaboración de presupuestos de mediano plazo

Al igual que con otras reformas, existen varios niveles en los que se pueden acometer presupuestos de mediano plazo. De acuerdo con una tipología desarrollada por el Banco Mundial, en un primer nivel un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) contiene una declaración de objetivos de política fiscal y una serie de metas y proyecciones integradas macroeconómicas y fiscales de mediano plazo. Un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) se basa en un Marco Fiscal de Mediano Plazo desarrollando previsiones de presupuestos de mediano plazo para entidades de gasto individuales. El objetivo de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo es asignar recursos a prioridades estratégicas y asegurar que las asignaciones son coherentes con los objetivos fiscales globales. La ventaja de este enfoque es ofrecer un cierto grado de predictibilidad presupuestaria a las entidades de gasto, garantizando al mismo tiempo la disciplina fiscal general. Un marco de gasto de mediano plazo añade un detalle más a este enfoque mediante elementos adicionales de presupuestos por actividades y resultados. Estas adiciones pretenden potenciar el énfasis de la relación entre coste y prestación del gasto público, además de reforzar la disciplina fiscal y la priorización estratégica.

Fuente: Banco Mundial, 2013

A pesar de las recientes mejoras, el marco de gasto de mediano plazo aún se encuentra en su fase inicial de desarrollo (Recuadro 3.9). En Paraguay los umbrales de gasto plurianual sólo se usan como referencia en el documento presupuestario. En la práctica, el Ministerio de Hacienda los reajusta cada año durante la fase de programación anual. Las diferencias en las previsiones no se estudian en el reporte de finanzas públicas y apenas se analizan los motivos de estas variaciones.

El impacto de una perspectiva de mediano plazo en el presupuesto depende finalmente de la credibilidad de las previsiones y de los umbrales de gasto, así como del uso que los decisores y miembros de la sociedad civil hagan de esta información. El fracaso en el cumplimiento de los objetivos del presupuesto de mediano plazo se deriva a menudo de unas disposiciones frágiles en cuanto a preparación, legislación e implementación de los objetivos presupuestarios.

El nuevo consejo fiscal podría desempeñar un papel estratégico en la mejora de las proyecciones plurianuales de los gastos y los ingresos en Paraguay, aumentando la credibilidad de las previsiones.

Una segunda consideración es que el ejercicio de programación financiera plurianual de Paraguay no tiene en cuenta los objetivos de mediano plazo vinculados con el plan estratégico a largo plazo. Si bien existe una relación entre los objetivos o resultados anuales y el presupuesto anual (Plan Operativo Institucional), falta la correlación entre objetivos y su dotación económica. Los gastos se proyectan según un aumento porcentual comparativo, sin una clara vinculación con los Planes Estratégicos Institucionales ni con el Plan Nacional de Desarrollo.

En los países con presupuesto a mediano plazo, las proyecciones de mediano plazo de los programas presupuestarios se basan en políticas de gasto ya existentes y en el impacto de las nuevas políticas presupuestarias propuestas, claramente vinculadas con los presupuestos anuales, todo ello basado en la programación. Sin embargo, el gobierno de Paraguay no elabora previsiones de gasto para los programas y las inversiones de mediano plazo; las prioridades de gasto sólo se estudian para el año presupuestario en curso. Además, el sistema que se usa para programar el presupuesto anual (Sistema de Planificación por Resultados) está disociado del ejercicio de programación del marco plurianual.

La credibilidad del marco de gasto de mediano plazo también se ve afectada por los poderes ilimitados del Congreso a la hora de aprobar los presupuestos con la incorporación de enmiendas sustantivas al proyecto de ley de presupuesto presentado por el Ejecutivo, comprometiendo la sostenibilidad fiscal y reduciendo la credibilidad de las previsiones plurianuales de gasto.

Recuadro 3.10. El nuevo Consejo Fiscal Asesor

El *Consejo Fiscal Asesor* (CFA) se creó en virtud del decreto n° 6498 de 2016 como una instancia independiente que contribuirá en la discusión, análisis y emisión de opiniones en materia de política fiscal. La opinión del CFA será importante para definir las variables sobre las cuales se construye la política presupuestaria, ayudando a difundir el conocimiento sobre el estado de las finanzas públicas, y orientando las discusiones sobre la política fiscal.

Las funciones del Consejo Fiscal Asesor son:

- Emitir opinión acerca del cálculo del resultado fiscal realizado por el Ministerio de Hacienda en el proyecto de Ley de Presupuesto. Esto incluye emitir opinión acerca de las proyecciones macroeconómicas, de ingresos y gastos fiscales, realizados por el Ministerio de Hacienda.
- Emitir opinión acerca de las implicancias fiscales y macroeconómicas de los cambios realizados por el Poder Legislativo al proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno Nacional.
- Manifiestar su opinión y formular recomendaciones al Ministerio de Hacienda sobre eventuales cambios metodológicos relacionados a las finanzas públicas, así como cambios en las reglas y metas fiscales.
- Asesorar el Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que éste le solicite de manera expresa.

El Consejo está integrado por tres miembros expertos designados por el Ministro de Hacienda. Los miembros provendrán del ámbito privado o académico, y será nombrados por periodos de hasta tres años, y podrán ser reconfirmados por un periodo adicional. Si bien el consejo no tiene personal permanente, el decreto establece el apoyo técnico y administrativo a cargo de la Dirección de Política Macro Fiscal del Ministerio de Hacienda, que cuenta con personal cualificado para satisfacer las necesidades del consejo.

Recomendaciones

Con arreglo a la evaluación precedente, para fortalecer los vínculos entre la planificación estratégica y el proceso de elaboración de presupuestos, Paraguay podría plantearse lo siguiente:

- **Aumentar la transparencia informando a los ciudadanos sobre la ley de presupuesto, sobre las diferencias con el proyecto presentado por el Ejecutivo, sobre el plan financiero y sobre los gastos reales.**

La transparencia presupuestaria significa ofrecer una completa apertura hacia la población sobre cómo se recauda y como se gasta el dinero público. La claridad sobre el uso de los fondos públicos es necesaria para que los representantes y funcionarios públicos puedan rendir cuentas de la eficacia y eficiencia. De la misma manera, un proceso presupuestario abierto y transparente hace que se refuerce la confianza de la sociedad en que sus opiniones e intereses se respetan y en que el dinero público se está usando correctamente. Además, la transparencia contribuye a mejores resultados fiscales y a políticas públicas más impactantes y equitativas.

Teniendo en cuenta las particularidades del proceso presupuestario paraguayo, es fundamental que los ciudadanos tengan acceso no sólo a toda la documentación presupuestaria y a los análisis económicos subyacentes, sino también a la información sobre las enmiendas introducidas durante el debate legislativo, sobre el plan financiero y

sobre la escala y justificación de las diferencias entre estos instrumentos. Este enfoque fomentará la rendición de cuentas y, presentando el material presupuestario (incluida la información de resultados) de manera precisa y regular, se subrayará el vínculo entre los recursos disponibles y los objetivos que hay que alcanzar. Además, si están bien informados, los ciudadanos pueden desempeñar un papel clave en hacer que el Congreso rinda cuentas de la calidad de las enmiendas introducidas durante la fase de aprobación del presupuesto. El nuevo Consejo Fiscal Asesor podría tener también una función clave apoyando la implementación de esta recomendación.

- **Promover un compromiso constante y responsable por parte del Congreso a lo largo del proceso presupuestario**

El gobierno podría considerar la realización de actualizaciones regulares de las proyecciones de ingresos y gastos, y de debates sobre objetivos fiscales para implicar positivamente al Congreso y para construir alianzas que conduzcan a una participación responsable en el desarrollo presupuestario. Por ejemplo, el Ejecutivo podría comprometerse a implementar actualizaciones de las proyecciones de ingresos y gastos antes del cierre del primer semestre del año, con objeto de informar al Congreso sobre la economía y asegurarse de que estos aspectos se tienen en cuenta durante la fase de formulación y aprobación del presupuesto del año presupuestario siguiente. Además, el Ejecutivo podría presentar al Congreso el marco fiscal y las prioridades del presupuesto antes de la presentación de la ley de presupuesto.

- **Vincular el plan nacional con planes institucionales y sectoriales (y con el marco de descentralización, cf. recomendaciones del capítulo 4).**

Para que sean eficaces, los planes nacionales de desarrollo tienen que incluir costos, indicadores, objetivos y metas medibles, y tienen que ofrecer una herramienta con la que los ministerios competentes puedan desarrollar los planes sectoriales y, a continuación, los planes anuales.

Si bien Paraguay ha trabajado en el desarrollo de planes sectoriales e institucionales, estos planes no están totalmente articulados con el Plan Nacional de Desarrollo y el nivel de desarrollo no es homogéneo. Por ello se podría beneficiar con el desarrollo de un proceso estructurado para coordinar el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales e institucionales con el marco de planificación fiscal de mediano plazo.

- **Consolidar la reforma del "Sistema de Planificación por Resultados" reforzando el esquema de presupuesto basado en la eficiencia.**

El gobierno de Paraguay ha realizado importantes esfuerzos para reestructurar el documento presupuestario y aumentar su vinculación con sus objetivos estratégicos. No obstante, todavía queda margen para reformar la programación presupuestaria. Más concretamente, el gobierno podría plantearse:

- Integrar la reforma en un instrumento más robusto para garantizar su estabilidad y continuidad.
- Establecer un dispositivo que permita al gobierno diseñar y formular programas presupuestarios para vincularlos mejor con los resultados institucionales, sectoriales y nacionales, definiendo un marco general para monitorear y evaluar la implementación del plan.
- Definir responsabilidades precisas para el monitoreo y la evaluación y articular los actuales marcos por resultados (por ejemplo, presupuestos informados por resultados y sistemas de planificación por resultados).

- Fortalecer el vínculo con objetivos clave de alto nivel (por ejemplo, indicadores nacionales clave y objetivos de desarrollo sostenible). Ello contribuirá a afianzar y orientar el marco de presupuesto por resultados.
- Desarrollar un plan de mediano plazo para articular el sistema de planificación por resultados con el marco de gasto de mediano plazo y los programas presupuestarios en el nivel del gobierno subnacional.

- **Consolidar el marco de gasto de mediano plazo**

Las proyecciones plurianuales de gastos e ingresos, que en la actualidad son extrapolaciones técnicas, deberían convertirse en previsiones realistas basadas en información y en asunciones reales sobre las consecuencias y costos de la política actual (teniendo en cuenta el desarrollo de la demanda) y de las políticas alternativas propuestas. Más concretamente, Paraguay podría considerar la adopción de las siguientes recomendaciones:

- Los umbrales de gastos y las dotaciones ministeriales deberían referirse al mediano plazo.
- El ejercicio de programación financiera plurianual debería tener en cuenta los objetivos de mediano plazo vinculados con el plan estratégico a largo plazo.
- Los umbrales de gastos y las dotaciones ministeriales deberían basarse en un intercambio o conciliación de los planes sectoriales de mediano plazo y las opciones de ingresos.
- Considerar la implementación de dispositivos de transmisión que, bajo ciertas condiciones, permitan trasladar al año siguiente programas que se hayan retrasado.
- Alinear los planes sectoriales de mediano plazo actuales con las previsiones de mediano plazo.

- **Hacer uso del nuevo Consejo Fiscal Asesor (CFA) para reforzar las previsiones de ingresos y gastos**

Los ingresos se deberían calcular con la mayor precisión posible desde el comienzo del proceso anual. Además, las proyecciones económicas y las asunciones subyacentes se deberían hacer públicas para que puedan inspirar la confianza pública y política como la base oficial estándar para la toma de decisiones sobre gasto y desarrollos de política tributaria. Ello no sólo aumentará la predictibilidad y transparencia en el proceso tributario, sino que además consolidará las bases de la preparación del proceso presupuestario, ayudando a informar y orientar el compromiso del Congreso durante el ciclo presupuestario.

Al igual que ocurre en varios países de la OCDE, la existencia de una entidad técnica independiente encargada de las asunciones económicas para el pronóstico de ingresos puede sustentar la calidad, la credibilidad y la transparencia de las previsiones de ingresos.

Recuadro 3.11. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española y su impacto en la proyección de ingresos

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) española se estableció en 2013 como parte de un proceso de reforma con objeto de fortalecer el marco fiscal, cumpliendo nuevas obligaciones europeas, restableciendo las finanzas públicas y colocándolas en una vía sostenible. Tiene un extenso mandato para asegurar el cumplimiento eficaz del principio de estabilidad presupuestaria constitucional por parte de las administraciones públicas de todos los niveles del gobierno. Ello incluye el monitoreo continuo del ciclo presupuestario y de la deuda pública, así como el análisis de las previsiones económicas del gobierno.

De acuerdo con un reciente estudio llevado a cabo por la OCDE, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ha contribuido positivamente a una mejor gestión fiscal en todas las fases del ciclo de política fiscal. Según la opinión general, en la fase de planificación ha ayudado a generar mejoras en los métodos de previsión. Las partes interesadas que trabajan en previsiones nacionales agradecieron los debates técnicos más profundos en los que ahora podían participar gracias a la integración de la AIReF en esta área. Observaron además que, mientras que en un principio opinó que los ingresos estaban sobrevalorados en relación con las previsiones macroeconómicas y con el índice de revalorización de las pensiones, más adelante se ha producido una convergencia entre las previsiones del gobierno y la opinión de la AIReF. Ello sugiere que la supervisión de este órgano ha contribuido a hacer que el gobierno sea más prudente, si bien puede haber otros factores en juego como una mejora de las condiciones económicas. La AIReF también ha mejorado los métodos de previsión en el nivel regional, por ejemplo creando un grupo de trabajo para garantizar que todas las regiones tengan acceso a herramientas robustas para proyectar el PIB regional y el empleo.

Fuente: OCDE, 2017

El Consejo Fiscal Asesor fue creado en Paraguay por iniciativa del Ministerio de Hacienda y autorizado por decreto. De reciente creación, está todavía en una fase muy temprana de desarrollo. Sin embargo, teniendo en cuenta su mandato y sus objetivos funcionales globales, tiene potencial para desempeñar un papel principal en el fortalecimiento de las proyecciones de ingresos. Las proyecciones políticas se deberían analizar a fondo y, si procede, deberían ser revisadas por esta institución. A largo plazo puede ser aconsejable que el Consejo Fiscal Asesor adopte una función más sustantiva en este sentido, manteniéndose en las tendencias de los países de la OCDE.

Para alcanzar este objetivo, Paraguay debería considerar la aplicación de la recomendación del Consejo sobre los Principios para Instituciones Fiscales de la OCDE (por ejemplo, garantizar el apartidismo de las instituciones fiscales independientes y su estatus de independencia, y asegurar que su mandato esté alineado con los recursos asignados a la institución). Un análisis detallado sobre cómo alinear mejor el marco institucional actual con las recomendaciones de la OCDE se podría incluir en un estudio de la OCDE centrado exclusivamente en la gobernanza presupuestaria.

- **Reforzar otros elementos interrelacionados y complementarios dentro de la esfera de la gobernanza presupuestaria**

La implementación de un marco nacional realista y creíble de planificación y elaboración de presupuesto requiere hacer progresos en muchas dimensiones de gobernanza presupuestaria como: flexibilidad presupuestaria, ejecución eficaz del presupuesto, un

debate inclusivo, participativo y realista sobre opciones presupuestarias; transparencia, apertura y accesibilidad a documentos presupuestarios; implicación de los ciudadanos; identificación y gestión de riesgos fiscales; y elaboración de presupuestos dentro de los objetivos fiscales. Teniendo en cuenta la amplitud y la complejidad de estos temas, Paraguay se beneficiaría en gran medida de un estudio de la OCDE centrado exclusivamente en la gobernanza presupuestaria.

Referencias

- European Commission and OECD (2012), OECD Economic Surveys: Euro Area 2012 (Comisión Europea y OCDE (2012), Estudios Económicos de la OCDE: Área Euro 2012), publicaciones de la OCDE.
- FMI (2017), Paraguay, Consulta del artículo IV de 2017—Comunicado de prensa; informe del personal técnico n° 17/233
- Faruqee, H y David, A (2017), Why 2018 Is a Pivotal Year for Paraguay (Por qué 2018 es un año decisivo para Paraguay) <http://www.imf.org/external/np/blog/dialogo/120517.pdf>
- Kraan, Dirk-Jan (2008), Programme budgeting in OECD countries, in OECD Journal on Budgeting, volume 7, no. 4, (Presupuesto programático en los países de la OCDE, artículo aparecido en la revista de la OCDE sobre elaboración presupuestaria, volumen 7, fascículo 4) publicaciones de la OCDE, París.
- Ministerio de Hacienda de Paraguay (2016), Presupuesto por Resultados Avances 2015, <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=264>
- Molinas, J. R., & Pérez-Liñán, A. (2005). ¿Quiénes deciden el presupuesto?: La economía política del proceso presupuestario en Paraguay. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (2007), Performance budgeting in OECD countries (Presupuestos por resultados en los países de la OCDE), publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>
- OCDE (2013), Colombia: La implementación del buen gobierno, publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>
- OCDE (2014), Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries (Prácticas y procedimientos presupuestarios en los países de la OCDE), publicaciones de la OCDE, París <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>
- OECD (2015), Recommendation of the Council on Budgetary Governance, (Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria), publicaciones de la OCDE, París, <http://oe.dc/UA>
- Von Trapp y otros (2017), Estudio de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), <https://search.oecd.org/gov/budgeting/airef-estudio-esp.pdf>
- Ronnie Downes, Delphine Moretti y Scherie Nicol (2017), "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results (Presupuestos y resultados en la Unión Europea: un estudio de la OCDE en el contexto del presupuesto de la UE centrado en resultados)", OECD Journal on Budgeting. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>
- Santos, A. (2009). Paraguay: Haciendo frente a la trampa del estancamiento y la inestabilidad Fondo Monetario Internacional.
- STP (2017) Instructivo para la elaboración del plan operativo institucional. <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahU>

[KEwjghbS71cPXAhVEC8AKHS0wCmEQFggsMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.stp.gov.py%2Fv1%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F04%2FInstructivo-para-elaboraci%25C3%25B3n-del-Plan-Operativo-Institucional-2018-2020.pdf&usg=AOvVaw2UimTjitcO9bAtIWaFBjiD](http://www.stp.gov.py/wp-content/uploads/2017/04/Instructivo-para-elaboracion-del-Plan-Operativo-Institucional-2018-2020.pdf)

Banco Mundial (2013), Beyond the annual budget, Global experience with Medium-term expenditure frameworks (Más allá del presupuesto anual, experiencia global con marcos de gasto de mediano plazo)

Capítulo 4. La Gobernanza Multinivel en Paraguay: fortalecimiento de la dimensión territorial para una administración más estratégica

Este capítulo ofrece una síntesis de la actual situación política, administrativa y financiera de los gobiernos subnacionales paraguayos y de los principales dispositivos de gobernanza multinivel del país. La primera parte presenta un resumen de las capacidades subnacionales en el contexto del proceso de descentralización de Paraguay, subrayando la existencia de retos fiscales y públicos, mientras que la segunda parte se centra en los dispositivos existentes para la coordinación multinivel. Evalúa el Plan Nacional de Desarrollo como un instrumento de planificación para la gobernanza multinivel y el desarrollo territorial. El capítulo concluye formulando recomendaciones para la implementación de las reformas de descentralización y gobernanza multinivel a través de un enfoque integral e integrado.

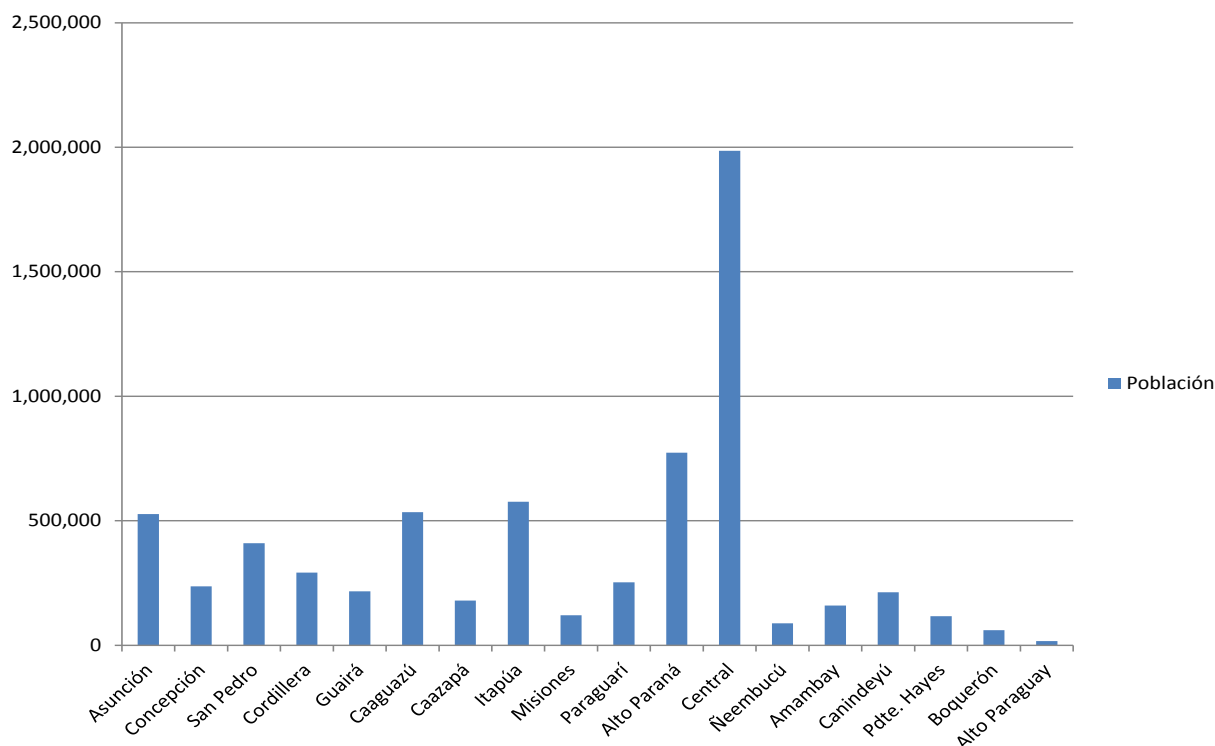
Introducción: un pequeño país con importantes disparidades regionales

Paraguay es un país heterogéneo en términos de desarrollo, independientemente de si se analiza desde el punto de vista económico, social o territorial. Tal como se explica en el capítulo 1, Paraguay se divide en 17 departamentos y 254 municipalidades, más la ciudad de Asunción, la capital del país, independiente de cualquier departamento. Bajo la Constitución de Paraguay, sólo el gobierno central y las municipalidades tienen responsabilidades para tomar decisiones administrativas.

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe, hay grandes diferencias de población entre la capital y el resto del país (tal como se muestra en la Figura 4.1). Asunción y el departamento Central concentran más del 37% de la población del país, mientras que departamentos como Alto Paraguay y Boquerón presentan los niveles más bajos de población, con una densidad de tan sólo 0,65 personas/km² o 0,2 personas/km² respectivamente (Figura 4.2).

Tal como se muestra en las Figura 4.1 y Figura 4.2, la mayoría de la población vive en áreas urbanas (56,7 por ciento), y sin embargo el país tiene una baja densidad demográfica global (una media de 17 personas /km²); su población se distribuye de forma desigual en el Este (la llamada región Oriental), siendo el área urbana de Asunción el departamento más densamente poblado, con 4.499 personas/km². A pesar de representar el 60% de la superficie total del país, la región Occidental (*El Chaco Paraguayo*) sólo alberga al 2,6% de la población, con 0,5 personas/km², mientras que la región Oriental concentra el 97,4% de la población del país, con 31,5 personas/km².

Figura 4.1. Población por departamentos (2015)



Fuente: Elaboración propia basada en los datos de www.dgeec.gov.py y en el Atlas de desarrollo humano del PNUD (2015)

Figura 4.2. Población y densidad por departamentos (2015)

| Departamento | Población | Densidad media/Km2 |
|---------------|-----------|--------------------|
| Asunción | 526.408 | 4.499 |
| Concepción | 236.959 | 13 |
| San Pedro | 409.381 | 20 |
| Cordillera | 291.311 | 59 |
| Guairá | 216.335 | 56 |
| Caaguazú | 534.522 | 47 |
| Caazapá | 179.576 | 19 |
| Itapúa | 576.577 | 35 |
| Misiones | 120.576 | 13 |
| Paraguarí | 252.255 | 29 |
| Alto Paraná | 773.303 | 52 |
| Central | 1.985.384 | 805 |
| Ñeembucú | 87.75 | 7 |
| Amambay | 159.263 | 7 |
| Canindeyú | 212.637 | 15 |
| Pdte. Hayes | 116.536 | 2 |
| Boquerón | 60.402 | 1 |
| Alto Paraguay | 16.582 | 0,2 |
| Media total | 6.755.757 | 17 |

Fuente: Elaboración propia basada en los datos de www.dgeec.gov.py y en el Atlas de desarrollo humano del PNUD (2015)

Impulsada por un crecimiento económico sostenido, Paraguay ha reducido considerablemente la desigualdad de ingresos en la última década. El coeficiente de Gini ha descendido de 0,531 en el año 2006 a 0,478 en 2015 (DGEEC, 2017), cifra ligeramente superior a la media de América Latina de 0,469 (CEPAL, 2017) y relativamente elevada comparada con la media de la OCDE de 0,317 (OCDE, 2017d).

De acuerdo con los datos de 2016, la pobreza rural (39,72%) es casi el doble que en las áreas urbanas (21,94%) (DGEEC, 2017b). Esta disparidad se agrava en el caso de la pobreza extrema, cuya cifra (12,17%) es 7,5 veces superior en las áreas rurales que en las urbanas (1,63%). El índice de pobreza varía considerablemente en los 17 departamentos de Paraguay. Los más afectados son Caazapá (55,78%), seguido por Concepción (49,97%) y San Pedro (48,07%), mientras que el índice de Asunción es de sólo 13,35% y el del departamento Central, de 16,45%. Los departamentos de Asunción, Canindeyú y Presidente Hayes presentan algunos de los niveles más altos de desigualdad, con unos coeficientes de Gini de 0,530, 0,564 y 0,592 respectivamente (Figura 4.3), superados sólo por el departamento de Boquerón con 0,631.

Figura 4.3. Coeficiente de Gini, desempleo y pobreza por departamentos (2016)

| | Coeficiente de GINI | Índice de pobreza en % | Tasa de desempleo en % |
|------------------|---------------------|------------------------|------------------------|
| Asunción | 0,530 | 13,35 | 6,53 |
| Concepción | 0,472 | 49,97 | 3,97* |
| San Pedro | 0,498 | 48,07 | 3,71** |
| Cordillera | 0,415 | 26,19 | 6,23 |
| Guairá | 0,424 | 38,68 | 3,66 |
| Caaguazú | 0,526 | 47,43 | 4,32 |
| Caazapá | 0,517 | 55,78 | 4,23 |
| Itapúa | 0,468 | 31,85 | 4,68 |
| Misiones | 0,508 | 37,78 | 6,50 |
| Paraguarí | 0,468 | 39,07 | 5,04 |
| Alto Paraná | 0,456 | 27,01 | 7,43 |
| Central | 0,385 | 16,45 | 7,62 |
| Ñeembucú | 0,444 | 36,00 | 5,99** |
| Amambay | 0,468 | 22,62 | 5,99 |
| Canindeyú | 0,564 | 36,15 | 4,00 |
| Presidente Hayes | 0,592 | 25,41 | 7,02 |
| Boquerón | 0,631 | 23,86 | 4,86 |
| Alto Paraguay | 0,528 | 35,91 | 12,98 |

Nota: * Datos de 2014, último año disponible; ** Datos de 2015, último año disponible

Fuente: DGEEC (2017b) Condiciones de Vida

Para entender estas disparidades territoriales y los retos regionales es importante analizar el marco institucional actual y las capacidades de la administración paraguaya en el nivel subnacional, su dinámica y la relación política y administrativa entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. En este sentido, la primera parte de este capítulo analiza la actual situación política, administrativa y financiera de los gobiernos subnacionales paraguayos en el contexto del proceso de descentralización del país. La segunda parte se centra en los principales dispositivos de gobernanza multinivel, evaluando *inter alia* el Plan Nacional de Desarrollo como un instrumento de planificación para la gobernanza multinivel y el desarrollo territorial.

Competencias subnacionales y marco fiscal

Un país históricamente centralizado que se dirige hacia la descentralización

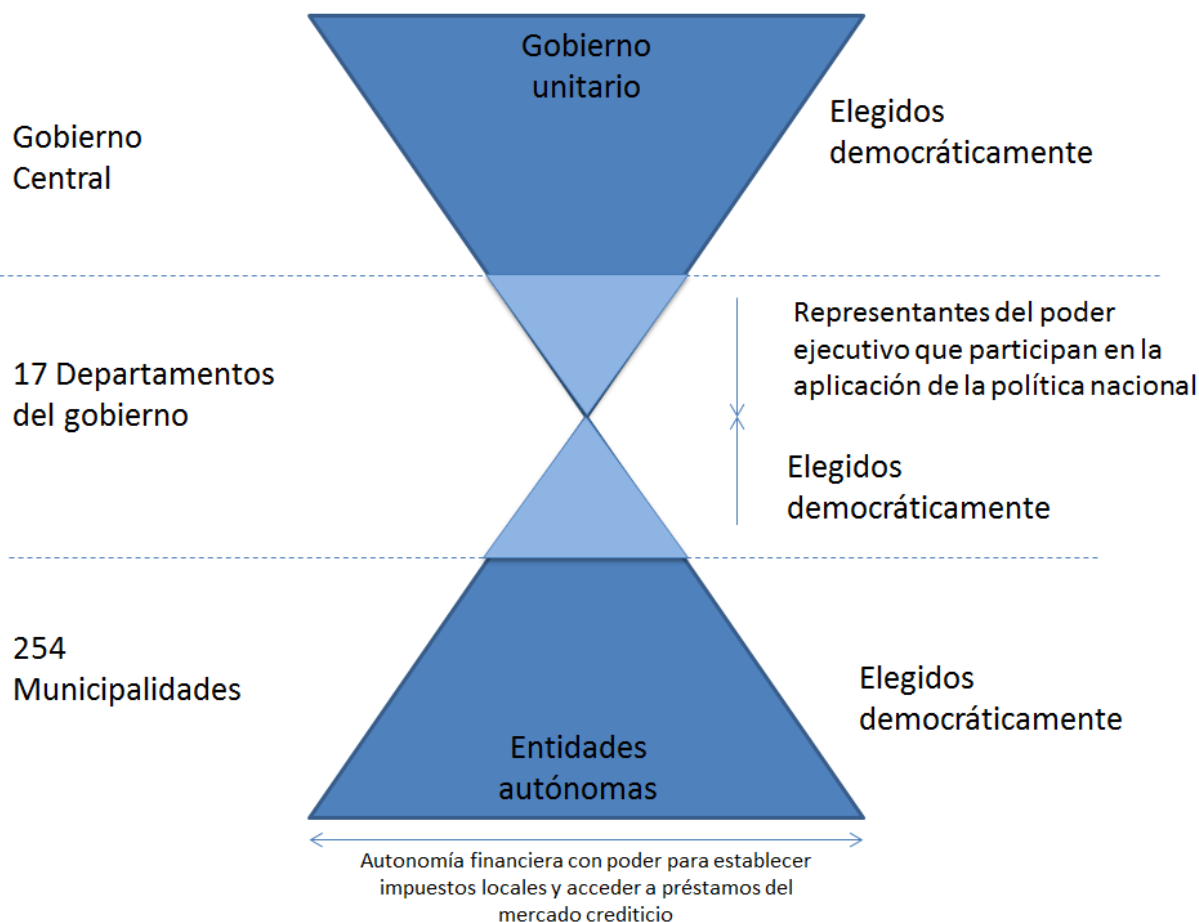
No existe un consenso universal sobre descentralización o sobre una estructura óptima de gobernanza multinivel. La naturaleza y el alcance de la descentralización dependen de la compleja relación entre los niveles de gobierno, en la que los factores históricos, políticos y económicos desempeñan un papel determinante (OCDE, 2017c). Paraguay se ha caracterizado a lo largo de su historia por estar altamente centralizado, tanto desde el punto de vista político como administrativo, una característica que se acentuó durante los 34 años de la dictadura de Alfredo Stroessner (IIG, 2003). Cualquier análisis tiene que tener en cuenta que, en comparación con otros países latinoamericanos, el proceso paraguayo de descentralización es relativamente reciente, puesto que no comenzó hasta después de su retorno a la democracia en 1989.

Desde entonces, Paraguay ha realizado importantes esfuerzos para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios locales y para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas siguiendo una estrategia para incrementar la descentralización política, administrativa y fiscal.

El primer paso importante hacia la **descentralización política**, entendida como la devolución o transferencia de poderes a unas autoridades locales elegidas democráticamente, llegó con la transición democrática y la reforma de la ley electoral en 1990, que desembocó en las elecciones municipales de 1991. **La Constitución de 1992 consagró la forma de gobierno de Paraguay como una república unitaria y descentralizada**, creó los Gobiernos departamentales (*Departamentos*) como gobiernos intermedios, reconoció la autonomía política, administrativa y jurídica de los departamentos y de los municipios mediante la elección directa de gobernadores y alcaldes, y estableció la autonomía financiera municipal.

El segundo gran avance guardaba relación con la transferencia de **responsabilidades administrativas**, especialmente a las municipalidades. En este contexto, el sistema de gobernanza multinivel de Paraguay se podría describir como un "reloj de arena" (Figura 4.4), en el sentido de que el gobierno intermedio, representado por los departamentos, tiene menos atribuciones que su interlocutor superior, el gobierno central, y que su interlocutor inferior, las municipalidades (OCDE, 2017).

Figura 4.4. Sistema de gobernanza multinivel de Paraguay



Fuente: Elaboración propia

La actual configuración política y administrativa de los **Gobiernos departamentales** fue creada por la Constitución de 1992. Su establecimiento sigue la tendencia observada en los países de la OCDE durante las últimas décadas, el refuerzo del nivel 'regional' o nivel intermedio, mediante la creación de nuevas regiones administrativas o de planificación (OCDE, 2017c).

Los departamentos tienen la principal responsabilidad de coordinar políticas y servicios tanto entre el gobierno central y las municipalidades, como entre los propios municipios. Sus tareas abarcan desde prestar servicios departamentales comunes que afectan a más de una municipalidad como las obras públicas, el agua potable o el suministro de energía, hasta promover la cooperación intermunicipal. Si embargo, sus capacidades son bastante limitadas. Los departamentos no son autónomos y no pueden recaudar impuestos, dado que fueron creados para desempeñar una función de facilitación en la planificación territorial y en la coordinación intermunicipal. Los ingresos que reciben proceden de transferencias de impuestos recaudados por el gobierno central y las municipalidades, así como de royalties de recursos naturales o de la compensación por la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá.

La Constitución de 1992 establece que el gobierno de cada departamento deberá estar encabezado por un gobernador y una Junta Departamental. Son elegidos para un mandato de cinco años por voto directo en elecciones que coinciden con los comicios presidenciales. Sin embargo la Constitución también proclama que el gobernador representa el poder ejecutivo central en la implementación de las políticas nacionales. Esta disposición constitucional genera en Paraguay unos retos institucionales y políticos, dado que los gobernadores son responsables simultáneamente antes sus electores y ante el gobierno nacional. Esta tensión afecta significativamente al funcionamiento de los departamentos, especialmente cuando el gobernador no pertenece al mismo partido político que el Presidente en funciones.

Los gobiernos municipales están compuestos por un alcalde y un consejo municipal elegido por sufragio directo por un mandato de 5 años, que no coincide con el mandato de los poderes ejecutivo y judicial. Tienen autonomía financiera con poder para establecer impuestos locales y acceder a préstamos del mercado crediticio. Sin embargo, tal como se explica en el siguiente apartado, la mayor parte de sus ingresos provienen de transferencias del gobierno central.

La Ley Orgánica Municipal n° 3.966 de 2010, que sustituyó a su predecesora de 1987, introdujo importantes avances en cuanto a descentralización administrativa, dando a los gobiernos municipales competencias relacionadas con:

- la prestación de servicios como planificación urbana, ambiente, educación, cultura, deporte, turismo, salud, asistencia social, instituciones de crédito e inspección y cuerpos de policía;
- la administración y asignación de sus recursos;
- el establecimiento del presupuesto municipal;
- el dictado de reglamentos y resoluciones;
- la contratación de créditos y fideicomisos públicos y privados, nacionales e internacionales;
- la prestación, regulación y fiscalización del servicio de transporte público y otros asuntos relacionados con el tráfico vehicular.

En virtud del decreto 3250/2015, los municipios paraguayos se dividen en cuatro grupos de acuerdo con su capacidad fiscal. Esta clasificación determina el número de concejales que serán elegidos en cada municipio. Por tamaño, los municipios más grandes como Concepción y Ciudad del Este forman parte del grupo I. Los más pequeños, como Tavapy y Ybypyta, pertenecen al grupo IV.

El reto de la descentralización fiscal

La forma de financiar los bienes y servicios públicos y de asignar los mandatos y la financiación entre los niveles de gobierno son elementos centrales de una gobernanza multinivel eficaz (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017). Sin embargo, las reformas fiscales son difíciles de formular e implementar, por lo que suelen ser un "eslabón frágil" en las reformas de gobernanza multinivel en los países de la OCDE (OCDE, 2017c).

En Paraguay, antes del retorno de la democracia, los municipios no estaban autorizados a recibir transferencias financieras del gobierno central: sus recursos presupuestarios dependían enteramente de los ingresos locales, que eran extremadamente limitados y no se podían ajustar a la inflación (Investigación para el Desarrollo, 2015). Por este motivo, la reforma constitucional de 1992 fue un gran avance en términos de descentralización fiscal, dado que el artículo 169 transfirió a las municipalidades la competencia de

recaudar impuestos de la propiedad urbana y rural y les permitió conservar el 85% de sus ingresos. Sin embargo, siguen existiendo importantes obstáculos a la implementación de estas prerrogativas fiscales.

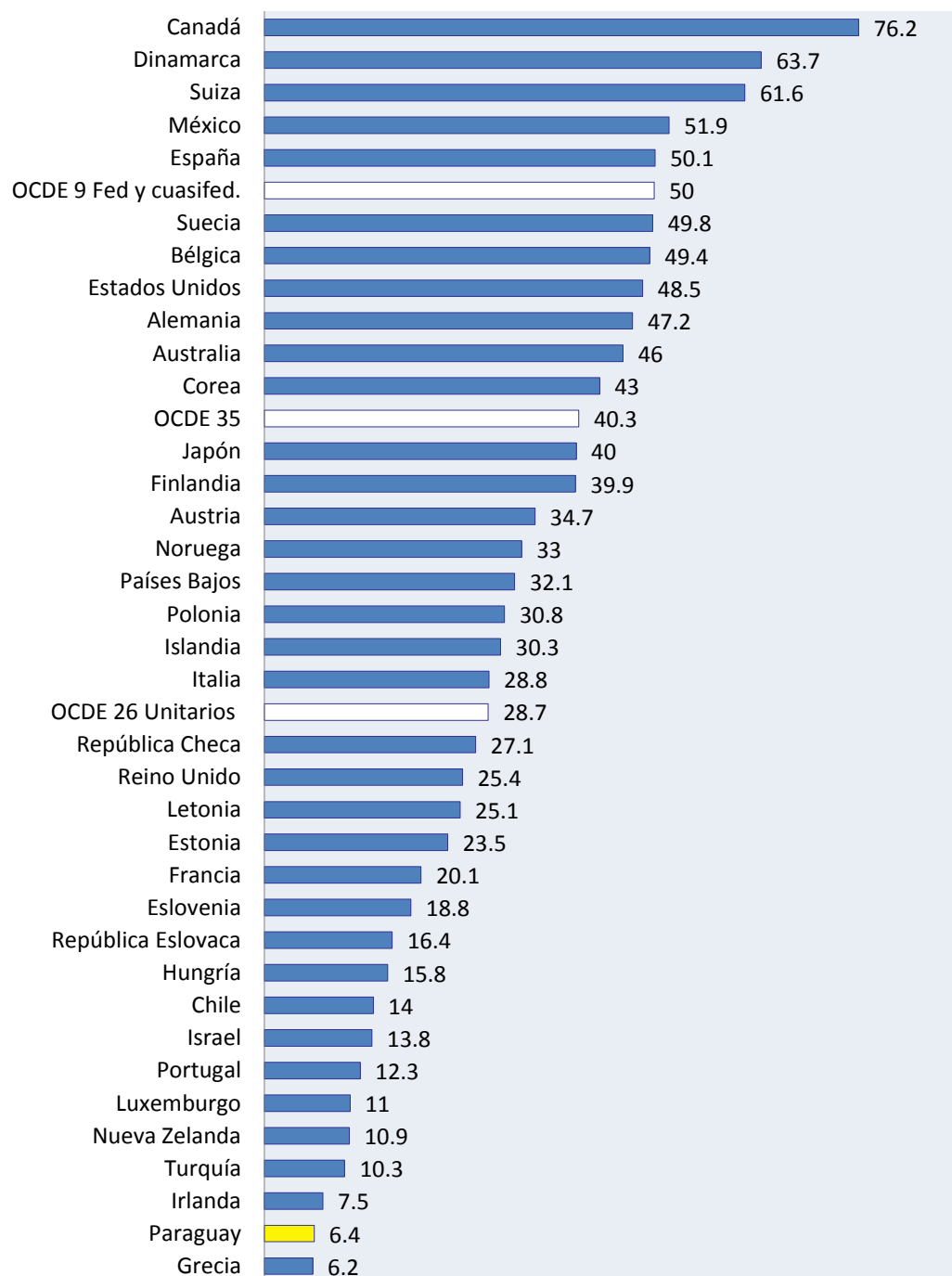
El porcentaje del gasto subnacional en el gasto público global no se puede utilizar como un indicador de la descentralización fiscal, dado que otros factores como la libre disposición del presupuesto por parte del gobierno subnacional también son fundamentales para medir la autonomía fiscal (Blöchliger, 2013). Ahora bien, este indicador nos da a entender que la transferencia de capacidades desde 1992 y, más concretamente, desde 2010, todavía no ha llevado a un aumento significativo de la descentralización fiscal. Tal como se observa en la Figura 4.5, tras un aumento sustancial en el gasto subnacional entre 2010 y 2011, de 4,9% a 8%, probablemente como resultado de la Ley Orgánica Municipal, la cifra disminuyó en 2012 y se mantuvo relativamente baja, alcanzando un 6,4% en 2015, muy por debajo de la media de la OCDE (40,3%), incluso comparada con sus estados unitarios (28,7%) (Figura 4.6).

Figura 4.5. Gasto público de Paraguay (en millones de guaraníes y porcentaje del gasto público total, municipios incluidos)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Media 2010-2015 |
|-------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|
| Sector público (sin municipalidades) | 30.540.830 | 35.893.079 | 50.597.712 | 44.690.488 | 50.992.487 | 54.808.671 | 44.587.211 |
| | 96,5% | 93,4% | 96% | 94,8% | 96% | 95,1% | 95,3% |
| Administración central | 16.511.057 | 19.578.629 | 27.817.966 | 24.936.133 | 29.382.242 | 32.022.123 | 25.041.358 |
| | 52,2% | 51% | 52,3% | 52,9% | 55,3% | 55,5% | 53,5% |
| Departamentos | 449.661 | 524.513 | 725.012 | 732.253 | 839.872 | 879.27 | 691.764 |
| | 1,4% | 1,4% | 1,4% | 1,6% | 1,6% | 1,5% | 1,5% |
| Municipalidades | 1.101.781 | 2.526.371 | 2.120.482 | 2.435.586 | 2.125.915 | 2.851.976 | 2.193.685 |
| | 3,5% | 6,6% | 4% | 5,2% | 4% | 4,90% | 4,7% |
| Gasto público total (municipalidades incluidas) | 31.642.611 | 38.419.449 | 52.718.193 | 47.126.073 | 53.118.402 | 57.660.646 | 46.780.896 |

Fuente: Sistema de contabilidad (SICO), Ministerio de Hacienda de Paraguay

Figura 4.6. Gasto de los gobiernos subnacionales como porcentaje del gasto público total en los países de la OCDE y en Paraguay (2015)



Nota: Las medias de la OCDE son ponderadas

Fuente: Creada por los autores basándose en la OCDE (2017), Subnational governments in OECD countries: Key data (Gobiernos subnacionales en los países de la OCDE: datos clave), (edición de 2017) y Sistema de contabilidad (SICO), Ministerio de Hacienda de Paraguay

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe, el proceso de descentralización fiscal de Paraguay se produce principalmente mediante gasto público en lugar de ingresos (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017). En este sentido, la forma en que los gobiernos subnacionales financian sus responsabilidades de gasto es una preocupación clave para el país. La experiencia de la OCDE muestra que se consigue a través de tres dispositivos:

- Generación de recursos propios, sean impuestos o ingresos no tributarios (royalties, tasas municipales, derechos, etc.);
- Transferencias intergubernamentales y
- Deuda

Las municipalidades paraguayas afrontan importantes retos para generar sus propios recursos. Esto se puede explicar en parte por una falta de capacidad de los gobiernos subnacionales para recaudar los ingresos tributarios, un problema común a la mayoría de los países latinoamericanos. De acuerdo con las Estadísticas tributarias realizadas por la OCDE en América Latina y el Caribe en 2017 (OCDE et al., 2017), en los 14 países unitarios de esta región con datos subnacionales disponibles en 2014¹ los tributos municipales representaron el 2,69% del total de la recaudación fiscal. Esta cifra muestra que los gobiernos subnacionales de los países unitarios de esta región suelen tener responsabilidad sólo en un rango limitado de impuestos en comparación con los países unitarios de la OCDE, cuya media es del 11,4%.

Tal como ocurre en el resto de los países de América Latina y del Caribe, con las excepciones de Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana, los ingresos por impuestos sobre la propiedad representan la principal fuente de ingresos propios de las municipalidades paraguayas (Nickson, 2016). Otros ingresos propios incluyen los permisos de conducir, los gastos de transferencia por transacciones de bienes muebles e inmuebles, y las patentes comerciales. Pero estos impuestos sólo tienen un impacto significativo en las municipalidades más ricas como Asunción, Ciudad Del Este y Encarnación.

Las municipalidades paraguayas son la única autoridad pública que recauda impuestos sobre la propiedad, que representa el 0,3% del PIB total, muy por debajo de la media del 1,9% de la OCDE y del 0,8% de los países de América Latina y del Caribe (OCDE, 2016). Las municipalidades se quedan con el 70% de los ingresos recaudados de estos impuestos. El restante 30% se transfiere al ministerio de hacienda del gobierno central, que redistribuye el 15% al departamento respectivo.

Según Rosales (2012), las razones de este bajo rendimiento de la recaudación tributaria en los países de América Latina y del Caribe en el nivel local son de tres tipos:

- Poca voluntad por parte de los gobiernos nacionales y locales para ampliar los mandatos de recaudación tributaria municipal.
- Existencia de dispositivos de transferencia y distribución que desincentivan la recaudación local.
- Falta de capacidad y de infraestructuras en las administraciones locales para recaudar y administrar los tributos.

La información reunida durante el trabajo de investigación sugiere que Paraguay tiene problemas similares:

- Según las declaraciones de los funcionarios, tanto en los niveles central como municipal, muchos alcaldes prefieren no recaudar impuestos para evitar posibles

conflictos con las partes interesadas, especialmente con importantes terratenientes.

- Los funcionarios del gobierno también subrayaron que la política actual de transferencias fiscales desincentiva la recaudación de impuestos municipales.
- Hay un importante déficit de competencias y de tecnologías en el nivel local para realizar esta tarea, especialmente en las municipalidades de los grupos III y IV.

En el caso de Paraguay se pueden subrayar otros dos problemas específicos del país:

- En primer lugar, los problemas históricos relacionados con el registro de tierras y la definición de límites municipales, que han constituido una barrera para la recaudación de impuestos municipales. En este sentido, el Ministerio de Hacienda está dirigiendo reformas para ayudar a las municipalidades a modernizar sus registros catastrales y aumentar con ello el porcentaje de recaudación de los impuestos locales.
- En segundo lugar, la notable ausencia de información sistemática y oportuna constituye una barrera para formular e implementar con eficacia la capacidad de generar ingresos municipales. Tal como explican Gómez Sabaini y Jiménez (2011), los países latinoamericanos han estado trabajando con una amplia definición de recursos subnacionales, dado que existe una combinación de las tres fuentes anteriormente mencionadas (generación de recursos propios, transferencias intergubernamentales y deuda) sin contar necesariamente con la información necesaria en todos los casos (2011). En el caso de Paraguay, como son entes autónomos, los gastos de los gobiernos municipales no se integran en el Sistema Integrado de Administración Financiera del gobierno central. Sin embargo, los gobiernos municipales están obligados por ley a enviar reportes escritos sobre las finanzas públicas de cada ciclo presupuestario al ministerio de hacienda, pero el proceso de recaudación y procesamiento de información municipal todavía no es automático y, por lo general, la presentación de esta información se retrasa. Por tanto, el gobierno no posee datos completos, sistemáticos y automáticos de las municipalidades con los que generar análisis comparativos sobre, por ejemplo, las diferencias entre los recursos propios de las municipalidades, las transferencias intergubernamentales y otras fuentes de ingresos como la deuda, en porcentaje del PIB. En este sentido, Paraguay debería considerar establecer un sistema más dinámico e integrado para recopilar y analizar esta información de manera sistemática, para entender mejor las opciones de financiación disponibles para estas jurisdicciones más allá de la predominancia de las transferencias del gobierno central, y para desarrollar e implementar estrategias de descentralización fiscal y política basadas en datos fiables.

Royalties y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE): el papel clave de las transferencias intergubernamentales

Con la excepción de los distritos principales, la gran mayoría de las municipalidades no está preparada para llevar a cabo sus funciones con autonomía. La mayor parte de los recursos los administra directamente el gobierno central, y en la mayoría de los casos sin la necesidad de consultar o coordinar con los gobiernos departamentales o municipales (Gobierno de Paraguay, 2017). En general, las municipalidades pueden financiar trabajos modestos, como pavimentación de calles, recogida de basura, estaciones de autobuses, mercados, plazas y parques y, en algunos casos, asistencia social. La mayoría de ellas gastan la mayor parte de sus ingresos en costos administrativos (salarios y sueldos, etc.).

El gobierno de Paraguay estima que esta cifra asciende a un 90% del presupuesto municipal en muchos casos (Gobierno de Paraguay, 2017).

Por ello, al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, las subvenciones intergubernamentales constituyen una herramienta clave del gobierno paraguayo para financiar el gasto subnacional e implementar las políticas nacionales. Sin embargo, su gobernanza es compleja, y las prácticas varían mucho entre los países de la OCDE (OCDE, 2006)². En Paraguay las transferencias a los gobiernos subnacionales provienen de las siguientes fuentes:

- Dotaciones y subvenciones del Tesoro Nacional, que se transfieren únicamente a los departamentos.
- El 15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se recauda en cada departamento y que se transfiere sólo a los departamentos.
- Royalties de la utilización del potencial hidráulico del río Paraná para producción de energía eléctrica en la represa de Itaipú, y compensación de la planta hidroeléctrica de Yacyretá por las tierras inundadas del río Paraguay, y
- Juegos de azar.

Además existen transferencias especiales a gobiernos subnacionales específicos como las compensaciones a las municipalidades del departamento de Canindeyú por la desaparición de las cataratas *Salto del Guairá* como consecuencia de la construcción de la represa de Itaipú.

Figura 4.7. Evolución de las transferencias nacionales a los departamentos y a las municipalidades de 2013 a 2016 en millones de guaraníes

| Departamentos | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Recursos de tesorería | 250.969 | 517.469 | 444.017 | 491.03 | 581.011 |
| Royalties | 152.4 | 137.138 | 151.772 | 192.885 | 188.855 |
| FONACIDE | 73.922 | 62.268 | 76.03 | 97.169 | 96.303 |
| IVA | 64.305 | 66.208 | 85.911 | 86.072 | 85.013 |
| Juegos de azar | 28.871 | 29.53 | 28.533 | 32.748 | 33.546 |
| Compensación Industria Nacional del Cemento | 262 | 315 | 315 | 197 | 157 |
| TOTAL DEPARTAMENTOS | 570.728 | 812.928 | 786.578 | 900.101 | 984.866 |
| Municipalidades | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Royalties | 617.589 | 524.899 | 453.737 | 834.736 | 775.212 |
| FONACIDE | 324.293 | 251.43 | 280.816 | 368.57 | 418.016 |
| Juegos de azar | 29.555 | 25.875 | 25.629 | 36.626 | 34.808 |
| Recursos menores | 13.616 | 20.232 | 27.738 | 45.477 | 49.806 |
| Compensación Industria Nacional del Cemento | 982 | 906 | 892 | 633 | 481 |
| Compensación Salto del Guairá | 45.772 | 31.922 | 58.709 | 58.309 | 63.841 |
| Ley capitalidad | - | 43.999 | 50 | 50 | 0 |
| Compensación Jesús y Trinidad | - | - | 7.5 | 10 | 7.5 |
| TOTAL MUNICIPALIDADES | 1.031.805 | 899.264 | 905.021 | 1.404.351 | 1.349.664 |

Fuente: Ministerio de Hacienda de Paraguay

Paraguay no tiene un modelo fijo de distribución de los ingresos para las municipalidades, algo común en la mayoría de los países latinoamericanos. En su lugar, el gobierno central transfiere principalmente subvenciones con fines específicos para proyectos de infraestructuras. Estas subvenciones proceden exclusivamente de los

royalties y compensaciones derivadas de los entes binacionales Itaipú y Yacyretá y se pueden agrupar en dos categorías: royalties y el Fondo Nacional de Inversión Pública o FONACIDE. En el caso de los royalties, los recursos se tienen que usar en proyectos de infraestructuras, y cuando se trata del FONACIDE, en infraestructuras de educación y en almuerzos escolares (Recuadro 4.1).

Las transferencias del tesoro a los gobiernos subnacionales representan alrededor del 4% del gasto público total. Con la excepción de las transferencias del Tesoro a los gobiernos departamentales, las transferencias se distribuyen de la siguientes manera: el 50% se reparte equitativamente entre jurisdicciones y el otro 50% se asigna en función de la población de la jurisdicción³. Una metodología de este tipo no incluye indicadores socioeconómicos como rendimiento de la recaudación tributaria, desempleo o necesidades o carencias relacionadas con los servicios, beneficiándose finalmente las grandes municipalidades y perpetuando y acentuando las disparidades regionales. En este sentido, el Recuadro 4.2 aporta algo de información sobre la experiencia de los países de la OCDE en el desarrollo de dispositivos de compensación vertical que el gobierno central podría considerar para reducir dichas disparidades (OCDE et al, 2017).

Los dispositivos de compensación vertical se pueden integrar en una estrategia integral de descentralización utilizando el desarrollo regional como una variable clave en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo territoriales nacionales. En este sentido, los sistemas de gobernanza multinivel se podrían mejorar en el marco de un plan integrado de descentralización estratégica vinculada con el desarrollo regional igualitario y sostenible, que refleje la necesidad de crear capacidad en el nivel subnacional, especialmente en lo que a gestión pública se refiere.

Recuadro 4.1. Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo de Paraguay (FONACIDE)

FONACIDE es un Fondo de desarrollo creado por la Ley N° 4.758/2012 para asignar en forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de la energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil.

Se centra en áreas como la educación y la investigación científica, la inversión en infraestructura, la salud y el crédito. Los recursos sólo pueden estar destinados a inversiones en infraestructuras y en capital físico y capital humano, y está coordinado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo se distribuyen de la siguiente manera:

- 28% para el Tesoro Nacional.
- 30% para el Fondo Excelencia de la Educación e Investigación.
- 25% para los Gobiernos Departamentales y Municipales (20% para departamentos y 80% para municipalidades).
- 7% para la Capitalización de la Agencia de Desarrollo Financiero (AFD).
- 10% para el Fondo Nacional para la Salud.

Transferencias a Gobiernos Departamentales y Municipales

Un cuarto de los fondos del FONACIDE se transfiere a los departamentos y a las municipalidades con los siguientes destinos:

- 50% (por lo menos) a proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos.
- 30% a proyectos de almuerzo escolar.
- 20% a Proyectos de Inversión Pública y de Desarrollo.

La transferencia de estos recursos se realiza de la siguiente manera: el 50% se distribuye equitativamente entre jurisdicciones y el otro 50% se asigna en función de la población de la jurisdicción. Dentro de estos parámetros, los proyectos que se van a ejecutar en los departamentos y en las municipalidades se identifican y asignan mediante un proceso de microplanificación. Se trata de una práctica muy pertinente que implica a municipalidades, centros educativos y otras partes interesadas, y consiste en un proceso de evaluación técnica de las necesidades en infraestructuras o educación. A través de la microplanificación cada departamento y municipalidad propone las escuelas que se deberían beneficiar de las mejoras en infraestructuras o con fondos para el almuerzo escolar.

El proceso de microplanificación se compone de las siguientes fases:

- Fase I: Diagnóstico educativo del departamento.
- Fase II: Identificación de los requisitos y reasignación de recursos.
- Fase III: Asignación de recursos.
- Fase IV: Evaluación.

El Ministerio de Educación y Ciencia cuenta con personal que ofrece asistencia técnica para su implementación (ingenieros y nutricionistas). Además, el gobierno

ha editado manuales para la microplanificación.

El gobierno ha desarrollado también el sitio web "Contralor de FONACIDE", (<http://fonacide.mec.gov.py/contralorfonacide/>), una herramienta de gobierno abierto que permite a los ciudadanos estar informados sobre el programa y, más concretamente, controlar el estado de los centros educativos priorizados por la microplanificación.

Fuentes: Gobierno de Paraguay (sin fecha) Contralor de FONACIDE, <http://fonacide.mec.gov.py/contralorfonacide/>; Investigación y análisis de FONACIDE en Paraguay (sin fecha) <http://analisisfonacide.ceamso.org.py/index.php/acerca-de/>

Recuadro 4.2. Síntesis de los sistemas de compensación fiscal en los países de la OCDE

Los dispositivos de compensación se emplean ampliamente en los países de la OCDE, introduciendo bien transferencias verticales (del gobierno central a gobiernos subnacionales débiles), bien transferencias horizontales (de las jurisdicciones ricas a las pobres). Los procedimientos de compensación no los utilizan únicamente los países federales, en los unitarios también son una parte clave de su política fiscal. La media de transferencias de compensación fiscal de la OCDE es de aproximadamente el 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB), con un 5% de gasto gubernamental general y un 59% de subvenciones intergubernamentales. Las diferencias en el PIB per cápita entre jurisdicciones produce una diferencia en las capacidades para recaudar tributos y, por tanto, en la prestación de servicios públicos. Además, su costo es otro factor que conduce a una prestación desigual de los servicios: los grupos sociales especiales como niños, ancianos, discapacitados, etc. hacen que aumenten los costos y los factores geográficos (montañas, islas, áreas aisladas o con baja densidad demográfica) también afectarán al costo por unidad de servicio.

Las disposiciones de compensación se pueden por tanto clasificar en ingresos y en compensación de costos o gastos. Mientras que el objetivo de los primeros es compensar las dificultades para recaudar impuestos, los segundos reducen el costo de la prestación de los servicios públicos. La mayoría de los países de la OCDE aplican varias disposiciones de compensación, aunque suele prevalecer la combinación de compensación vertical y de costos.

La compensación tiene un fuerte efecto redistributivo en los países de la OCDE: de media reduce las disparidades previas a la compensación en más de dos tercios y, en algunos países como Australia, Alemania y Suecia, se han eliminado prácticamente las disparidades de recaudación de ingresos. Los dispositivos de compensación deberían construirse a la medida de cada país. La compensación fiscal depende de una serie de factores institucionales como el tamaño y la cantidad de gobiernos subnacionales, su distribución geográfica, las dotaciones de gasto y los recursos fiscales asignados a cada jurisdicción, entre otros.

Si bien cada vez hay más países que reconocen la compensación como una necesidad (llegando en algunos a tener fuerza constitucional, como Canadá, Alemania, Italia, España y Francia), a menudo está sujeta a debate técnico y político, y con frecuencia es objeto de disputas.

Tal es sobre todo el caso de la compensación horizontal, que limita la autonomía local. Las reglas y los criterios se ajustan constantemente. Los debates han ganado importancia con la crisis y con la profundización de las desigualdades territoriales. En la OCDE se han implementado recientemente o están en curso muchas reformas que incluyen un componente destinado a mejorar los dispositivos de compensación.

En Francia se está reformando la principal subvención general (*Dotation Globale de Fonctionnement* - DGF) para municipalidades y órganos de cooperación intermunicipal. Los objetivos de la reforma incluyen una mayor simplicidad, transparencia e igualdad y adaptar la subvención a la reforma territorial. De

hecho, la arquitectura de la subvención comprende un gran número de componentes y criterios de distribución basados en costos, recursos o limitaciones específicas que hacen que sea especialmente compleja y opaca. También se podría mejorar su función redistributiva, dado que existen notables disparidades en las subvenciones globales per cápita que reciben las municipalidades, que no se justifican con criterios objetivos de recursos o costos. Por último, la reforma pretende fomentar la agrupación de servicios. Esta reforma es también una oportunidad para evaluar y revisar otros dispositivos de compensación existentes con objeto de que todo el sistema sea más coherente y de aumentar la compensación horizontal. Las herramientas de compensación vertical representaron en 2015 casi el 80% de los montos destinados a compensación. La compensación horizontal se introdujo recientemente, con la reforma de la financiación local de 2010, que estableció nuevos dispositivos de financiación: el fondo de compensación para recursos municipales o intermunicipales (o FPIC), que es el instrumento más horizontal (su objetivo es redistribuir el 2% de los ingresos tributarios en 2016), el fondo departamental de compensación del ingreso procedente de los derechos de transmisión de la propiedad (*droits de mutations*), y los fondos de compensación del ingreso de la cotización sobre el valor agregado de las empresas (CVAE) para departamentos y regiones.

En Suecia se encargó en 2008 a un comité parlamentario una nueva auditoría del sistema de compensación (ya revisado en 2005) para averiguar si había algún factor disuasorio del crecimiento relacionado con el sistema de compensación. El estudio llevó a varias medidas adoptadas en 2012 y 2014 que, finalmente, beneficiaron a los gobiernos subnacionales con los mayores ingresos (reforma de la tasa de compensación en los recursos tributarios y de la subvención para el costo de compensación con objeto de simplificar la evaluación de las disparidades de costo y aumentar la transparencia). Desde 2015 hay medidas en curso para corregir esta situación.

Fuente: OCDE (2017b), Hacer que la Descentralización Funcione en Chile: Hacia una Ciudad más Fuerte, publicaciones de la OCDE, París; OCDE (2017), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences (Reformas de gobernanza multinivel: Panorama de las experiencias en los países de la OCDE); OCDE (2016c), Estudio de Desarrollo Territorial del Perú; OCDE (2013), Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work (Federalismo fiscal 2014: hacer que funcione la descentralización fiscal)

El desafío de la gestión: mejora de las competencias y las herramientas de gestión en el nivel subnacional

Tal como se explica en el capítulo 5, una de las mayores dificultades que afronta la gobernanza multinivel de Paraguay, y que fue mencionada en varias entrevistas con funcionarios del gobierno de Paraguay como la principal barrera a una descentralización eficaz, es la falta de cualificación para la gestión pública y la ausencia de capacidad administrativa en el ámbito subnacional. Los sueldos de los funcionarios públicos son inferiores a los que reciben sus homólogos del gobierno central. De hecho, los funcionarios mejor preparados pasan por lo general al gobierno central al cabo de unos años, agravando la situación en las municipalidades.

La falta de cualificación en el nivel local afecta a la capacidad subnacional de recibir las transferencias fiscales desde el gobierno central. Tal como se ha mencionado, si además de las dotaciones establecidas en el presupuesto general, las municipalidades desean recibir fondos del FONACIDE, tienen que enviar un formulario técnico justificando la necesidad concreta de los fondos (proceso de microplanificación) a efectos de la rendición de cuentas de la Contraloría General de la República y de la presentación de informes financieros, patrimoniales y de gestión ante el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, hay municipalidades con pocos empleados que carecen de la capacidad y la cualificación para cumplir esos requisitos técnicos. Tienen por tanto menos posibilidades de recibir los fondos del FONACIDE, lo que continúa agravando las disparidades regionales, dado que dichos fondos suelen acabar finalmente en manos de municipalidades de mayor tamaño.

El Ministerio de Educación, administrador del programa FONACIDE, tampoco cuenta con la capacidad institucional necesaria para garantizar una transferencia eficaz e igualitaria de los fondos. A pesar de estar presente en la mayoría de los departamentos a través de secretarías de educación, desde el punto de vista técnico no está bien equipado: hay menos de 30 empleados técnicos (ingenieros y nutricionistas) que supervisan casi 9.000 instituciones locales. Además, según la información recopilada durante el trabajo de investigación, varias municipalidades usan los fondos del FONACIDE para pagar salarios bajo el paraguas de servicios técnicos (los departamentos y las municipalidades pueden usar esos fondos para pagar servicios de personal siempre que estén relacionados con el proyecto del área de educación, por ejemplo la contratación de un técnico en nutrición).

En resumidas cuentas, las iniciativas de descentralización política y fiscal anteriormente mencionadas no están acompañadas por un proceso integral destinado a mejorar la administración pública en el nivel local. Por ello, la gran mayoría de los departamentos y municipalidades padecen una falta de adecuación de recursos humanos y de capacidad administrativa y de infraestructuras, lo que les impide ejecutar adecuadamente sus mandatos.

Recuadro 4.3. Dificultades que presenta la reforma de una gobernanza multinivel

Este estudio de las reformas de la gobernanza multinivel pasadas y futuras en los países de la OCDE, especialmente centrado en Finlandia, Francia, Italia, Japón y Nueva Zelanda, confirma que las reformas de la administración pública son delicadas y difíciles de dirigir.

- En primer lugar, los procesos de reforma de la gobernanza son muy dependientes del contexto y están encuadrados por limitaciones estructurales como las características específicas del país y la coyuntura política.
- En segundo lugar, las reformas de la gobernanza multinivel confronta a los políticos con el problema de "reformular al reformador", dado que la administración pública tiene que formular e implementar su propia reforma, a menudo imponiendo medidas que pueden ser discutidas tanto a nivel central como local. Cada vez hay más interdependencia administrativa, financiera y socioeconómica entre los niveles del gobierno. En este contexto, las reformas de gobernanza multinivel consisten en remodelar y mejorar las interacciones verticales y horizontales entre las autoridades públicas, esto es, entre los gobiernos subnacionales y el central, y también dentro de los gobiernos subnacionales. Estas reformas son complejas porque afectan a varias capas del gobierno, a políticos electos y a funcionarios no electos, además de a otras partes interesadas, a veces con conflictos de intereses.
- En tercer lugar, ganarse el interés de los ciudadanos y el apoyo público es a veces difícil: por lo general no existe una demanda social. Los ciudadanos no aprecian cuando una administración es eficaz, más bien suelen perder la confianza en el gobierno y en su capacidad de reforma cuando afrontan ineficiencias. Paradójicamente, cuando los ciudadanos expresan un interés por reformas de la gobernanza multinivel, se sigue observando la resistencia pública. Las reformas se suelen percibir como amenazas a un orden social establecido y un riesgo de pérdida frente a situaciones anteriores, tal como lo atestigua el fracaso de varias agrupaciones municipales o reformas regionales. Como consecuencia, el desarrollo de estas reformas, desde la planificación y la formulación hasta la implementación, la gestión del proyecto y su mantenimiento, suele ser muy lento. Las reformas no producen resultados instantáneos y necesitan adaptación, ajustes y la introducción de reformas complementarias.

Fuente: OCDE (2017c), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences (Reformas de gobernanza multinivel: Panorama de las experiencias en los países de la OCDE), publicaciones de la OCDE, París.

La mejora de esta situación no pasa únicamente por un planteamiento más coherente e integrado del desarrollo territorial por parte del gobierno central, sino también por un proceso de reforma ambicioso e integral del sector público en el nivel subnacional, lo que, según las lecciones aprendidas de la experiencia de la OCDE (Recuadro 4.3), supone una compleja tarea tanto desde el punto de vista de la gestión pública como desde la perspectiva política y económica.

La experiencia de la OCDE muestra que las reformas a menudo implican cambios en la gestión pública e institucional, esto es, una reorganización de responsabilidades y de los recursos humanos, técnicos y financieros en los diferentes niveles del gobierno (descentralización o recentralización). Para evitar posibles dificultades, estos cambios se deberían anticipar y tener en cuenta de antemano (OCDE, 2017c). En línea con la ausencia de una reforma integrada del sector público en el gobierno central (capítulo 1), las iniciativas de modernización del estado en el nivel subnacional, como el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE), creado en 1997, y la

Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE), creada en 1999, nunca llegaron a implementarse adecuadamente en Paraguay.

Recuadro 4.4. Ensayo de una regionalización asimétrica y gradual en Suecia

Hasta finales de la década de 1990, las oficinas administrativas comarcales (agencias del gobierno central) eran responsables del desarrollo regional en cada comarca. Desde 1997/1998 Suecia ha iniciado un proceso bastante singular de reforma regional. En lugar de imponer un modelo único a las comarcas, el gobierno propuso varias opciones de regionalización (OCDE 2010c). Promocionó una regionalización asimétrica ascendente como un proceso gradual y experimental (un laboratorio de regionalización). La idea subyacente es que la política descentralizada lleva a más innovación en la gobernanza. Por ello, Suecia desarrolló de 1997 en adelante varias opciones de regionalización en términos de representación y responsabilidades políticas en diferentes regiones y en diversas fases: consejos regionales elegidos directamente en las dos "regiones piloto" de Skåne y Västra Götaland, cuyo resultado fue la agrupación de dos y tres comarcas respectivamente; un consejo regional elegido indirectamente para Kalmar; y una municipalidad con funciones regionales para Gotland. La segunda ola (2002-07) arrancó con la Ley Parlamentaria de 2002. Esta ley hizo posible que, si todas las municipalidades locales estaban de acuerdo, las comarcas formasen órganos de coordinación regional (elegidos indirectamente, en línea con el modelo Kalmar) para coordinar el trabajo de desarrollo regional. La tercera fase de experimentación, iniciada en 2007, corresponde a una nueva demanda de regionalización ascendente. Comenzó con la publicación de la recomendación para el futuro del nivel regional, publicada por el comité de responsabilidades del sector público en febrero de 2007. El comité defendió la ampliación del modelo de "región piloto", valorada positivamente, la fusión de las comarcas actuales y la creación de nueve regiones ampliadas para abordar desafíos a largo plazo como el envejecimiento demográfico. Si bien la reforma no se ha aplicado como tal hasta ahora, la demanda de regionalización ascendente persiste y, desde el 1 de enero de 2015, 10 de los 21 consejos comarcales son responsables del desarrollo regional.

Fuente: OCDE (2017c), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences (Reformas de gobernanza multinivel: Panorama de las experiencias en los países de la OCDE), publicaciones de la OCDE, París.

De ahí que Paraguay podría considerar el desarrollo de objetivos de modernización en el nivel subnacional, en el marco de una estrategia de descentralización más amplia y alineada con el plan de modernización del estado recomendado en el capítulo 1. En este sentido, el gobierno podría considerar un papel más activo para los departamentos aportando asistencia técnica a las municipalidades y trabajando por el desarrollo de competencias en el nivel municipal. Además, Paraguay podría tener en cuenta la experiencia de otros países de la OCDE en la implementación de programas piloto, especialmente en los departamentos que desean mejorar sus capacidades de gestión, dado que el impulso político es un factor decisivo para el éxito de las reformas de gobernanza territorial. A pesar de las limitaciones que puedan tener los programas piloto⁴, las experiencias positivas pueden estimular el deseo de nuevas reformas (Recuadro 4.4).

Construcción de un marco estratégico de gobernanza multinivel

Refuerzo de la coordinación en todos los niveles del gobierno

La centralización de la administración pública de Paraguay ha determinado su tradición de implementación vertical de políticas en todos los niveles del gobierno: la mayoría de los ministerios competentes encargados de las inversiones públicas, como obras públicas, salud y educación, implementa sus políticas territoriales sin consultar con otras instituciones centrales, departamentales o municipales.

Teniendo en cuenta este contexto histórico, Paraguay ha acometido en la última década algunas medidas concretas para mejorar la capacidad de las instituciones del centro de gobierno para articular la coordinación vertical y horizontal en todo el poder ejecutivo. En este sentido, las siguientes instituciones desempeñan un papel transversal clave en las relaciones con los departamentos y las municipalidades:

- El “*Centro de Gobierno*”: creado en virtud del decreto 1.294/2014, es la “unidad de ejecución” de Paraguay (cf. capítulo 2). Su jefatura corre a cargo del Secretario General de la Presidencia (también jefe del Gabinete Civil) y su misión consiste en asesorar al presidente, a los ministros y a las secretarías sobre el programa del gobierno y conseguir una eficaz coordinación programática de las acciones gubernamentales. Para ello interactúa con los gobiernos departamentales y municipales, utilizando en algunas ocasiones transferencias gubernamentales (por ejemplo los royalties) como herramientas de negociación para hacer avanzar el programa del gobierno central.
- La *Secretaría Técnica de Planificación (STP)*: La STP es el órgano central de planificación del Gobierno, responsable del proceso de gestión territorial del país (STP, JICA, 2017). Su misión es coordinar, promover, monitorear y evaluar el diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo nacional, tanto en el nivel nacional como en las jurisdicciones subnacionales. Tal como se explica en el capítulo 2, es el ente encargado de coordinar la preparación y la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND). Como tal se encarga coordinar la elaboración de los planes de desarrollo departamental y municipal y de asegurar que estén en línea con el plan nacional de desarrollo, aportando asistencia técnica y material orientativo a los departamentos y municipalidades, y guiando la constitución de consejos de desarrollo local. Sin embargo, su capacidad para realizar su trabajo territorial es bastante limitada, dado que sólo cuenta con el trabajo de 5 altos funcionarios para interactuar con los 17 departamentos y las 254 municipalidades.
- El *Ministerio de Hacienda* es responsable del ciclo presupuestario nacional y de la transferencia financiera a los departamentos y las municipalidades. Como tal cuenta con la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) creada en 2010, responsable de integrar, articular y coordinar acciones con los departamentos y municipios, fortaleciendo la capacidad institucional de sus gobiernos en la gestión del proceso de descentralización con participación ciudadana:
 - El Ministerio de Hacienda trabaja con la Secretaría Técnica de Planificación a través de la UDM en el establecimiento de directrices de política institucional para implementar el Plan Nacional de Desarrollo en el nivel local. Por otra parte, la creación de la Unidad de Departamentos y Municipios supuso una importante mejora en la metodología de las transferencias intergubernamentales. Desde que fue constituida, la UDM creó ventanillas

únicas y oficinas especializadas para departamentos y municipalidades. Además, optimizó los procesos de transferencia, reduciendo la duración de los trasposos a departamentos y municipalidades, simplificando los procedimientos y fomentando la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de estos recursos (Gobierno de Paraguay, 2017). Toda la información sobre las transferencias a los departamentos y las municipalidades está públicamente disponible en el sitio web del Ministerio de Hacienda.

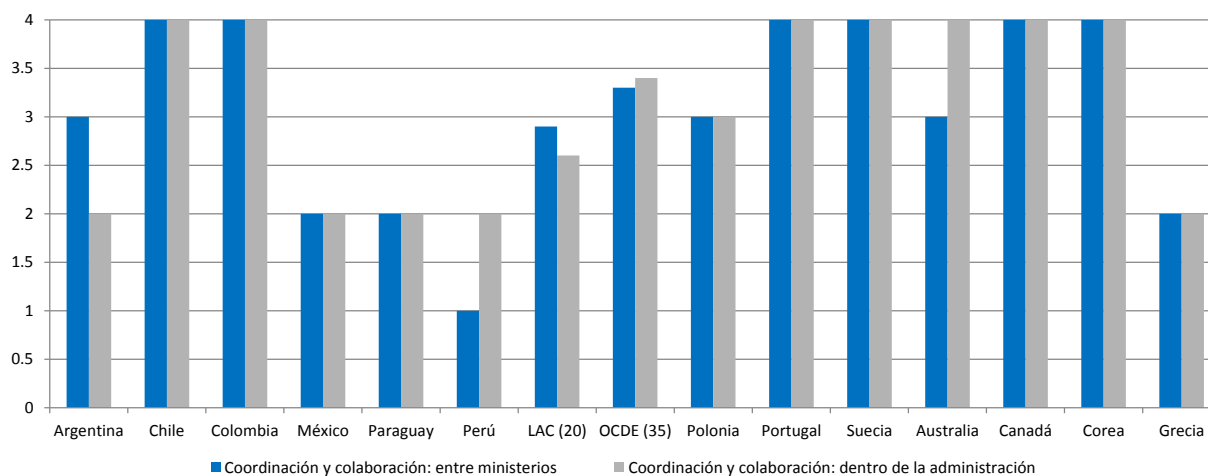
- El *Ministerio de Interior* es el órgano del gobierno central responsable de coordinar las acciones con los gobiernos subnacionales y de prestarles asistencia técnica y administrativa (decreto n° 21.917/2003). Sin embargo, en la práctica se centra principalmente en asuntos políticos y en la coordinación de la seguridad pública, y no tiene capacidad para ofrecer una asistencia técnica y administrativa en otras áreas de gobierno.

Por otra parte, Paraguay ha desarrollado los siguientes instrumentos para fomentar la coordinación horizontal en el nivel subnacional:

- El *Equipo Nacional de Estrategia País* (ENEP), ya descrito en el capítulo 2. Es un espacio de diálogo oficial formado por representantes del gobierno y de la sociedad civil paraguaya: empresarios, pueblos indígenas, agricultores y ganaderos, industriales, activistas sociales y académicos, entre otros. Sus funciones son asesorar en cuestiones procedentes del poder ejecutivo (como el Plan Nacional de Desarrollo) y proponer asuntos que estima relevantes para la construcción de políticas públicas, especialmente las relacionadas con la pobreza.
- La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI): creada en 1954 en virtud de la Ley N° 222, fue la principal institución gubernamental de coordinación intermunicipal hasta 1966, año en que se convirtió en una ONG. Su función principal es fomentar la coordinación entre los municipios, con el estado y con instituciones públicas no estatales. A pesar del hecho de que ya no es una entidad pública, sigue teniendo ciertas funciones que deberían estar reservadas al sector público: gestiona los datos de las licencias de conducir. Además proporciona asistencia técnica, especialmente a los municipios de los grupos II y III, sobre temas como presupuestos, transparencia, medio ambiente y turismo.
- El Consejo de Gobernadores es otra organización no pública de coordinación horizontal cuyo objetivo es promocionar y consolidar el proceso de descentralización del estado paraguayo. La información recibida durante el trabajo de investigación indica que la relevancia de este consejo en la coordinación multinivel es bastante baja, en línea con la falta de fuerza política e institucional de la mayoría de los departamentos, comparados con los municipios.

Tal como se menciona en el capítulo 2, Paraguay tiene poca experiencia en el desarrollo de dispositivos de coordinación. Los retos de coordinación estratégica que afronta el centro de gobierno también se reflejan en la falta de colaboración de los ministerios en los núcleos de la administración pública. Figura 4.8 muestra que la percepción de la coordinación entre las instituciones públicas de Paraguay es bastante baja en comparación con las medias de los países de América Latina y del Caribe, y de la OCDE.

Figura 4.8. Percepción de la coordinación entre las instituciones públicas, 2016



Nota: la media de los países de América Latina y del Caribe incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay y Venezuela

Fuente: Institutional Profiles Database (IPD) (2016), "2016 governance data" (Datos de gobernanza de 2016), Institutional Profiles Database, <http://www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp>

Esto se puede explicar en parte por el hecho de que, más allá de los instrumentos anteriormente mencionados, de los cuales dos son instituciones privadas, no existan espacios ni incentivos para la coordinación horizontal entre los departamentos o municipios. De ahí que la mayoría de las actividades de coordinación entre las entidades subnacionales y el gobierno central se realice *ad hoc*, altamente condicionadas por alianzas políticas y no por la planificación regional.

Teniendo en cuenta los retos de coordinación que afronta Paraguay y la ausencia de una estrategia de descentralización o de desarrollo regional integral, el país podría considerar reforzar la coordinación horizontal interdepartamental y municipal, no sólo desde el punto de vista técnico, sino también desde la perspectiva de una descentralización estratégica.

Además, los departamentos deberían tener más preponderancia en la coordinación vertical. La información recopilada durante el trabajo de investigación muestra que los departamentos carecen de capacidad para articular una coordinación intermunicipal y no participan de forma activa en la planificación territorial. Y, sin embargo, en la mayoría, si no en todos los casos, los departamentos reflejan realmente las economías regionales funcionales: se trata de una oportunidad óptima para mejorar la gestión de las economías de escala en el diseño y en la prestación de servicios en áreas tan estratégicas como el transporte, la movilidad, la salud, la educación, la seguridad pública, el agua, y la gestión de los residuos y de las aguas residuales. En tanto que representantes del poder ejecutivo, podrían ser un valioso canal utilizado por el gobierno central para implementar sus políticas de desarrollo territorial estratégico e integrado, contribuyendo de manera simultánea a avanzar hacia los objetivos de desarrollo nacional y a optimizar el resultado del gasto de los ministerios competentes en el ámbito territorial, que actualmente se realiza en la mayoría de los casos de forma aislada. Los departamentos también podrían ser un canal legítimo a través del cual varios municipios podrían transmitir sus demandas colectivas al gobierno central.

Recuadro 4.5. Principales dispositivos de coordinación vertical y horizontal en los países de la OCDE

Dispositivos de coordinación vertical

Los dispositivos jurídicos (leyes vinculantes y legislación) son el método más robusto para organizar las relaciones de gobernanza multinivel. Este dispositivo se usa a menudo en relación con recursos fiscales y para asignar competencias.

Establecimiento de normas. Muchos países de la OCDE establecen normas universales para garantizar un nivel y una calidad similares en los servicios prestados en todo el país. En Suecia, por ejemplo, los municipios disfrutaban de gran autonomía en la prestación de los servicios públicos, pero tienen que cumplir unas normas y regulaciones establecidas nacionalmente.

Contratos o acuerdos entre gobiernos nacional y subnacionales sobre sus obligaciones mutuas como la asignación de poderes de decisión, la distribución de contribuciones (incluidos los compromisos financieros) y los dispositivos de cumplimiento contractual. Estas disposiciones ofrecen varias ventajas: permiten una gestión personalizada de las interdependencias; son herramientas útiles para el diálogo que se pueden usar para precisar responsabilidades y hacer explícitos los compromisos mutuos; abren posibilidades para la ejecución judicial; y se pueden usar como dispositivos de aprendizaje. En los países federales y descentralizados, los "contratos" son una herramienta particularmente importante para promocionar la cooperación, la coherencia y las sinergias entre los distintos niveles del gobierno. Los ejemplos incluyen "acuerdos" en Canadá, "tareas conjuntas" en Alemania, "accordi (acuerdos)" en Italia y "convenios" en España.

Comités de coordinación estratégica y agrupaciones de cooperación. Los intereses y recursos de los actores clave de los diferentes niveles se pueden coordinar mediante la representación conjunta en los órganos administrativos o en los grupos de trabajo. Estos comités pueden servir como foros para mejorar la comunicación y el diálogo en asuntos de interés común. También pueden ayudar a alinear los intereses y la sincronización, y establecer la base para firmar contratos y acuerdos entre los niveles de gobierno. Por último pueden ayudar a diseminar las buenas prácticas entre los diferentes niveles de gobierno u, horizontalmente, entre las regiones. Los órganos de coordinación son en algunos países los actores que lideran la construcción de capacidad fiscal al representar los intereses del nivel local o regional ante los decisores de nivel nacional. En Noruega, por ejemplo, la Asociación de Autoridades Locales y Regionales constituye un foro para debatir el marco de la distribución de ingresos en relación con las tareas realizadas por los gobiernos locales, la situación financiera del gobierno local y las medidas de eficiencia. En la República Checa, la Unión de Municipios y la Asociación de Regiones tienen representantes en el Consejo de Viceministros para la Reforma Normativa y la Administración Pública Eficaz del gobierno nacional, y representan los intereses de las regiones en el parlamento checo, en el gabinete y en las instituciones europeas. En España se pueden citar los ejemplos de las conferencias sectoriales y de la Conferencia de Presidentes de las comunidades autónomas.

Dispositivos de coordinación horizontal (los dos ejemplos siguientes reflejan estructuras federales)

Australia: El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) es el principal foro intergubernamental para el desarrollo y la implementación de política interjurisdiccional. Está compuesto por el Primer Ministro (presidente), los primeros ministros de los estados, los jefes de gobierno de los territorios y el presidente de la Asociación Australiana de Gobiernos Locales. El papel principal de la COAG es promover las reformas políticas que

necesitan la acción coordinada de todos los gobiernos australianos. Su agenda es amplia y se centra en reformas que tienen un impacto directo en el bienestar social. Los gobiernos federales y subnacionales han aprobado a través de la COAG directrices nacionales sobre la colaboración entre el sector público y el privado, han acordado una estrategia nacional de puertos y concluido acuerdos intergubernamentales sobre vehículos pesados, transporte ferroviario y seguridad marítima. El consejo recibe informes regulares de Infrastructure Australia, un órgano estatutario establecido en el nivel federal que apoya la inversión en infraestructuras en todo el país y que asesora a los gobiernos y a otras partes interesadas en invertir.

Alemania: Los gobiernos de los Länder alemanes (entidades territoriales similares a las provincias o estados constituyentes en otros estados federales) cooperan a través del Consejo de Primeros Ministros y 19 conferencias ministeriales permanentes de temas específicos. Ni el consejo ni las conferencias permanentes forman parte del Gobierno ni pueden aprobar leyes. Sin embargo, desempeñan una importante función en el sistema federal. El consejo tiene dos funciones principales. En los ámbitos políticos cuyos poderes legislativos residen en los Länder, el consejo es el principal foro de coordinación política entre ellos. En los ámbitos en los que los Länder tienen poderes limitados, las resoluciones del consejo o de las conferencias articulan sus intereses comunes ante otros actores, tales como el gobierno federal o la Comisión Europea. La cooperación con el consejo o las conferencias se basa en el consenso y la mayoría de las decisiones se adopta por unanimidad. Formalmente, el Consejo de Primeros Ministros y la mayoría de conferencias permanentes requieren la aprobación de 13 de los 16 Länder para aprobar una resolución. Si bien las resoluciones no son legalmente vinculantes, tienen un fuerte poder simbólico, y casi siempre son promulgadas por los gobiernos de los Länder.

Algunas conferencias permanentes también proyectan modelos de leyes y de regulaciones para apoyar a las administraciones del estado y para armonizar las leyes entre los diferentes estados. El Consejo de Primeros Ministros se reúne cuatro veces al año. Después de las reuniones, los primeros ministros se reúnen con el Canciller de la República. Las conferencias permanentes sobre temas específicos tienen su propia programación de reuniones y se suelen encontrar de una a cuatro veces al año. El ministro federal encargado de la cartera correspondiente normalmente asiste a la reunión en calidad de observador. Algunas conferencias permanentes han constituido comités adicionales para debatir temas concretos con más detalle. La estructura administrativa de las conferencias permanentes varía en función de sus responsabilidades. Algunas de ellas tienen sus propias secretarías permanentes con un número considerable de empleados, mientras que otras usan la administración del estado, que tiene la presidencia rotatoria de la conferencia.

Fuente: OCDE (2016b), OECD Territorial Reviews: Peru 2016 (Estudios Territoriales de la OCDE: Perú), publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>; OCDE (2015a), Implementation Toolkit of the Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government (Herramienta Toolkit para implementar la recomendación sobre inversión pública eficaz en los distintos niveles de gobierno), www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/

Fortalecimiento de la gobernanza multinivel y del desarrollo territorial mediante instrumentos de planificación

Las estrategias de desarrollo regional pueden ser una herramienta útil para la coordinación vertical y la gobernanza multinivel (OCDE, 2017b). En este sentido, una de las mayores dificultades que afronta la gobernanza multinivel según el propio gobierno de Paraguay, es la relativa incapacidad para transformar las decisiones estratégicas en políticas concretas y reales en el nivel territorial. La creación del Plan Nacional de

Desarrollo Paraguay 2030 ha sido un importante instrumento que establece el desarrollo territorial como una meta transversal a largo plazo y que alinea los programas de política pública nacional y subnacional.

Según el gobierno de Paraguay, todos los objetivos nacionales de descentralización se implementan a través del plan. Cada uno de los objetivos del plan contiene una dimensión territorial:

- *Meta 1: Reducción de la pobreza y desarrollo social.* La dimensión territorial se centra en el desarrollo local participativo. Combina reducción de pobreza, desarrollo social y ordenamiento territorial. Sus metas incluyen el fortalecimiento del capital social municipal en torno a consejos público-privados que lideren la planificación estratégica municipal, la coordinación y el monitoreo de las acciones en el territorio.
- *Meta 2: Crecimiento económico inclusivo.* La dimensión territorial se centra en la regionalización y la diversificación productiva. Combina crecimiento económico inclusivo con ordenamiento y desarrollo territorial. Sus metas incluyen el aumento de la productividad de la agricultura familiar e incremento de la participación en ingresos de hogares de los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú, Caazapá y Caaguazú en el total de la región oriental, y el fortalecimiento de cadenas productivas en el Chaco Paraguayo.
- *Meta 3: Inserción de Paraguay en el mundo.* La dimensión territorial se centra en la integración económica regional. Combina inserción adecuada de Paraguay en el mundo con el ordenamiento territorial. Sus metas incluyen contar con un sistema eficiente en las hidrovías de los ríos Paraguay y Paraná, con sistemas energéticos integrados con la región, y aumentar la eficiencia del sistema portuario y del transporte vial terrestre.

Figura 4.9. Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030: ejes estratégicos y líneas transversales

| Líneas transversales | | | | |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------|
| Ejes estratégicos | Igualdad de oportunidades | Gestión pública transparente y eficiente | Ordenamiento del territorio | Sostenibilidad medioambiental |
| Reducción de la pobreza y desarrollo social | Desarrollo social equitativo | Servicios sociales de calidad | Desarrollo local participativo | Hábitat adecuado y sostenible: |
| Crecimiento económico inclusivo | Empleo y seguridad social | Competitividad e innovación | Regionalización y diversificación productiva | Valorización del capital ambiental |
| Inserción de Paraguay en el mundo | Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado | Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país | Integración económica regional | Sostenibilidad del hábitat global |

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (2014)

Para hacer realidad esta visión territorial, el plan prevé la preparación de *Planes de Desarrollo Departamental y Municipal*. El objetivo de estos planes es resumir las aspiraciones de la población local. Tal como se menciona en el capítulo 6, se crean con representantes de la sociedad civil, por lo que constituyen una innovadora acción democrática de participación local en la elaboración de política pública en Paraguay.

Cada plan tiene que estar alineado con el Plan Nacional de Desarrollo y tiene que ser aprobado por la Secretaría Técnica de Planificación. El gobierno de Paraguay ha desarrollado para su formulación unas orientaciones específicas y ofrece una asistencia técnica in situ. Su preparación es obligatoria y una condición para acceder a las transferencias nacionales.

Para garantizar la preparación de estos planes y extender de manera coordinada la acción gubernamental en el territorio, el Plan Nacional de Desarrollo exige la creación de Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal. Se trata de órganos consultivos compuestos por miembros de la sociedad civil, gobiernos locales y el gobierno nacional (cf. capítulos 3 y 6). Se dividen en varias áreas de trabajo (Figura 4.10) y constituyen una importante iniciativa para la participación y la coordinación multinivel, dado que permiten una articulación y un diálogo entre la sociedad civil y todos los niveles del gobierno.

Durante el trabajo de investigación la OCDE tuvo la oportunidad de visitar los municipios paraguayos de Carayaó, Cecilio Báez, Ciudad del Este y Minga Guazú para evaluar el trabajo realizado por los Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal. Tal como se

expone en el capítulo 3, estas visitas de los municipios mostraron la participación de los ciudadanos en estos consejos, dado que representan una oportunidad sin precedentes para debatir con los funcionarios electos.

Figura 4.10. Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal



Fuente: Gobierno de Paraguay, 2017

Las autoridades locales, los representantes de la sociedad civil y el gobierno nacional expresaron su unanimidad en cuanto a la relevancia de estos consejos, concretamente durante la preparación de los planes de desarrollo municipal y departamental (PDDM). La discusión y la definición de las prioridades de su jurisdicción para 2030, y el acuerdo sobre un plan de desarrollo se llevaron a cabo con una amplia participación de ambos niveles del gobierno.

Sin embargo, existe una barrera fundamental que limita la eficacia de este proceso y, como consecuencia, del impacto territorial del Plan Nacional de Desarrollo: los planes de desarrollo local no están vinculados con consideraciones presupuestarias. Además, tal como se menciona en los apartados anteriores, la gran mayoría de municipalidades carece de autonomía financiera y depende de subvenciones del gobierno central con fines específicos para la ejecución de una serie limitada de funciones. Por otra parte, el ministerio de hacienda no participa en su preparación, por lo que no puede evaluar si los planes son viables desde el punto de vista presupuestario.

De ahí que las expectativas que ha despertado este interesante proceso participativo entre los gobiernos locales y la sociedad civil no se hayan visto transformadas en medidas concretas de política pública. Ello ha mermado la capacidad de los consejos como espacio de diálogo y como instrumento de coordinación, llegando en algunas municipalidades a dejar de reunirse por falta de resultados tangibles.

En este sentido existen algunas características institucionales relacionadas con la gobernanza multinivel que Paraguay podría plantearse mejorar. De acuerdo con sus

regulaciones, los consejos de desarrollo departamentales están dirigidos por el gobernador, y los municipales, por el alcalde. Sin embargo, estos líderes políticos suelen tener que tratar problemas cotidianos y no tienen tiempo para centrarse en el funcionamiento del consejo. Además, tal como se subraya en el capítulo 6, la mayoría de los consejos carece de personal dedicado a monitorear y seguir las decisiones adoptadas. Por último, las municipalidades carecen de incentivos para participar en los consejos departamentales. De ahí que muchos municipios hayan dejado de enviar a sus representantes a estas reuniones, mermando significativamente la eficiencia de los consejos en la cooperación intermunicipal.

El gobierno central de Paraguay debería buscar formas para redefinir los consejos de desarrollo local y considerar planes para vincularlos con las políticas nacionales en el nivel local. Ello implicaría la mejora de los instrumentos de coordinación, no sólo con los gobiernos departamentales y municipales, sino también en todos los núcleos de la administración central. La Secretaría Técnica de Planificación podría aumentar la repercusión de estos planes si estuviesen más integrados en el trabajo del Ministerio de Hacienda y de otros ministerios competentes, analizando los vínculos potenciales entre las solicitudes de los municipios y el presupuesto nacional, en el marco de una estrategia integral de descentralización que, desde una perspectiva integrada y holística, tenga en cuenta las disparidades regionales y los retos fiscales y de gestión anteriormente mencionados. En este sentido, la Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles del Gobierno, adoptada por la OCDE en 2014, puede resultar una práctica guía de alto nivel sobre cómo fortalecer la coordinación multinivel (Recuadro 4.6).

El gobierno nacional podría acompañar más estrechamente los consejos para apoyar el desarrollo de competencias destinadas a implementar y monitorear los resultados de los proyectos. De acuerdo con la información recibida durante el trabajo de investigación, existe una cierta coordinación y planificación departamental con los municipios en áreas como la sanidad y la educación. Sin embargo, en áreas como el agua, el transporte y la recogida de basura no hay una coordinación intermunicipal sistemática; los departamentos no tienen un papel activo y los municipios carecen de las competencias y de la capacidad para ocuparse de la planificación intermunicipal.

Recuadro 4.6. Recomendación de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles del Gobierno

La recomendación agrupa 12 principios organizados en torno a 3 pilares que representan retos sistemáticos a las inversiones públicas: coordinación, capacidad subnacional y condiciones marco.

Coordinar la inversión pública en todos los niveles del gobierno

- Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares
- Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno
- Coordinar horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente

Fortalecer las capacidades de inversión pública y promover el aprendizaje en todos los niveles del gobierno

- Evaluar por adelantado los impactos y riesgos a largo plazo de la inversión pública
- Involucrar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de inversión
- Movilizar a los actores privados y las instituciones financieras
- Reforzar los conocimientos de los funcionarios públicos y de las instituciones
- Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje

Garantizar las condiciones marco adecuadas para la inversión pública en todos los niveles de gobierno

- Desarrollar un marco fiscal adaptados a los objetivos de inversión
- Exigir una gestión financiera sólida y transparente
- Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública
- Procurar calidad y coherencia en el sistema regulatorio de todos los niveles del gobierno

La OCDE ha desarrollado también una herramienta (Toolkit) para orientar a los políticos en la implantación de la recomendación. La herramienta guía en la implementación, muestra buenas prácticas y permite al usuario la comparación de indicadores.

Fuente: OCDE (2014b), Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles del Gobierno, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Recomendaci%C3%B3n-sobre-Inversi%C3%B3n-Publica-Efectiva.pdf>; OECD (2015a), Implementation Toolkit of the Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government (Herramienta para la implementación de la Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles del Gobierno), www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/

Recomendaciones

La experiencia de la OCDE muestra que las reformas de gobernanza multinivel se tienen que plantear de manera holística, pluridimensional e integral para evitar resultados negativos y contraproducentes (OCDE, 2017). Esto no significa que inicialmente no se pueda incidir en áreas concretas como las infraestructuras, o que la descentralización no pueda ser un proceso flexible que permita a las diferentes regiones asumir responsabilidades y tareas de acuerdo con sus necesidades y su capacidad. Pero las reformas destinadas a mejorar la gobernanza en todos los niveles del gobierno deberían ser pluridimensionales y tener en cuenta las diferencias regionales y la necesidad de desarrollar instrumentos de coordinación, las limitaciones en la capacidad de la gestión pública en todos los niveles del gobierno, y la consolidación de los dispositivos de participación para garantizar la durabilidad de las reformas dirigidas a aumentar la descentralización.

En resumidas cuentas, en Paraguay persiste un alto grado de desigualdad e importantes limitaciones de la capacidad administrativa y fiscal subnacional para prestar correctamente los servicios a los ciudadanos. Los gobiernos departamentales afrontan importantes problemas de capacidad para formular y aplicar estrategias locales y regionales que creen fortalezas y activos endógenos en cada departamento, impulsando así el crecimiento económico regional de manera que contribuya materialmente al desarrollo del país. Afrontan asimismo grandes dificultades para mantener una coordinación intergubernamental eficaz con la que alcanzar objetivos comunes de desarrollo regional y nacional.

El gobierno de Paraguay podría por tanto formular e implementar una estrategia de desarrollo regional integrado que esté totalmente en línea con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno. De esta manera, el gobierno podría seguir fortaleciendo un amplio consenso nacional que decreta la importancia de una descentralización consecuente, de una gobernanza multinivel eficaz y de una sólida capacidad administrativa regional y municipal para conseguir un desarrollo regional (y nacional), y la idea de que todo ello puede constituir una herramienta estratégica para atender los problemas anteriormente mencionados.

Para ello, Paraguay podría plantearse lo siguiente:

- *Desarrollar una estrategia integrada para definir, llevar a la práctica y consolidar una descentralización política, fiscal y administrativa usando una perspectiva integrada y holística de desarrollo regional y nacional.*
- *Involucrarse con todas las partes interesadas nacionales y regionales del gobierno y fuera de él, en todas las fases de formulación e implementación de la estrategia, para conseguir su aceptación y la unanimidad sobre sus virtudes.*
- *Para la formulación y la implementación de esta estrategia de desarrollo regional integrado, Paraguay podría plantearse lo siguiente:*
 - Definir claramente el propósito y los objetivos de la estrategia.
 - Integrar la estrategia en el Plan Nacional de Desarrollo.
 - Adaptar la estrategia de manera que refleje e integre las prioridades de los diferentes planes de desarrollo departamentales y municipales, y que especifique dispositivos para reducir las disparidades regionales.
 - En este sentido y como parte de la estrategia, considerar el desarrollo de una fórmula de distribución basada en la compensación para los ingresos por

- royalties con vistas a reducir las diferencias regionales. Al desarrollar esta fórmula, Paraguay podría plantearse el uso de indicadores socioeconómicos.
- Permitir disposiciones específicas y proyectos piloto en determinados departamentos y municipios, sabiendo que puede resultar necesario la descentralización asimétrica como proceso para tener en cuenta las diferencias de recursos y capacidades entre los departamentos y los municipios.
 - Formular la estrategia a través de un amplio proceso de participación que incluya a los consejos departamentales y municipales y al Congreso.
 - Desarrollar objetivos de desarrollo regional y de descentralización específicos para que sean monitoreados y evaluados con regularidad.
 - Involucrar activamente al Centro de Gobierno, incluyendo a la Presidencia, a la Secretaría Técnica de Planificación, al Equipo Económico y al Gabinete Social (o a las disposiciones institucionales que los sucedan, cf. capítulo 2) y al Ministerio de Hacienda, de manera que se garantice una coordinación constante de alto nivel en la elaboración de la estrategia para que ésta sea coherente con el Plan Nacional de Desarrollo y con el presupuesto nacional.
 - Definir y adoptar, en diálogo con las partes interesadas regionales y locales, un "principio financiero" que garantice que todas las tareas transferidas a los gobiernos subnacionales estén acompañadas por los recursos necesarios (procedentes de subvenciones u otros ingresos) para financiar y administrar el nuevo servicio, teniendo en cuenta la disponibilidad real de los recursos en el presupuesto. El enfoque de Suecia podría resultar ejemplar en este sentido.
- ***Fortalecer las disposiciones institucionales a nivel nacional para liderar y coordinar el diseño, la implementación y el monitoreo del desempeño de la estrategia de descentralización. En este sentido, Paraguay podría utilizar su actual conformación institucional para maximizar la eficiencia y las sinergias en todos los marcos estratégicos; al hacerlo podría tener en cuenta las experiencias de la OCDE:***
 - ***Proporcionar un mandato preciso y recursos humanos y financieros adecuados a una institución ya existente.*** Esta institución debidamente acreditada debería ser capaz de actuar como la interfase entre el Gobierno de Paraguay y los gobernadores de los departamentos para identificar y colaborar en objetivos comunes de descentralización y desarrollo regional, y liderar la coordinación en todos los núcleos administrativos de la administración del gobierno central (o establecer las normas de dicha coordinación), y cooperar con los ministerios de hacienda, de interior y con otros ministerios competentes (educación, sanidad, servicios sociales, etc.) en la descentralización, en la política de desarrollo regional y en el diseño y en la ejecución de servicios, y en definir y coordinar la formulación y la ejecución de estrategias de inversión y de recursos en todo el gobierno central y entre los diferentes niveles de gobierno, para alcanzar los objetivos de desarrollo regional:
 - Con este propósito, algunos países de la OCDE han creado un Ministerio de Desarrollo Regional (Hungria, República Checa, Polonia, entre 2005 y 2013).
 - En otros países, este mandato se ha asignado al centro de gobierno: en Austria, la Cancillería Federal (el equivalente a la Presidencia paraguaya) se encarga de la planificación espacial y la política territorial; en Canadá, la coordinación federal de la política de desarrollo regional recae en la

- oficina del Consejo Privado (institución de centro de gobierno equivalente a la Presidencia paraguaya), mientras que una serie de agencias federales de desarrollo regional (RDA) se encargan de la puesta en práctica de la política de desarrollo regional constituyendo una interfase constante con las provincias (y en algunos casos con las municipalidades) sobre el diseño y la ejecución de programas y servicios.
- En Japón, las responsabilidades de planificación nacional del territorio y de política regional entran en el ámbito del Ministerio de Tierras, Infraestructuras, Transporte y Turismo.
 - En Dinamarca, el desarrollo regional es una política compartida entre el Ministerio de Industria, Empresas y Asuntos Financieros, el Ministerio de Asuntos Económicos, y el Ministerio del Interior, siendo éste último responsable de la política estructural, de las previsiones económicas, de la gobernanza de los municipios y las regiones, de la economía de los municipios y las regiones, y de las elecciones y referendos.
- **Considerar la creación de una Agencia de Desarrollo Regional.** Si la institución elegida es responsable de la política pública y de la programación, no habrá necesidad de una agencia de desarrollo; por el contrario, si Paraguay desea crear una entidad operativa encargada de la gestión de la programación regional, una agencia de desarrollo puede llevar a cabo su mandato como parte del marco de la política de descentralización o de desarrollo regional creado por la institución y aprobado por el Gobierno. En línea con la recomendación para minimizar la responsabilidad de las actividades transaccionales en el centro de gobierno (cf. capítulo 2), en un escenario en el que, por ejemplo, la Secretaría Técnica de Planificación reciba el mandato de dirigir el diseño de una estrategia de descentralización o de desarrollo regional, la creación de una Agencia de Desarrollo Regional ayudaría a aligerar al centro de gobierno de responsabilidades operativas.
 - **Crear un Comité de Descentralización del Consejo de Ministros encargado de supervisar y coordinar en todos los núcleos administrativos la formulación y la implementación de una estrategia de descentralización con un enfoque integral de gobierno y de garantizar su coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con otras estrategias marco del gobierno,** junto con la institución asignada para liderar el diseño de la estrategia y para actuar como secretaria técnica de este comité. El capítulo 2 recomienda a Paraguay considerar la creación de un comité integrado de desarrollo económico y social del Consejo de Ministros, similar al CONPES colombiano, que garantizaría la plena alineación de esta área política integrada con el Plan Nacional de Desarrollo. En caso de adoptarse esta recomendación, el Comité de Descentralización aquí recomendado debería ser un órgano equivalente al CONPES, esto es, un subcomité del Comité de Política Económica y Social dependiente del Consejo de Ministros de Paraguay. Este Comité (o subcomité) podría estar compuesto por las principales instituciones implicadas en cualquier estrategia de descentralización, incluidas la Presidencia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría de la Función Pública y los ministerios competentes clave, y se podría invitar a representantes de los departamentos y de los municipios, entre otros.

- **Fortalecer las competencias de los departamentos en desarrollo regional y en la articulación de una coordinación intermunicipal.** Paraguay podría considerar la mejora de las capacidades departamentales para diseñar y prestar servicios en áreas tan estratégicas como el transporte, la movilidad, la salud, la educación, la seguridad pública, el agua, y la gestión de los residuos y de las aguas residuales, más concretamente:
 - **Abordando la tensión actual a la que está sometido el mandato de gobernador:** en la actualidad, los gobernadores son representantes del gobierno central y, como tales, son responsables de la ejecución de la política pública nacional en el departamento; al mismo tiempo, son funcionarios elegidos democráticamente, por lo que tienen que anteponer los intereses de su departamento ante el gobierno central. De ahí el riesgo de caer en tensas contradicciones en términos de rendición de cuentas.
 - **Haciendo que los departamentos sean un aliado institucional con el cual el gobierno central pueda aplicar su descentralización integrada y estratégica, y sus objetivos de desarrollo regional,** contribuyendo de manera simultánea a avanzar hacia los objetivos de desarrollo nacional y a optimizar el resultado del gasto de los ministerios competentes en el ámbito territorial:
 - **Otorgando a los departamentos más responsabilidades para el desarrollo regional y creando capacidades en el ámbito municipal, especialmente mediante la constitución de unidades de desarrollo regional en la Gobernación,** con el encargo de coordinar la estrategia de descentralización en el nivel departamental y de actuar como interlocutores con las instituciones homólogas en el nivel nacional. Estas unidades podrían contribuir asimismo a identificar y comunicar mejor las prioridades estratégicas de los departamentos al gobierno nacional, además de coordinar las iniciativas intermunicipales en áreas clave.

- **Fomentar la generación de datos en el nivel subnacional para informar las estrategias de inversión y aportar hechos en los que basar la toma de decisiones.** Estos datos los puede recoger la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. Podrían incluir información sobre los ingresos tributarios propios de las municipalidades para entender mejor las opciones de financiación disponibles para estas jurisdicciones más allá de la predominancia de las transferencias del gobierno central. Esto podría permitir el desarrollo e implementación de políticas y estrategias de descentralización fiscal basadas en datos fiables y comprobados.

- **Mejorar las competencias y la capacidad de gestión en el ámbito subnacional, especialmente mediante:**
 - **La identificación de objetivos de modernización del estado en los niveles departamental y municipal,** integrados en la estrategia de descentralización nacional y en línea con el programa de modernización del estado recomendado en el capítulo 2. Estos objetivos se podrían acordar con los departamentos y los municipios, y podrían incluir compromisos para crear capacidades locales en áreas clave de gobernanza como elaboración de presupuestos (capítulo 3), recursos humanos (capítulo 5), gobierno abierto (capítulo 6) y gobierno digital, entre otros. En este sentido y en línea con las recomendaciones anteriores, el gobierno podría promover un papel más activo

para los departamentos aportando asistencia técnica a las municipalidades, incluyendo el desarrollo de competencias en el nivel municipal. Paraguay podría tener en cuenta la experiencia de otros países de la OCDE en la implementación de programas piloto, especialmente en los departamentos que desean mejorar sus capacidades de gestión, dado que el impulso político es un factor decisivo para el éxito de las reformas de gobernanza territorial. Por ejemplo, para institucionalizar una mayor transparencia y rendición de cuentas hacia los ciudadanos en los niveles departamental y municipal, el gobierno podría garantizar los recursos financieros de cada departamento y consejo municipal con personal dedicado a monitorear y seguir sus decisiones.

- ***La implementación de instrumentos financieros para cofinanciar los cargos técnicos de los departamentos y los municipios***, por ejemplo mediante la creación de “equipos técnicos”, basados en los departamentos y que sirvan conjuntamente a grupos específicos o a municipalidades. Estos equipos técnicos reforzarían también la cooperación intermunicipal.
 - ***La identificación de fuentes eficaces de financiación mientras se desarrollan estos objetivos***, por ejemplo permitiendo el uso de los royalties para este propósito.
- ***Ofrecer incentivos financieros para proyectos que requieran la cooperación intermunicipal, estimulando así la coordinación horizontal***. El gobierno central podría fomentar la cooperación intermunicipal (CIM) y la creación de entidades públicas de cooperación intermunicipal, por ejemplo usando incentivos financieros (subvenciones para proyectos que la incluyan) o asistencia técnica, prestada por los departamentos.
 - ***Forjar la colaboración con los órganos de cooperación interdepartamental e intermunicipal*** para facilitar la divulgación de las buenas prácticas de gobernanza pública en los departamentos y municipios de todo el país.
 - ***Insistir más en la vinculación de los planes de desarrollo departamental y municipal con los presupuestos nacionales y departamentales, con los marcos fiscales y con las estrategias de inversión***. Paraguay podría garantizar que todos los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo, tanto de nivel nacional como subnacional, incluyan la identificación de fuentes de financiación eficaces o potenciales. Esto requeriría la reestructuración de la forma en que se formulan los planes de desarrollo departamental y municipal, dado que necesitarían una mayor implicación del Ministerio de Hacienda en el proceso de elaboración.

Notas

¹ Belice, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay

² <https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf>

³ <https://pefa.org/sites/default/files/PY-Aug16-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>

⁴ Cf. OCDE (2017c), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences (Reformas de gobernanza multinivel: Panorama de las experiencias en los países de la OCDE), publicaciones de la OCDE, París.

Referencias

- Blöchliger, H. (2013), "Measuring decentralisation: The OECD fiscal decentralisation database (Medición de la descentralización: base de datos de la descentralización fiscal de la OCDE)", en Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies (Medición de la descentralización fiscal: Conceptos y políticas), publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174849-3-en>
- Boidi y Zechmeister (2015), Cultura política de la democracia en Paraguay y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas. LAPOP, Vanderbilt University. USAID. http://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/AB2014_Paraguay_Country_Report_V5_W_082115.pdf
- CEPAL (2017) Panorama Social de América Latina, 2016 (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- DGEEC (2017) Desigualdad de Ingresos; <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico%20desigualdad%20ingreso/diptico%20DESIGUALDAD%20DE%20INGRESOS.pdf>
- DGEEC (2017b) Condiciones de Vida; <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/CONDICIONES%20DE%20VIDA/CONDICIONES%20DE%20VIDA.pdf>
- Gómez Sabaini J.C. y J.P. Jiménez (2011), "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos", Serie macroeconomía del desarrollo No. 111. División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Gobierno de Paraguay (2017), Informe de referencia elaborado para el Estudio sobre Gobernanza Pública de Paraguay realizado por la OCDE, documento de trabajo no publicado.
- IIG (2003) Libro Blanco sobre la Reforma Constitucional en Paraguay, Cataluña, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Investigación para el Desarrollo (2015), La Descentralización y su estudio. Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional. Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Investigación para el Desarrollo. <http://www.desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/17-12-2015-15-11-37-409811287.pdf>
- IPD (2016), "2016 Governance Data (Datos de gobernanza)", Institutional Profiles Database, <http://www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp>
- Monte Domecq, R. (2005) ¿Cuál es el rumbo de las políticas públicas y de la descentralización? GESTION LOCAL. Febrero 2015. <https://slidedoc.es/cual-es-el-rumbo-de-las-politicas-publicas-y-de-la-descentralizacion-raul-monte-domecq-gestion-local-febrero-2015>
- Nickson, A. (2016), El Gobierno Local en Paraguay: Un Análisis Comparativo a través de diez elementos, Investigación para el Desarrollo (id), Think Tank Initiative, Paraguay.
- OCDE (2017), Subnational governments in OECD countries: Key data (Gobiernos subnacionales en los países de la OCDE: datos clave), (edición de 2017)

- OCDE (2017b), Hacer que la Descentralización Funcione en Chile: Hacia una Ciudad más Fuerte, publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279049-en>
- OCDE (2017c), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, (Reformas de gobernanza multinivel: Panorama de las experiencias en los países de la OCDE), publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- OCDE (2017d) OECD Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income, Methods and Concepts (Base de datos de la OCDE: Distribución del Ingreso en la OCDE: Gini, pobreza, ingresos, métodos y conceptos), <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>
- OCDE/CEPAL/CIAT/IDB (2017), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017, publicaciones de la OCDE, París. http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr
- OCDE (2016), Revenue Statistics 2016 (Estadísticas de ingreso público 2016), publicaciones de la OCDE, París. http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr
- OCDE (2016b), Estudio de Desarrollo Territorial del Perú; OCDE 2016, publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>.
- OCDE (2014), Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles del Gobierno, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=302&InstrumentPID=319&Lang=en&Book>, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Recomendaci%C3%B3n-sobre-Inversi%C3%B3n-Publica-Efectiva.pdf>
- OCDE (2015), Implementation Toolkit of the Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government (Herramienta Toolkit para implementar la recomendación sobre inversión pública eficaz en los distintos niveles de gobierno), www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/.
- OCDE (2006) Intergovernmental transfers and decentralised public spending (Transferencias intergubernamentales y gasto público descentralizado), documento de trabajo n° 3. <https://www.oecd.org/tax/federalism/37388377.pdf>
- OCDE, UCLG (2016), Subnational Governments around the world (Gobiernos subnacionales en el mundo). Perfil de país: Paraguay <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Paraguay.pdf>
- STP, JICA (2017), Sistematización de la experiencia: Conformación de consejos de desarrollo y elaboración de planes de desarrollo sustentable en la República del Paraguay.

Capítulo 5. Creación de una función pública profesional y eficiente

Este capítulo trata los recientes esfuerzos realizados por el gobierno de Paraguay destinados a profesionalizar su administración pública para mejorar la eficiencia y el impacto del gasto público. Sitúa sus últimas reformas en el contexto institucional y jurídico del empleo público en el país y comenta el uso de soluciones tecnológicas para hacer más transparentes y meritocráticos el empleo y la reforma de la función pública. Concluye con recomendaciones concretas para garantizar que las reformas estén integradas en nuevas formas de trabajo y sugiere reformas adicionales en las áreas de contratación, remuneración, gestión de personas estratégicas y liderazgo en la función pública.

Introducción

Una función pública cualificada y profesional es un elemento básico de la eficacia gubernamental. Contar con leyes, normativas y estructuras adecuadas para atraer, contratar, formar y conservar a funcionarios públicos cualificados es esencial para garantizar que el gobierno pueda cumplir sus prioridades, ser receptivo y brindar servicios a los ciudadanos. Ello implica ante todo y en primer lugar la existencia de un sistema en el que se contrate a los mejores candidatos por sus méritos. Un sistema de contratación transparente y meritocrático es el primer paso hacia la constitución de una plantilla cualificada y la garantía de que los recursos asignados a la planificación y gestión del personal se han invertido correctamente. Los sistemas de contratación transparentes y meritocráticos también fomentan la confianza de la sociedad civil en la función pública y en la administración pública en general.

Tal como incide el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, el éxito de su implementación depende fundamentalmente de la existencia de una función pública eficiente y profesional. El desarrollo social, la reducción de la pobreza, el crecimiento económico inclusivo y la integración internacional no pueden lograrse sin la presencia de funcionarios públicos profesionales y eficientes, capaces de prestar a los ciudadanos los servicios que necesitan.

Una función pública profesional comienza con la contratación meritocrática para obtener las competencias adecuadas; es además el punto de partida de una cultura de servicio público. Cuando el clientelismo o la influencia política afectan al sistema de contratación, deja de haber profesionalidad, puesto que la lealtad ya no se centra en el servicio al ciudadano. La contratación bajo influencia política menoscaba la confianza del ciudadano en el servicio público y, más ampliamente, en la administración pública. Al mismo tiempo, esta influencia afecta la capacidad de la función pública para contratar talentos por canales regulares, dado que los candidatos potenciales no se deciden a iniciar un proceso de selección que carece de credibilidad. Este capítulo expone cómo unas prácticas y unas políticas concretas de recursos humanos pueden sentar las bases del programa de reforma de la gobernanza pública del gobierno analizando los desafíos y las oportunidades que afronta la función pública de Paraguay.

Paraguay ocupa el puesto 123 de 176 en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2016¹, y tiene una de las puntuaciones más bajas en los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial: tiene el percentil 17 en el indicador de eficacia del buen gobierno en 2015 y el percentil 16 en el de control de la corrupción². Hasta hace poco Paraguay era uno de los países latinoamericanos con peores resultados en cuanto a planificación de recursos humanos³, evaluaciones profesionales⁴ y gestión de retribuciones⁵ en el sector público (OCDE 2016a). Si bien ha avanzado recientemente en la organización de los recursos humanos⁶ y en los méritos de la función pública⁷ mediante reformas implementadas justo antes de 2015, la fragilidad de los instrumentos básicos de planificación afecta a la calidad y al equilibrio de su plantilla. (OCDE 2016a).

Aunque la Constitución paraguaya garantiza la igualdad de acceso a los puestos de la función pública, el clientelismo ha venido influyendo de manera importante la contratación en este sector. La influencia política afecta negativamente la capacidad de la función pública para contratar personas con las competencias necesarias y cumplir las prioridades del gobierno en un entorno en el que la lealtad individual está al servicio del "patrón" y no de los valores de la función pública ni del interés público.

De ello se deriva que aumentar la profesionalización de la función pública sea un imperativo para crear un servicio público más eficiente y receptivo; se trata, además, de uno de los ámbitos en los que Paraguay ha logrado los mayores avances. Paraguay está trabajando por profesionalizar su función pública invirtiendo en la contratación meritocrática, estableciendo un sistema de retribuciones más transparente y construyendo un sistema de evaluación más eficaz. La inversión progresiva en herramientas digitales para la contratación y la gestión de los recursos humanos está cambiando la forma de operar de las instituciones públicas, haciéndolas más eficientes, meritocráticas y transparentes, según reconoce el último diagnóstico de la función pública aparecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Dumas 2017).

La función pública se hace más atractiva a medida que aumenta su transparencia y su rendición de cuentas. El número de candidatos a puestos de la administración ha ascendido de forma significativa desde 2012. En 2012 hubo 3 solicitantes por cada puesto vacante; en 2017 se registraron 14, lo que indica un importante incremento de la capacidad de la función pública para atraer candidatos cualificados.

La fragmentación y la opacidad del sistema retributivo daba lugar al aumento arbitrario de salarios en ciertas categorías, a la multiplicación de cargos sin existir una necesidad institucional, y al uso de influencias personales para obtener derecho al sobresueldo. Con un gasto salarial difícil de controlar, el gobierno tiene pocos recursos que asignar a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Además, los aumentos salariales basados en evaluaciones subjetivas limitan la capacidad de la función pública de maximizar los servicios que los ciudadanos reciben a cambio de sus impuestos. En un sistema tan complejo y difícil de reformar, la *Secretaría de la Función Pública*, bajo el mandato del Presidente de la República, está tratando de aumentar la transparencia para concienciar a la sociedad civil sobre la importancia de una función pública meritocrática y profesional, y de utilizar la presión pública para reducir la manipulación.

La profesionalización de la función pública también pasa por reforzar el mérito mediante carreras profesionales individuales, más concretamente mediante el sistema de evaluación. El rendimiento individual no consiste únicamente en contar con un sistema de gestión del rendimiento; también incluye ofrecer a los funcionarios públicos los incentivos adecuados, como fomentar el desarrollo de competencias y mejorar la capacidad de los jefes para implicar a los funcionarios y reconocer una buena actuación profesional. Dentro del sistema de formación continua de Paraguay, las iniciativas de desarrollo de competencias a menudo están fragmentadas y parece que las buenas prácticas en esta área son difíciles de aplicar a mayor escala.

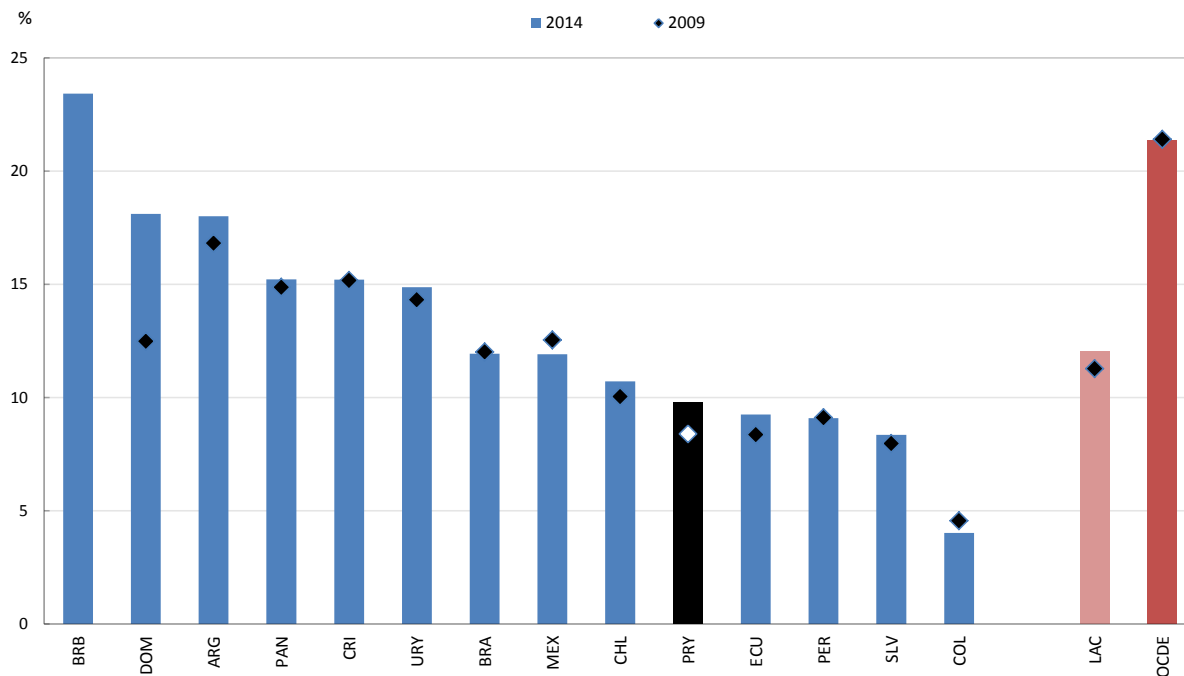
Para la profesionalización y modernización del sector público de Paraguay en los próximos años resulta indispensable una cuidadosa implementación de las reformas de la función pública. Este capítulo muestra que, una vez implementadas, pueden contribuir a una función pública más competente y meritocrática, capaz de atraer y dirigir las personas adecuadas con las competencias necesarias para cumplir las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo de desarrollo social, reducción de la pobreza, crecimiento económico inclusivo e integración internacional de Paraguay en la comunidad internacional.

Cifras y características del empleo público en Paraguay

El empleo en el sector público de Paraguay supuso algo menos del 10% del empleo total en 2014, lo que refleja un leve aumento desde 2009. La media de puestos de trabajo en el sector público suele ser más elevada tanto en los países de América Latina y del Caribe como en los de la OCDE (12% y 21% respectivamente) (Figura 5.1). En 2014 las mujeres

constituyeron aproximadamente el 50% del empleo público en Paraguay, lo que corresponde a la media de los países de América Latina y del Caribe (OCDE 2016a).

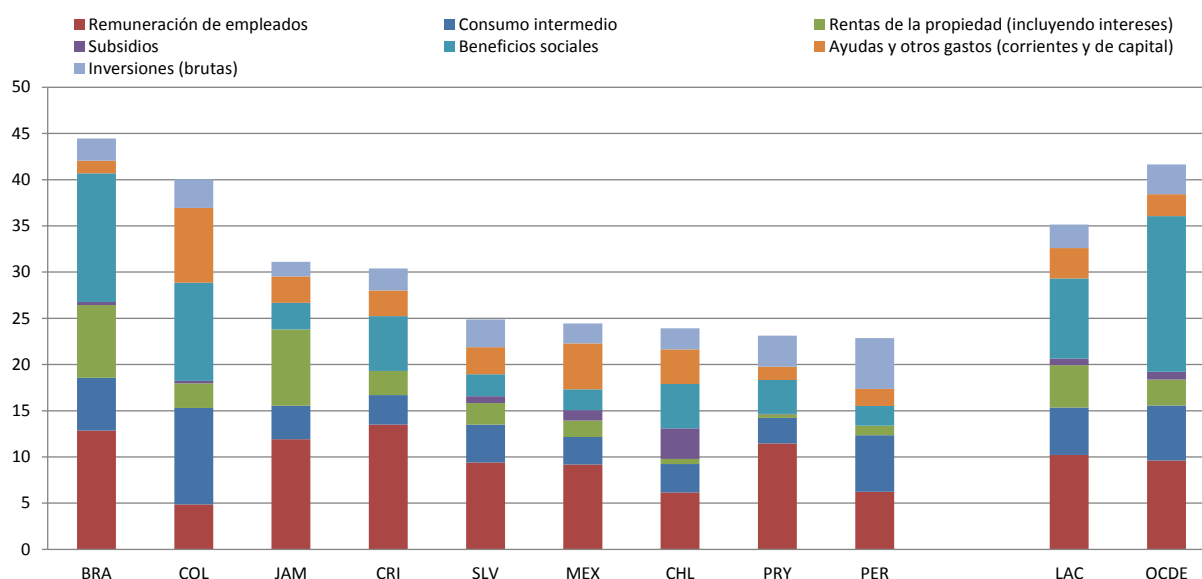
Figura 5.1. Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total, 2009 y 2014



Nota: Los datos de Argentina son de 2010 en lugar de 2009. Los datos de Brasil son de 2011 en lugar de 2009. Los datos de Costa Rica son de 2011 y 2013 en lugar de 2009 y 2014. Los datos de Chile, Ecuador, El Salvador y Perú son de 2013 en lugar de 2014. Los datos de Barbados no están incluidos en la media de los países de América Latina y del Caribe. Los datos de Argentina sólo se refieren a las áreas urbanas. Media de la OCDE: los datos de Austria, República Checa, Alemania, Islandia, Israel, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Turquía y Estados Unidos no están disponibles; los datos de Australia, Dinamarca, Finlandia, Corea, Letonia y Portugal tampoco están incluidos en la media por falta de series temporales. Publicado en OCDE 2016a

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OTI) ILOSTAT (base de datos)

A pesar de un porcentaje relativamente menor de empleo público, Paraguay fue en 2014 el país de América Latina y del Caribe que gastó más en la retribución de sus empleados gubernamentales (el 49,5% del gasto gubernamental, cf. Figura 5.2). En comparación, sólo el 15,8% del total de gastos gubernamentales se asignó al bienestar social (en forma de prestaciones sociales⁸ en la Figura 5.3). Como el gasto en retribución de los empleados gubernamentales suele ser bastante estable (es poco probable que un gobierno pueda ser capaz de reducirlo de manera significativa de un año para otro), el gobierno tiene un poder limitado para asignar importantes recursos financieros del presupuesto nacional para, por ejemplo, los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo de lucha contra la pobreza, desarrollo social o crecimiento inclusivo, dado el volumen de la dotación destinada a la retribución de los empleados.

Figura 5.2. Gasto gubernamental por transacción económica como parte del gasto total 2014

Nota: Los datos de Perú y Paraguay se registran según la base de caja. Los datos de inversión de Costa Rica y Jamaica no incluyen el consumo de capital fijo. Los datos de Jamaica no están incluidos en la media de países de América Latina y del Caribe. Los datos de El Salvador y México son de 2013 en lugar de 2014.

Fuente: FMI, Government Finance Statistics (IMF GFS) database (base de datos de estadísticas financieras gubernamentales). Las medias de México y de la OCDE proceden de la base de datos de estadísticas de cuentas nacionales de la OCDE. Publicado en Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/888933431042>

Este gasto relativamente elevado en la retribución de los empleados tiene dos implicaciones contradictorias. Por una parte significa que hay que prestar más atención a la calidad de los recursos humanos y a la productividad del sector público para garantizar la relación entre coste y prestación. Para que un gasto elevado tenga como consecuencia un servicio público mejor, la función pública tiene que ser competente y capaz. La relación entre coste y prestación es todavía más importante en un contexto en el que la lucha contra la pobreza es una prioridad nacional.

Por otra parte, las inversiones que requieren una eficaz gestión de los recursos humanos no están disponibles debido al elevado gasto en sueldos y salarios. Al igual que en otros sectores, la reforma de la función pública de Paraguay ha dependido en gran parte de la ayuda externa, sobre todo para las inversiones relacionadas con la digitalización de la contratación de personal y la formación de los funcionarios públicos. La falta de flexibilidad en la asignación presupuestaria puede dificultar el éxito de las reformas si la ayuda extranjera se reduce y si no hay financiación disponible del presupuesto nacional. A lo largo del capítulo describiremos con más detalle estas dos implicaciones.

Contexto institucional y jurídico

El sistema de gestión de los recursos humanos de la administración pública de Paraguay⁹ incluye la Secretaría de la Función Pública¹⁰ anteriormente mencionada y las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas (UGDP), que son unidades operativas descentralizadas encargadas de los recursos humanos y situadas en instituciones y entidades del estado. El *Instituto Nacional de la Administración Pública de Paraguay* (INAPP)¹¹ opera bajo la

Secretaría de la Función Pública, que sustituye a la antigua Dirección General de Personal Público y que en 2003 incorporó puestos permanentes de la antigua *Secretaría Nacional para la Reforma del Estado* (SNRE).

El sistema funciona bajo los principios de "centralización regulatoria y descentralización operativa"¹². Esto significa que la Secretaría de la Función Pública es la principal responsable de la formulación de políticas y directrices de recursos humanos para el sector público¹³, mientras que las Unidades de Gestión y Desarrollo del Personal se encargan de actividades tales como el mantenimiento de registros de las carreras individuales bajo el *Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa* (SICCA)¹⁴, la participación en las comisiones de selección o la ejecución de evaluaciones del rendimiento.

Este tipo de disposiciones de delegación es relativamente común en los países de la OCDE. La delegación de la responsabilidad de recursos humanos a los ministerios requiere por lo general un cierto nivel de normas comunes y de una supervisión central para evitar interferencias políticas en el personal o importantes distorsiones en cuanto a condiciones de pago o de empleo, lo que podría afectar negativamente a la capacidad de algunas instituciones públicas para atraer funcionarios (OCDE 2017a).

En este sentido, la Secretaría de la Función Pública tiene un carácter consultivo en la implementación ante la administración central, las entidades descentralizadas y los gobiernos departamentales y municipales¹⁵. Otras responsabilidades de la secretaría incluyen la regulación de la contratación de personal y la promoción de funcionarios públicos, la identificación de necesidades de formación, el desarrollo de un sistema para clasificación y descripción de funciones o el desarrollo de criterios para formular la política de remuneración de los funcionarios públicos¹⁶. El Plan Estratégico Institucional 2015-2019 (con proyección al 2023) de la SFP establece prioridades en 5 áreas, y cubre la propia secretaría y entidades del estado (Recuadro 5.1).

La división de responsabilidades institucionales se establece en la ley de la función pública¹⁷, que también incluye disposiciones sobre la estructura de la función pública, el empleo, el rendimiento, la retribución, la formación, el desarrollo y las relaciones humanas (cf. Figura 5.3). Muchas entidades públicas¹⁸ han presentado medidas cautelares contra la ley de la función pública (*acción de inconstitucionalidad*) ante la Cámara Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pero la mayoría de ellas se ha resuelto y la Corte ha confirmado la aplicabilidad de la ley.¹⁹

Recuadro 5.1. El Plan Estratégico Institucional 2015-2019 de la SFP

El Plan Estratégico Institucional 2015-2019 de la Secretaría de la Función Pública se desarrolló en 2014 a lo largo de un proceso participativo que involucró a diferentes áreas de la institución y que contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (que exige la mejora de la contratación meritocrática y los métodos de gestión) y tiene en cuenta la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CIFP).

El plan estratégico expone una estrategia para superar 5 desafíos a mediano plazo: (i) Implementar un sistema de gestión basado en procesos; (ii) Desarrollar una comunicación estratégica para obtener el necesario apoyo político y de la ciudadanía con miras al logro de los objetivos; (iii) Contar con recursos presupuestarios suficientes para atender el desarrollo de las capacidades internas; (iv) Mejorar la Gestión del talento humano al interior de la Secretaría y proyectar a todo el Sector Público; y (v) Adecuar la normativa y aplicación de las políticas, con enfoque de derechos y atribuciones de vigilancia y sanción de la SFP.

El mapa estratégico institucional de la SFP se basa en 5 dimensiones clave cuyo objetivo es aumentar el impacto de la secretaría en la sociedad paraguaya: aprendizaje y crecimiento, procesos internos, sostenibilidad financiera, de los organismos y entes del Estado, y de los funcionarios, y creación del valor público.

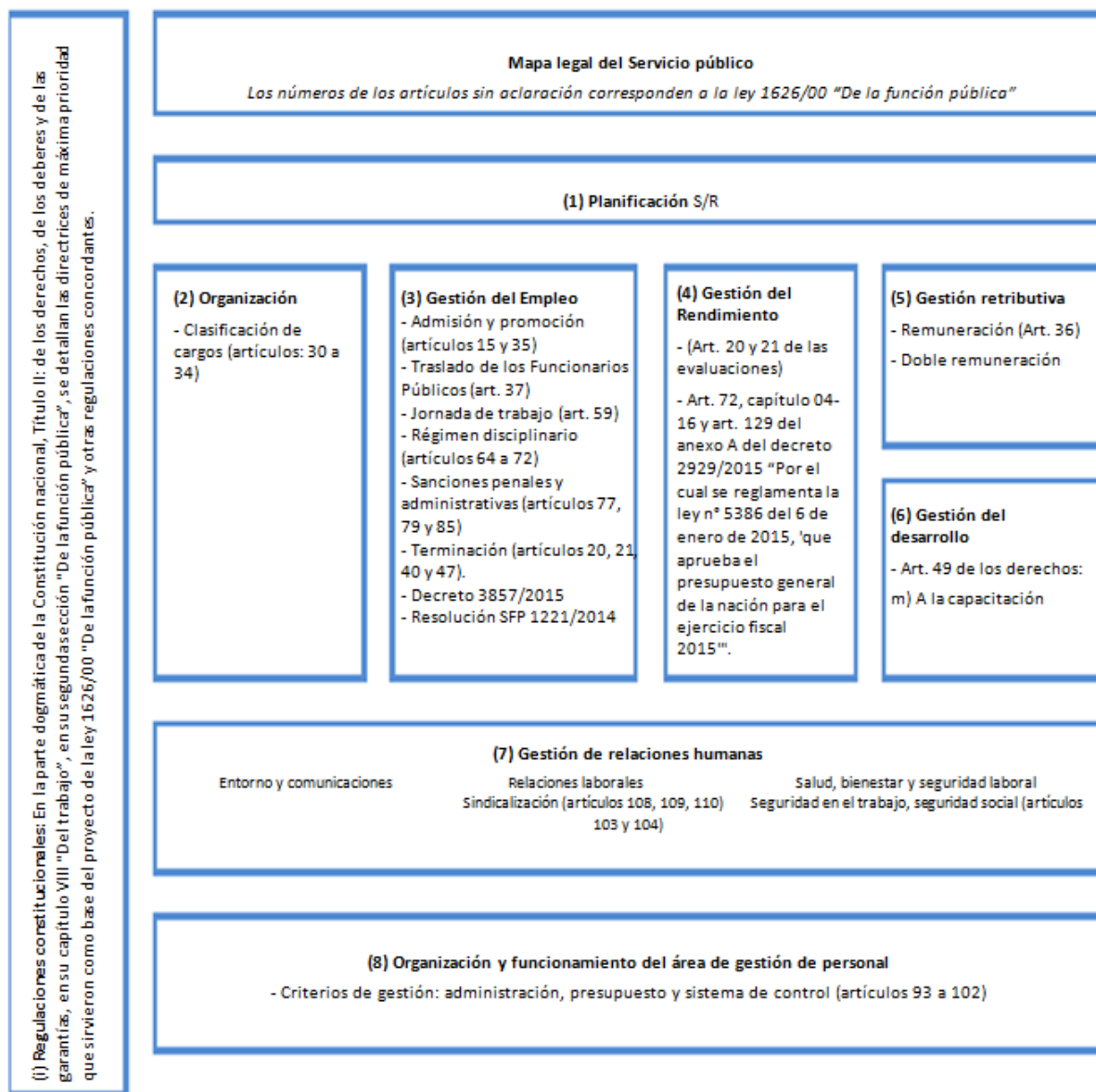
El objetivo final es contribuir a prestar un servicio público de calidad, basado en la meritocracia y en la profesionalización, en el que los recursos públicos se usen con transparencia, eficiencia y eficacia.

Fuente: Gobierno nacional (2014), Plan Estratégico Institucional 2015 – 2019 con proyección al 2023, disponible en https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/piesfp_vgni124y.pdf

Las administraciones públicas sólo pueden hacer lo que establece la ley, por lo que la aprobación de la reforma de la función pública requiere unos complejos trámites legales. El sistema legal paraguayo otorga un importante papel a los decretos o regulaciones, la principal herramienta utilizada para implementar la actual serie de reformas de la función pública. La creación por decreto de un sistema integrado centralizado para la carrera administrativa, el desarrollo de la plataforma única de empleo *Paraguay Concurso* para aumentar la transparencia del sistema de contratación y la creación del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay son sólo algunos ejemplos del uso de decretos para impulsar la reforma de la función pública.

La gran dependencia de decretos y regulaciones es otra de las debilidades del sistema, dado que los esfuerzos realizados hasta ahora se pueden borrar con relativa facilidad si falta el apoyo político en el gobierno siguiente.

Figura 5.3. Mapa legal del servicio público



Fuente: Secretaría de la Función Pública

El sistema ha desembocado en un enfoque fragmentado de las funciones clave de los recursos humanos como la gestión del rendimiento, la formación o la determinación del salario, dado que cada institución puede decidir su propio *modus operandi*.

La Secretaría de la Función Pública ha reconocido estos desafíos; desde 2013 se han realizado algunos progresos, especialmente en las oposiciones públicas y en la reducción del número de categorías de remuneración. La secretaría ha podido poner a disposición de otras instituciones herramientas destinadas a apoyar la carrera administrativa, tales como evaluaciones de rendimiento, políticas de transparencia, anticorrupción y consultoría sobre la aplicación de la ley de la función pública. La Secretaría de la Función Pública pretende seguir abordando estos desafíos a través de su plan estratégico institucional:

- Desarrollar una comunicación estratégica para obtener el necesario apoyo político y de la ciudadanía con miras al logro de los objetivos.
- Contar con recursos presupuestarios suficientes para atender el desarrollo de las capacidades internas (infraestructura, personas, equipamiento, logística, tecnológica, otras).
- Mejorar la Gestión del talento humano al interior de la Secretaría y proyectar a todo el Sector Público.

La tecnología en el núcleo de la reforma de la función pública

El Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa es una de las principales iniciativas implementadas para apoyar los esfuerzos de profesionalización del servicio público. Lanzado en 2014²⁰, el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) fue desarrollado durante 6 años por la Secretaría de la Función Pública con ayuda del Banco Interamericano de desarrollo y, más adelante, de USAID, con objeto de mejorar la transparencia en el sistema de gestión de recursos humanos. Inspirado en la experiencia uruguaya de Concurso, SICCA es una plataforma web mediante la cual se pretende que las instituciones públicas normalicen sus datos y procesos de recursos humanos, haciéndolos transparentes y abiertos.

Figura 5.4. Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA)



Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP)

SICCA abarca 9 subsistemas (Figura 5.4) que, una vez implementados, deberían permitir la creación de un sistema coherente de recursos humanos que abarque todo el ciclo del empleo público: a) Planificación de puestos de trabajo; b) Selección (PUEP) e ingreso; c) Movilidad laboral y promoción; d) Evaluación del desempeño; e) Capacitación; f) Administración del legajo digital; g) Remuneraciones; h) Procesos jurídicos y i) Desvinculaciones. Además de mejorar la transparencia y la gestión de los recursos humanos, el sistema pretende convertirse en una base de datos central con información sobre todos los funcionarios públicos.

SICCA es una herramienta cuyo objetivo es reducir costos administrativos, mejorar el flujo de trabajo y aumentar la transparencia de los procesos, ampliando así el impacto y el

alcance de la Secretaría de la Función Pública. SICCA complementa el Índice de Gestión de Personas (IGP), también de la SFP, una herramienta de autoevaluación con indicadores organizados en 8 subsistemas (Recuadro 5.2). La digitalización con SICCA significa que las instituciones pueden hacer autoevaluaciones bajo la supervisión de la Secretaría de la Función Pública y con un informe automático realizado por el sistema mediante el análisis de datos en tiempo real. Asimismo, si hay un proceso administrativo (en caso de una reclamación, por ejemplo), uno de los subsistemas del SICCA seleccionará un juez. Como toda la información de recursos humanos tiene que pasar por el sistema, los procesos se vuelven más transparentes y la digitalización está al servicio de la transparencia. En este sentido, las direcciones de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas o de recursos humanos de los ministerios y de las entidades son responsables del funcionamiento de las diferentes unidades del SICCA. Garantizan así la transparencia del sistema registrando todos los datos sobre los funcionarios públicos, desde su contratación hasta su desvinculación, con la Secretaría de la Función Pública aportando el apoyo técnico y el control de calidad.

Los subsistemas del SICCA abarcan diferentes componentes de la gestión de recursos humanos. La Secretaría de la Función Pública está implementándolos por fases, comenzando con cuestiones fundamentales como planificación, selección, remuneración y capacitación. El nivel de implementación de los diferentes subsistemas es muy heterogéneo. Por ejemplo, el sistema de remuneración se está implementando en 352 instituciones, mientras que el relacionado con procesos legales sólo se hará en uno. Los subsistemas de planificación y selección, primeros pasos que hay que dar antes de iniciar un concurso de oposición, se están implementando en 32 instituciones. Para facilitar la implementación del SICCA, la secretaría creó un material de soporte que incluye herramientas jurídicas y administrativas²¹. La secretaría creó asimismo el *Índice de Gestión de Personas (IGP)*, una herramienta en línea para autoevaluar el grado de desarrollo del sistema de gestión de recursos humanos en las instituciones públicas (cf. recuadro siguiente).

Recuadro 5.2. Índice de Gestión de Personas de la Secretaría de la Función Pública

El Índice de Gestión de Personas es una herramienta para evaluar el grado de desarrollo del sistema de gestión de recursos humanos en las instituciones públicas. Se desarrolló en 2011 en un proceso participativo que involucró a la Secretaría de la Función Pública, a instituciones públicas y a organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de esta herramienta es el fomento de buenas prácticas en la gestión y el desarrollo de los recursos humanos en la función pública.

El IGP incluye más de 100 indicadores basados en el marco analítico de diagnóstico institucional de un sistema de la función pública y conceptos establecidos por la Secretaría de la Función Pública, en línea con el Plan Nacional de Integridad y las cartas iberoamericanas de la función pública y de la calidad en la gestión pública. Los indicadores se estructuran en 8 subsistemas que forman un Sistema Integrado de Gestión de Personas (SIGP):

- Planificación
- Organización del Trabajo
- Gestión del Empleo
- Gestión del Rendimiento
- Gestión de la Compensación
- Gestión del Desarrollo
- Gestión de las Relaciones Humanas
- Organización y Funcionamiento del Área de Gestión de Personas

El IGP se convirtió en 2017 en una herramienta en línea por resolución 0604/2017 de la SFP.

Fuente Secretaría de la Función Pública (SFP)

El Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa es una herramienta dinámica con módulos piloto de la propia Secretaría de la Función Pública, la cual ayuda en algunos ministerios a adaptarla a las necesidades de la institución. El sistema definitivo será probablemente ajustado en función de la experiencia acumulada en la fase piloto. El sistema también puede integrar los últimos cambios en la gestión de recursos humanos, por ejemplo que el subsistema de evaluación de rendimiento deba tener en cuenta la resolución de la SFP n° 328/2013²².

Muchos países de la OCDE también introducen proyectos piloto en sus sistemas de gestión de recursos humanos para identificar posibles errores antes de hacer grandes inversiones en recursos (OCDE 2017b):

- En Canadá, por ejemplo, el Proceso Institucional Común para los Recursos Humanos (CHRBP) se probó en unos pocos departamentos, lo que contribuyó a despertar el interés por la herramienta en todo el gobierno.
- Los Países Bajos implementaron gradualmente su servicio compartido de gestión de recursos humanos para administrar las nóminas, registrar al personal, gestionar la información, prestar servicio técnico al usuario final o realizar análisis de los recursos humanos (Recuadro 5.3).

Los encomiables esfuerzos de la Secretaría de la Función Pública para desarrollar e implementar el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa han llevado a múltiples mejoras operativas y de rendición de cuentas. La transformación digital están cambiando la manera de funcionar de los ministerios y de la secretaría, dado que los procesos se vuelven estándar y transparentes. La puesta a prueba de los módulos del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa supone una importante

oportunidad de aprendizaje que resultará útil para la implementación de los futuros módulos. La digitalización está ayudando a crear vínculos entre las organizaciones y la Secretaría de la Función Pública está trabajando en aumentar la interoperabilidad. Si bien el SICCA todavía no está muy bien vinculado con la financiación, la función de recursos humanos se vuelve cada vez más estratégica a medida que las instituciones van incluyéndola en sus planes estratégicos.

La transparencia que propicia el sistema aumenta además la rendición de cuentas ante a los ciudadanos y, en particular, hacia los postulantes de empleo. Se espera que la accesibilidad a los datos gubernamentales mediante un portal de gobierno abierto²³ (por ejemplo, el nombramiento de funcionarios públicos) contribuya a aumentar la confianza en la contratación de la función pública.

La transparencia y la comunicación sobre los procesos de contratación meritocrática aumentan las expectativas y el número de posibles postulantes. Los datos administrativos recolectados por la Secretaría de la Función Pública²⁴ sugieren un aumento en el número de solicitudes y en el de reclamaciones, lo que hace pensar que los postulantes esperan que el proceso de contratación sea justo. La secretaría sigue trabajando en mejorar la accesibilidad a la información, especialmente mediante una futura aplicación móvil para llegar, por ejemplo, a personas con discapacidades.

Si bien el SICCA parece ser una herramienta eficaz para mejorar diferentes áreas de recursos humanos, su implementación supone numerosos desafíos. En primer lugar, el desarrollo de sus subsistemas fue posible gracias al apoyo financiero y humano de USAID (de las 20 personas que trabajan en la secretaría, 10 están financiadas a través de USAID). Teniendo en cuenta que la financiación termina en marzo de 2018, el futuro del SICCA es incierto; la asistencia técnica extranjera no es una solución de financiación a largo plazo. La resolución de estos problemas concretos y de las cuestiones cotidianas impiden al equipo de la secretaría pensar en una forma más estratégica para sus orientaciones futuras.

Recuadro 5.3. Experiencias piloto del sistema de gestión de recursos humanos en Canadá y en los Países Bajos

Canadá. El objetivo principal del Proceso Institucional Común para los Recursos Humanos (CHRP) era normalizar, simplificar y optimizar la forma en la que se administran los recursos humanos en todo el gobierno. Su objetivo es aportar coherencia a la prestación de unos servicios de recursos humanos eficaces y eficientes, maximizando al mismo tiempo el uso de métodos y herramientas existentes e innovadoras.

Antes de su aprobación como una norma del gobierno de Canadá, algunos departamentos (aproximadamente 5) se declararon abiertamente 'adeptos' y actuaron como pioneros en la implantación del proceso. Durante esta fase inicial, los departamentos buscaron formas de impulsar el proceso para mejorar su funcionamiento actual. A menudo presentaban herramientas o estrategias que, finalmente, se revisaban o se sustituían. Para demostrar los beneficios del Proceso Institucional Común para los Recursos Humanos, algunos departamentos presentaron algunos "éxitos rápidos" que contribuyeron a mantener la dinámica y a despertar el interés de otras organizaciones. Dos de los principales desafíos fueron:

- La capacidad para entender y realizar las actividades relacionadas con el proceso institucional común para los recursos humanos dentro de una organización fue un reto debido a la competencia de prioridades y a varias acciones internas de moderación fiscal. Para resolverlo se contrató un equipo de profesionales (consultores) que ayudase y facilitase la implementación en los departamentos mediante "cartas de aceptación" con la Oficina del Director de Recursos Humanos (OCHRO) de la Secretaría del Tesoro.
- Algunas organizaciones mencionaron problemas 'tecnológicos' o vacíos en la fase de análisis del proceso, que, de no haberse solucionado en la fase piloto, podrían haber causado inversiones significativas en sus sistemas de recursos humanos. Dicho esto, hay una iniciativa paralela en marcha para desarrollar un sistema de recursos humanos para todas las instituciones. Los nuevos requisitos y oportunidades institucionales buscados en el sistema se están tratando en las instituciones, y las organizaciones podrán aprovechar en breve sus ventajas una vez su desarrollo esté terminado y desplegado.

Países Bajos. P-Direkt es un servicio compartido de gestión de los recursos humanos que ofrece a los diez ministerios holandeses y a sus 120.000 usuarios finales una serie de servicios administrativos e informativos de una manera normalizada a través de una plataforma y de un centro de contacto. Los servicios del portal incluyen nóminas, registro del personal, gestión de la información, servicio técnico para el usuario final y análisis de los recursos humanos, entre otros. P-Direkt se creó gradualmente:

- Durante el primer año, la Agencia del Ministerio del Interior y de Relaciones con el Reino normalizó los procesos y construyó los primeros sistemas centrales de personal.
- El año siguiente la agencia terminó de construir los sistemas de personal y comenzó a implementar gradualmente los sistemas y la nueva forma de trabajo en los diferentes ministerios.
- Durante el tercer año la agencia creó (junto con cinco ministerios) la mayor parte de la organización del servicio compartido, el centro de contacto que, de hecho, empezó a funcionar a mediados de 2009 y fue oficialmente inaugurado en enero de 2010. En este sentido, la agencia fue aplicando gradualmente la nueva forma de trabajar y todos los sistemas en los otros 5 ministerios, conectándose el último ministerio en octubre de 2011.

Fuente: OCDE 2017b y plataforma del observatorio para la innovación del Sector Público (OPSI)

En segundo lugar, la transparencia y la normalización de los procesos del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa pueden generar una resistencia en las instituciones públicas. Para empezar, el uso del sistema implica que las instituciones tienen menos margen para desviarse de las normas de recursos humanos, lo que puede ser percibido como una pérdida de poder. En este sentido, la comunicación estratégica dentro del sector público y hacia el público (ciudadanos, medios de comunicación) puede ser fundamental para concienciar sobre la utilidad del sistema y que se mantenga abierto y transparente. Una mayor visibilidad pública del sistema puede contribuir a aumentar la sensibilización respecto a sus debilidades; la publicación de datos de remuneración en los medios de comunicación paraguayos llevó a una reacción del público en contra de las diferencias salariales, especialmente entre los funcionarios cualificados y los no cualificados²⁵.

La resistencia también se puede deber a una falta de experiencia con la digitalización. El desarrollo de una comunicación estratégica sobre la transparencia y la digitalización podría contribuir a obtener la aceptación de las instituciones públicas. El uso de un lenguaje normal en lugar de utilizar la jerga informática podría ayudar a concienciar. Por último cabe mencionar que algunas instituciones ya cuentan con sistemas de recursos humanos. Esto significa que pueden ser reacios a abandonarlos pero, sobre todo, implica que, mientras que el SICCA no esté totalmente operativo, la Secretaría de la Función Pública deberá considerar un cierto grado de interoperabilidad entre diferentes sistemas para minimizar la duplicación de esfuerzos y el aumento de la carga de trabajo. Por ejemplo, la remuneración de los funcionarios públicos se procesa mediante el Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), gestionado por el ministerio de hacienda. Uno de los subsistemas del SIARE se utiliza para registrar a los funcionarios públicos en el sistema de archivos y para las nóminas. SIARE no está conectado con el SICCA, lo que obliga a las instituciones públicas a registrarse en ambos sistemas.

La interoperabilidad entre ellos es una importante preocupación en las estrategias de transformación digital del país. Se trata también de un elemento clave en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Estrategias de Gobierno Digital (OCDE 2014). La falta de interoperabilidad suele constituir una barrera a la colaboración y los esfuerzos por mejorarla son un componente esencial de las estrategias generales de un gobierno digital.

- En Chile, por ejemplo, el *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* (SEGPRES) está facultado para establecer regulaciones y normas técnicas, que incluyen la propuesta ante el Presidente de nuevas regulaciones para afianzar los sistemas de interoperabilidad.
- El Servicio Digital del Gobierno del Reino Unido trabajó en la interoperabilidad de los sistemas públicos y en el uso compartido de recursos en los procesos de remodelación de los servicios públicos digitales en todos los niveles del gobierno (OCDE 2016b).
- El programa digital de Noruega da prioridad al desarrollo de soluciones comunes, fomentar su uso en los gobiernos central y locales y facilitar su interoperabilidad con soluciones europeas (2017c).

Para lograr la aceptación de las instituciones, la Secretaría de la Función Pública está tratando de fortalecer las redes profesionales en torno a la gestión de recursos humanos y a la digitalización. Organiza reuniones regulares con agencias de cooperación y con líderes de recursos humanos de varios ministerios para establecer y seguir los objetivos,

de los cuales se informa al Ministerio de Hacienda y a la oficina del Presidente. La secretaría espera que pronto sea posible usar estos foros para compartir experiencias positivas en todas las áreas de los subsistemas del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa y para reforzar la cooperación entre entidades, de manera que éstas sean más reactivas

Si bien la tecnología es un pilar fundamental de las reformas actuales de los recursos humanos, no hay que pasar por alto la dimensión humana. Las reformas de los recursos humanos van más allá de las regulaciones e implican un gran cambio dentro de las instituciones, por lo que los funcionarios públicos deberían ser el centro de las reformas.

Por último, si bien es cierto que la transparencia ha aumentado, la Secretaría de la Función Pública tiene que continuar midiendo el impacto del desarrollo del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa en la profesionalización del sistema y en la percepción que los ciudadanos tienen de él. Los indicadores de desempeño deberían ayudar a la secretaría a comprender el impacto de la digitalización del sistema de recursos humanos en, por ejemplo, la confianza en el gobierno o en la contratación meritocrática para ser capaz de medir (y de comunicar) el impacto del SICCA en el sistema. La secretaría debería redoblar esfuerzos para analizar el progreso interno y considerar el impacto y la eficacia de los indicadores, usando, por ejemplo, "unidades de control" o "tableros".

Los siguientes apartados comentan las principales oportunidades y desafíos que afronta Paraguay en la implementación de su reforma de la función pública, estrechamente vinculada con la implementación del SICCA, comparándola con la experiencia de los países de la OCDE en el refuerzo del mérito en todo el ciclo del empleo, avanzando hacia un sistema retributivo más transparente y sostenible, y desarrollando las competencias para un mejor desempeño.

Recuadro 5.4. Uso de las redes de recursos humanos para un sistema más eficaz de la función pública en Polonia

La gestión de los recursos humanos está descentralizada en Polonia. El jefe de la función pública administra los procesos de la gestión de recursos humanos y las tareas se realizan con la asistencia de los directores generales²⁶. Éstos y sus representantes (en su mayoría directores de recursos humanos) participan en la fase más inicial del desarrollo político y jurídico, en un contexto en el que la división de poderes y la rendición de cuentas parece ser fundamental para la eficacia del sistema de la función pública. Para mejorar la cooperación entre el jefe de la función pública y los directores generales se creó un Foro de Directores Generales. Este foro constituye un marco de reuniones regulares para compartir información, debatir "temas candentes" y elaborar proyectos o soluciones.

El papel del jefe de la función pública en el campo de la gestión de recursos humanos consiste, entre otras cosas, en desarrollar y reformar el marco general del sistema y armonizar las herramientas (preservando a la vez su diversidad en cuanto a los detalles). Para aumentar la aceptación de las mejoras o reducir la resistencia, y tener en cuenta las opiniones y la experiencia de los diferentes actores, el jefe de la función pública establece a menudo varios comités de trabajo, como órganos consultivos o de opinión. Estos grupos de trabajo se componen por lo general de representantes del mundo académico, de expertos del sector privado, de medios de comunicación, de directores generales y de otros ejecutivos de la función pública, como los directores de recursos humanos. El objetivo es ayudar al jefe de la función pública a diagnosticar la situación y, en función de ello, elaborar proyectos de nuevas políticas o diferentes tipos de legislación, orientación, formación, etc. Se establecieron comités sobre: normas de gestión de recursos humanos; ética y reglas de la función pública; sistema retributivo; reforma de la Escuela Nacional de la Administración Pública (KSAP), descripción de puestos de trabajo y evaluación de los altos cargos de la función pública.

Red ética y asesores de integridad

La función de los asesores éticos en la función pública no es obligatoria, pero ha funcionado en muchas oficinas de la función pública desde 2206. Su propósito principal es asesorar a los funcionarios públicos sobre cómo resolver posibles dilemas éticos y apoyarles para que entiendan correctamente y apliquen las reglas y los principios éticos de la administración pública. Los asesores apoyan además al jefe de la oficina en la divulgación de conocimientos sobre los principios y, como consecuencia, en la promoción de una cultura de integridad en el cargo.

Para construir una cultura de integridad, el jefe de la función pública creó una red de asesores de ética e integridad inspirada en las directrices de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017). La red creó un marco de cooperación para los funcionarios públicos que afrontan dilemas éticos similares y un foro para intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas. El jefe de la función pública también consulta la red en todos los asuntos relativos a la promoción y la construcción de una cultura de integridad, y al aumento de la confianza en la administración. Un reciente ejemplo es la

consulta relacionada con los programas de formación sobre ética y los dilemas éticos incluidos en la recomendación del jefe de la función pública en cuanto a la promoción de la cultura de integridad.

El proyecto de la recomendación fue sometido a consulta de los directores generales y, a continuación, presentado ante la red de asesores éticos durante unas de sus reuniones. Este grupo de participantes (clave en la implementación eficaz de la recomendación) se familiarizó con los principales objetivos y supuestos de la recomendación, y con sus tareas futuras. Y lo que es más importante, se implicaron en la fase inicial de los debates sobre programas de formación, que concluyeron con la reelaboración del proyecto de esta *herramienta, reflejando diferentes antecedentes y opiniones*.

Fuente: Homólogo polaco

Refuerzo del mérito en la contratación y en las promociones

Paraguay garantiza la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos de la función pública²⁷, incluyendo el acceso específico de personas con discapacidad²⁸. Las instituciones deben alcanzar el objetivo de un 5% de personal con discapacidades. La carrera administrativa se rige por la Ley de la Función Pública²⁹, que abarca a los funcionarios administrativos³⁰ de los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). (Recuadro 5.5).

El establecimiento de la meritocracia en el proceso de contratación ha sido uno de los mayores desafíos de la administración paraguaya. La inversión en la meritocracia es una forma de invertir en la profesionalización de la función pública y, como consecuencia, en una mejor capacitación a medio plazo. Como tal, la profesionalización es una manera de contrarrestar el clientelismo y los intereses privados, y de favorecer un servicio público para los ciudadanos. Si bien la Secretaría de la Función Pública empezó a implementar la contratación meritocrática en 2009 en 20 instituciones, algunas de ellas, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya contaban con políticas meritocráticas (Recuadro 5.6).

Recuadro 5.5. Carrera administrativa en Paraguay

La carrera administrativa de Paraguay está compuesta por 65.000 personas que incluyen funcionarios administrativos del gobierno central y funcionarios de las entidades descentralizadas (17 gobiernos departamentales y más de 254 municipalidades), haciéndola la segunda más importante del sector público, después de la carrera docente.

La carrera administrativa se organiza en puestos y a cada puesto se le asigna una categoría presupuestaria diferente³¹. Los puestos se clasifican en 7 niveles jerárquicos. Los escalones más altos están compuestos por los niveles A y B e incluyen la Conducción Política y la Conducción Superior: suelen ser puestos elegidos o nombrados políticamente, como los Directores o los Directores Generales³². Los niveles C a E abarcan 3 categorías de mandos medios³³, mientras que los niveles F y G corresponden al apoyo administrativo y técnico, y a los servicios auxiliares. Los cargos electos (a nivel nacional, departamental o municipal)³⁴ no se consideran funcionarios públicos.

El ingreso en la carrera administrativa se realiza mediante un concurso público de oposición³⁵ que da acceso al puesto financiado por el presupuesto general de la nación y cuyos deberes son inherentes a la función del órgano o entidad del estado.

En cambio, tanto el personal contratado y como el de servicios auxiliares también forman parte de la función pública, pero pueden estar sujetos al Código del Trabajo. El personal contratado (cerca del 17% de los empleados públicos según la SFP³⁶) se puede contratar mediante concurso de oposición, concurso de méritos o mediante contratación directa. El porcentaje de personas con discapacidades es mayor entre el personal contratado, pero la mayoría tiene contrato indefinido. Para mejorar las condiciones laborales del personal contratado, el gobierno organizó en 2016 un concurso de oposición institucional abierto sólo para ellos, con objeto de cubrir puestos de la función pública recogidos bajo el presupuesto general. El personal de servicios auxiliares, que incluye puestos como personal de limpieza o chóferes, se contrata mediante un procedimiento de selección simplificado y su relación laboral se rige por el Código del Trabajo.

Fuente: Decreto n° 196/03 "Por el cual se establece el Sistema de Clasificación de Cargos Administrativos y se aprueba la Tabla de Categorías, Denominación de Cargos y Remuneraciones para Organismos de la Administración Central, Entidades Descentralizadas del Estado y del Poder Judicial", art. 3

Recuadro 5.6. Concurso público de oposición para ingresar en la carrera diplomática de Paraguay

La ley n° 1335/1999 sobre el Servicio Diplomático y Consular establece que el único dispositivo para ingresar en la carrera diplomática es mediante concurso de méritos con un proceso de evaluación competitivo y transparente mediante pruebas escritas.

Breve descripción del proceso de incorporación:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores establece las vacancias.
- Las autoridades del ministerio aprueban las reglas del procedimiento.
- Se abre el concurso de oposición nacional (publicación de la convocatoria respectiva en dos diarios de gran circulación de la capital, enlace disponible en el sitio web del ministerio, divulgación masiva en los medios de comunicación, estrategia de comunicación y visitas a diferentes departamentos del país para facilitar la participación de las personas que no residen en la capital).
- Registro (los candidatos reciben un código personal para garantizar el anonimato durante la evaluación).
- El registro se clausura y comienza la evaluación documental.
- Presentación de un informe de los candidatos al Comité de Admisiones.
- Publicación de una lista de los candidatos autorizados.
- Empiezan los exámenes escritos: normalmente versan sobre las siguientes asignaturas: Economía y Comercio Internacional, idioma extranjero (Inglés, Francés, Portugués o Alemán), Lengua Castellana, Geografía Económica, Nociones Fundamentales del Derecho e Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay en su contexto mundial. Las asignaturas pueden variar en función de las necesidades de la institución.
- Los exámenes son eliminatorios; los candidatos tienen que obtener el 60% de la nota total para hacer el siguiente examen. Una vez terminados los exámenes escritos, los candidatos que aprueban todo son sometidos a un test psicofísico y a una evaluación oral de aptitud diplomática.
- Cuando terminan todas las evaluaciones se determinan las calificaciones finales y sólo se acepta a los 10 o 15 mejor calificados, según las vacancias establecidas y los criterios del artículo 8 de la ley 1.335/1999.

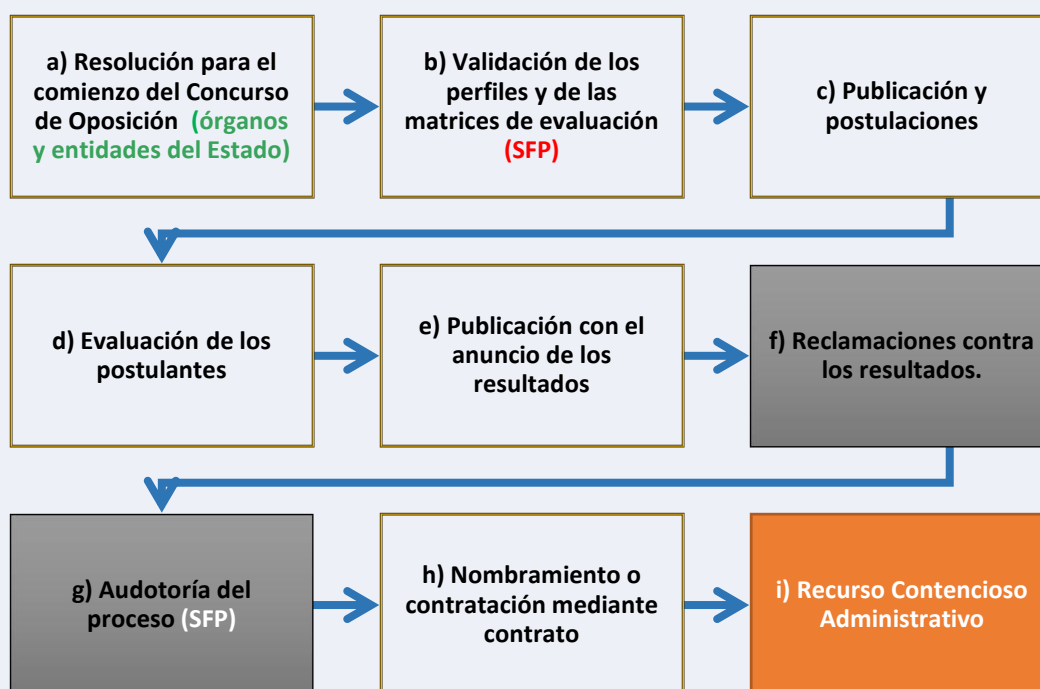
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay

Los mayores esfuerzos por mejorar la contratación meritocrática se realizaron a partir de 2013 mediante la planificación de puestos de trabajo del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa, que en la actualidad se está implementando en 32 instituciones. Dentro del SICCA, la planificación de puestos de trabajo permite clasificar las unidades organizativas (CUO), los puestos de trabajo (CPT) y categorías escalafonarias (CCE). La selección se gestiona mediante el portal *Paraguay Concurso*, que está operativo desde 2013 y registra toda la información relacionada con los procesos de contratación (Recuadro 5.7).

Recuadro 5.7. Proceso de contratación a través de *Paraguay Concurso*

Los postulantes de empleo se registran y solicitan puestos de trabajo. Las descripciones del puesto incluyen unos requisitos mínimos y otros opcionales relacionados con la experiencia profesional, la educación y las competencias (técnicas y no técnicas). Incluyen además un sistema de 1 a 10 grados para las condiciones de trabajo (presión laboral, movilidad, ambiente y esfuerzo físico). El peso de los criterios de evaluación depende del puesto, pero por lo general incluye la formación académica, la formación continua, la experiencia laboral, un examen relacionado con el puesto, evaluaciones de rendimiento, pruebas psicotécnicas y una entrevista con la comisión de selección. La formación académica y la experiencia laboral suelen ser los criterios de mayor peso.

El comité de selección elabora el perfil del puesto y la Secretaría de la Función Pública se encarga de que la remuneración y las expectativas corresponden al perfil. Además sugiere qué herramientas de selección se deberían usar y monitorea en función de ello el proceso de selección. Las fases del proceso de selección son:



Fuente: Administración de Paraguay

Paraguay Concurso abarca la admisión y la promoción de tres tipos de oposiciones³⁷ que recaen bajo la responsabilidad de las comisiones de selección (Recuadro 5.8). *Paraguay Concurso* establece asimismo procedimientos para:

- Crear y establecer concursos de oposiciones
- Validar concursos de oposiciones (SFP)

- Publicar en línea el puesto de trabajo y recibir las solicitudes
- Evaluar los candidatos
- Publicar los resultados de la oposición
- Nombrar o contratar personas mediante contratos

En este contexto, el mérito, el desempeño y la capacidad son los criterios de las políticas de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público. Todos los órganos y entidades del Estado tienen que contratar y promocionar a sus empleados a través del sistema.

Recuadro 5.8. Comisión de selección en concursos públicos de oposición

Las comisiones de selección son responsables de los exámenes de concurso público de oposición para los nombramientos de la función pública; concursos de oposición para promociones; y concursos de méritos para los contratos temporales³⁸.

Estas comisiones están sometidas a la máxima autoridad de la Entidad del Estado que realiza el concurso y mantienen la comunicación con la Secretaría de la Función Pública durante todo el proceso de selección (la interrupción de la comunicación implica la suspensión del proceso de contratación) (art. 11). Los miembros de la comisión de selección incluyen un representante de la máxima autoridad de la Entidad del Estado que realiza el concurso, el superior inmediato del área en la cual se produce la vacancia del cargo sujeto al concurso y el responsable de la Unidad de Gestión de Personas o similares (que actuará como secretario de la comisión). Los observadores de la comisión (que incluyen el responsable de la unidad de transparencia y anticorrupción o equivalente y un representante de los funcionarios públicos o de la organización de trabajadores reconocida por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social) pueden formular sugerencias sobre el proceso y supervisan el respeto de los procedimientos (art. 12). El comité de selección también puede crear un equipo de asistencia técnica para puestos de trabajo especializados (art. 9).

Fuente: autoridades paraguayas

Al igual que Paraguay, la mayoría de los países de la OCDE publican los avisos de vacantes para garantizar la transparencia de los procesos de contratación meritocrática (Figura 5.5), que sigue siendo el pilar de la función pública a pesar de la variedad de enfoques de la contratación de un país a otro. En general, los sistemas de contratación están sustituyendo los sistemas tradicionales de carrera o puesto y se están haciendo más flexibles y mixtos. La mayoría de los países de la OCDE declaran que todos o casi todos los puestos están abiertos a la contratación interna y externa. Alemania e Irlanda son los países que usan más métodos de contratación meritocrática (7), mientras que Luxemburgo y Eslovenia se centran en la transparencia del proceso de publicación del puesto.

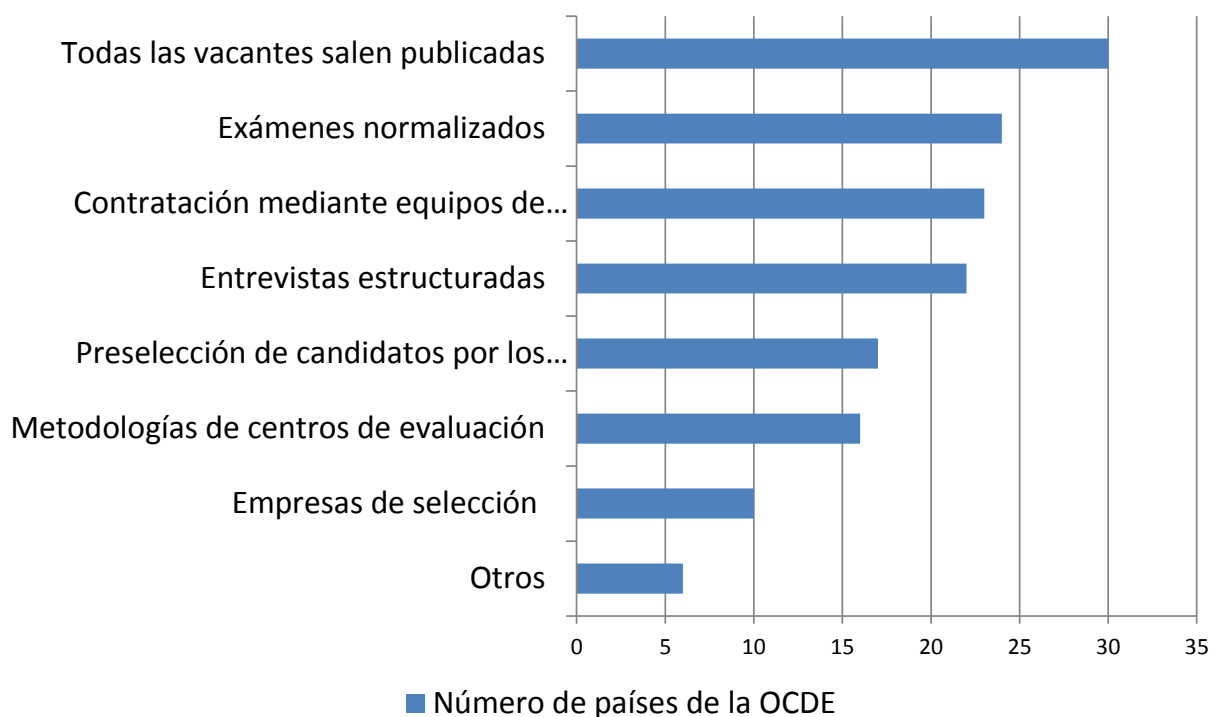
La Secretaría de la Función Pública usa el portal para publicar todos los puestos abiertos para los funcionarios públicos, de manera que sea lo más transparente y abierto posible. Además está trabajando para mejorar el acceso a través de una aplicación móvil y ampliar el uso de datos de código abierto disponibles para el público. Con el uso del portal, la

secretaría pretende normalizar el proceso de concurso de oposición y basarlo en el mérito. En este sentido, los postulantes tienen la posibilidad de impugnar las decisiones a lo largo del proceso de selección, en cuyo caso el proceso se somete a una auditoría.

El acceso a la información a través del portal es especialmente importante para aumentar el número de candidatos (y, por tanto, a funcionarios públicos con discapacidades). Como parte de su plan para promocionar las oportunidades de inclusión, la SFP presentó ante el Ministerio de Hacienda una propuesta para multar a las instituciones que no cumplieren la regla del objetivo del 5%. Los fondos recaudados se podrían usar para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que ofrezcan formación a las personas con discapacidad.

En 12 países de la OCDE los discapacitados tienen derechos de preferencia en las entrevistas de trabajo o preferencia en el proceso de selección. Polonia, por ejemplo, da prioridad a los discapacitados en la última fase del proceso de selección, y está realizando un proyecto para aumentar la concienciación de la función pública sobre la prestación de servicios para los discapacitados (Figura 5.5). 13 países de la OCDE tienen objetivos de contratación para discapacitados. En España se reserva una cuota del 7% en todos los procesos de selección de cualquier rango, en Francia el porcentaje es del 6%.

Figura 5.5. Contratación meritocrática en el proceso de selección



Nota: Respuestas de los países de la OCDE a la pregunta: Q35. ¿Cómo se garantiza la contratación meritocrática en el nivel inicial del proceso de selección?

Fuente: OCDE (2016), Strategic Human Resources Management survey (encuesta sobre gestión estratégica de los recursos humanos)

Al crear una contratación meritocrática basada en hechos comprobados, *Paraguay Concurso* parece que también está aumentando la concienciación y la confianza en el

sistema de contratación. Las estadísticas meritocráticas, usadas para realizar análisis por sector o por puesto, fueron publicadas por primera vez en 2009. Por ejemplo, alrededor del 57% de las contrataciones de la función pública del poder ejecutivo se hace mediante concursos de oposición meritocrática, mientras que en el poder judicial, esta cifra puede ser del 35% (Dumas, 2017). Parece que la contratación a través del SICCA está aumentando el atractivo de la función pública, ya que el número de postulantes ha aumentado de 3 candidatos por puesto antes de su introducción a 14 en 2016. Esto puede reflejar una mayor confianza en el sistema; si los candidatos piensan que la contratación va a ser ética y meritocrática, serán más proclives a postular que si creen que se va a basar en las relaciones personales o políticas.

Recuadro 5.9. Fomento de las posibilidades de inclusión para personas con discapacidad en Polonia

Aumento del empleo de personas con discapacidad

Una de las prioridades de la dirección de la función pública es aumentar el porcentaje de empleados con discapacidad en la administración pública. El empleo de este grupo de personas ha aumentado de 2,6% en 2010 a un 4% en 2016, con un objetivo del 6%. Este aumento experimentado entre 2010 y 2016 tuvo lugar en un contexto de disminución generalizada del empleo, lo que podría significar que la función pública se está haciendo más abierta y más proclive a emplear personas de este grupo.

La nueva ley sobre la función pública desempeñó un importante papel. Si bien los procesos de contratación general están descentralizados, los directores generales son responsables de que se respeten los principios globales de contratación (apertura, transparencia, igualdad de acceso, competitividad, igualdad de herramientas y métodos de evaluación, etc.). Al final del proceso de contratación individual una comisión propone un máximo de los 5 mejores candidatos y la dirección general toma la decisión final. Los discapacitados tienen prioridad en el grupo de los 5 mejores candidatos si en la administración contratante el porcentaje de personas con discapacidad es inferior al 6%. En las primeras fases del proceso de contratación, todos los candidatos participan y compiten en igualdad de condiciones.

Accesibilidad de los servicios públicos para los ciudadanos con discapacidad

El proyecto "Necesidades diferentes, normas iguales" se implementó en 2017 en la administración polaca con el apoyo de fondos noruegos y del Área Económica Europea (AEE). Su objetivo es sensibilizar y ampliar los conocimientos de los funcionarios sobre cómo diseñar los servicios públicos de manera que tengan también en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad; e intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas en el campo de la política sobre la accesibilidad en Polonia y en Noruega. Se han planeado diferentes actividades de desarrollo de competencias para más de 300 funcionarios públicos, con formación, conferencias, seminarios y visitas de estudio.

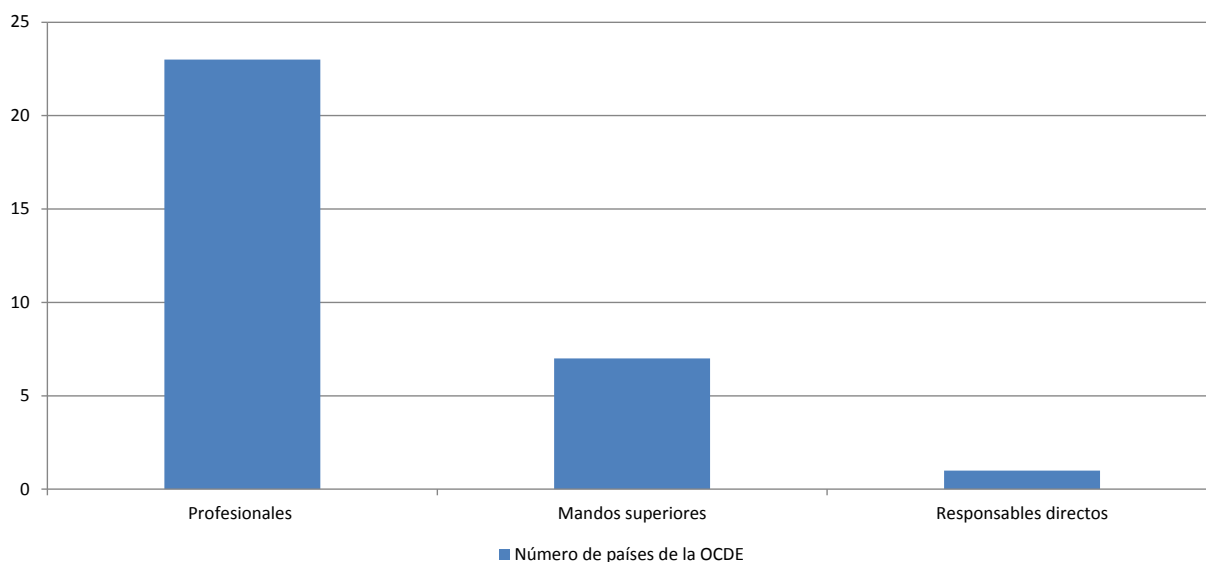
Fuente: Departamento de la Función Pública, Cancillería del Primer Ministro de la República de Polonia

La contratación a través de un sistema automático como el SICCA también aporta información sobre las dificultades de Paraguay para atraer candidatos cualificados para ciertos puestos tales como el de ingeniero. Para mejorar ciertos niveles de capacitación y diversificar sus perfiles (muchos de los candidatos son licenciados en economía y en derecho), Paraguay ha creado un programa de becas para el extranjero, lo que debería

contribuir a desarrollar capacidades y propiciar una apertura hacia culturas y experiencias diferentes. Algunos países de la OCDE también tienen dificultades a la hora de contratar ciertas categorías de funcionarios públicos, especialmente los profesionales (Figura 5.6), sobre todo para puestos relacionados con la informática (Austria, Bélgica, Finlandia y Países Bajos), la salud (Bélgica y Chile), la jurisprudencia (Irlanda) o la ingeniería (Israel y Luxemburgo). Si bien estas dificultades se deben por lo general a la competencia del sector privado, algunos países mencionan deficiencias del mercado laboral en ciertas profesiones.

Aunque Paraguay ha realizado esfuerzos encomiables para potenciar la contratación meritocrática, todavía quedan instituciones que no la practican y el sistema no abarca todos los puestos, como las oposiciones internas (utilizadas en promociones) o los cargos nombrados políticamente, que suponen el 15% del total de los puestos³⁹. Las autoridades contratantes tienen la facultad de nombrar o abrir un concurso de oposición de acuerdo con un perfil de competencias. La creación de otros cargos políticos podrá ser rechazada por la Secretaría de la Función Pública por motivos técnicos o por el Ministerio de Hacienda por motivos económicos.

Figura 5.6. Grupos difíciles de atraer a la función pública (OCDE 35, 2016)



Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

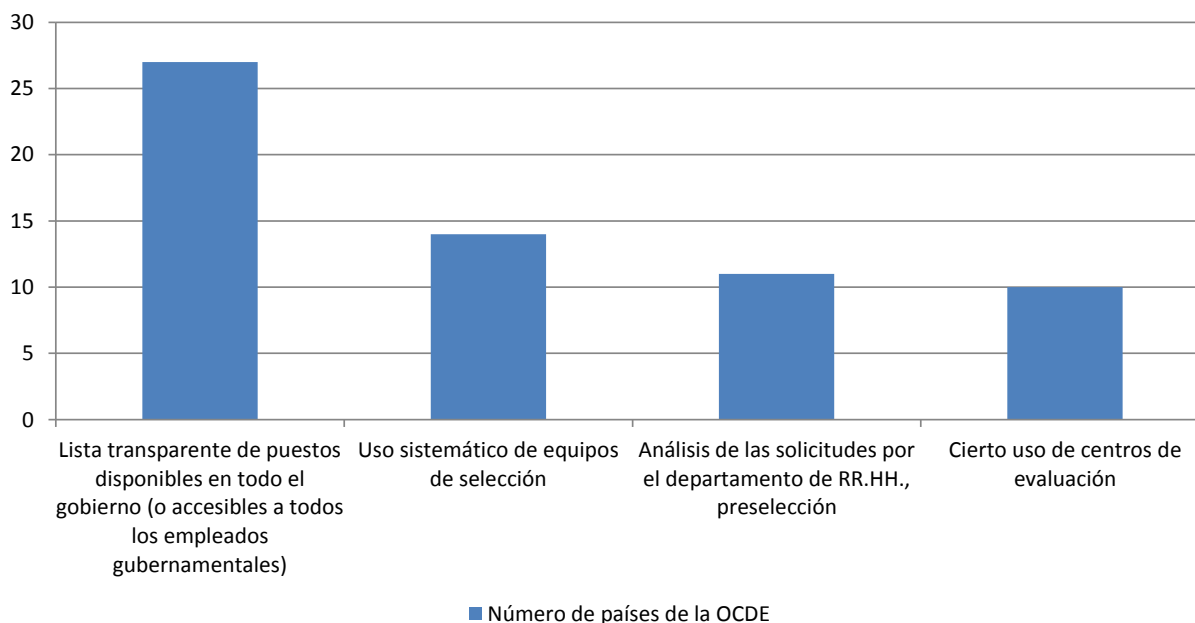
La contratación de mandos medios todavía se suele hacer con documentación impresa y fuera del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (en la mayoría de los casos por razones técnicas). Cuando los ascensos se realizan a través del sistema, el mérito queda garantizado por el uso de evaluaciones por fases (currículo, exámenes escritos u orales, pruebas psicofísicas y entrevista), en las que para pasar a la siguiente fase hay que haber aprobado la anterior, y la evaluación global se realiza una vez superadas todas las fases. El concurso de oposición se puede gestionar a través del portal *Paraguay Concursa* para garantizar la objetividad y una mayor transparencia de las convocatorias. Además, está sujeto a un proceso de auditoría. La falta de publicidad abierta de los ascensos puede reducir el número de candidatos potenciales y cualificados, y la ausencia de transparencia puede dar paso al clientelismo. En el mediano y largo plazo

también puede obstaculizar el ascenso de funcionarios que ingresaron en la función pública a través de un sistema meritocrático.

La mayoría de países de la OCDE cuenta con dispositivos para fortalecer el mérito y la transparencia en su sistema de ascensos:

- En Grecia, por ejemplo, los ascensos de un nivel al siguiente los decide cada junta del servicio en cuestión. La selección para el nivel jerárquico de responsable de unidad y de director se realiza mediante convocatoria abierta de candidaturas. La selección para el nivel jerárquico de director general se realiza mediante convocatoria abierta de candidaturas y la decisión es adoptada por una única Junta Especial Central de Selección.
- Los Países Bajos usan una combinación de instrumentos en función de la vacancia. En Polonia se prepara una lista con un máximo de los 5 mejores candidatos para puestos de responsabilidad.
- En Portugal el ascenso se realiza mediante el aumento gradual de salario como resultado de una evaluación de rendimiento.
- Por último, el marco de competencias de la función pública del Reino Unido ha proporcionado una norma común de ascensos en toda la administración pública.

Figura 5.7. Méritos y transparencia del sistema de ascensos (OCDE 35, 2016)



Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

Si bien las municipalidades están reguladas por la misma ley de la función pública que el ejecutivo, no se les exige que usen el sistema. Esto se debe a que el nivel municipal representa un pequeño porcentaje del empleo público y que los recursos financieros no los maneja el ministerio de hacienda.

Y, sin embargo, la meritocracia no es más que un primer paso para mejorar la capacidad y la profesionalidad de la función pública a mediano y largo plazo. A medida que aumentan las contrataciones meritocráticas, la cuestión es cómo la función pública va a ser capaz de

conservar las personas cualificadas y hacer que trabajen en un entorno positivo y constructivo. Hay que prestar especial atención a la gestión de la carrera, al rendimiento (la Secretaría de la Función Pública declara que los funcionarios contratados por méritos suelen obtener mejores resultados en las evaluaciones) y al entorno de trabajo para que los funcionarios seleccionados por sus méritos se mantengan motivados e implicados cuando empiezan a trabajar en la administración.

Se calcula que deberá pasar una década hasta que el SICCA establezca una nueva forma de trabajo en la administración, y 2023 será un hito importante en este sentido. A medida que el sistema integrado centralizado de la carrera administrativa crea un espacio para gestionar mejor los concursos de oposición y para planificar el personal, los cuales son esenciales para disminuir la presión política, van surgiendo algunos problemas que hay que resolver para que el sistema siga siendo una herramienta digna de confianza para potenciar la profesionalización de la función pública al servicio de los ciudadanos. Se trata principalmente de la capacidad institucional de las partes interesadas (como la Secretaría de la Función Pública, las unidades de recursos humanos de los ministerios o las comisiones de selección), y de su cultura y capacidad de gestión.

Como ocurre con todo proceso de cambio, las reformas de contratación en general y el SICCA en particular están introduciendo nuevas formas de trabajar, y añadiendo responsabilidades a las ya existentes. Esta situación afecta especialmente a la Secretaría de la Función Pública y a las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas, pero también a comités como las comisiones de selección, que carecen de experiencia debido a la novedad del proceso.

El aumento de sobrecarga en la secretaría sin un incremento proporcional en los recursos humanos y financieros puede afectar a la fluidez de los procesos de contratación y afectar a la credibilidad del sistema. Durante las entrevistas realizadas para el estudio, muchos interlocutores se mostraron preocupados por la lentitud del proceso, aún cuando no cuestionan su rigor ni la importancia de evitar interferencias políticas. La secretaría tiene una enorme carga de trabajo para cotejar las candidaturas y comprobar los perfiles (sólo tiene 3 personas asignadas para comprobar 415 instituciones), lo que hace que el proceso tarde como mínimo 60 días (llegando en algunos casos a los 8 meses). Y las reclamaciones pueden retrasar todavía más el proceso de selección. La lentitud de los procesos afectan a la credibilidad del sistema pero, sobre todo, aumenta el riesgo de perder los mejores candidatos. Por último y no menos importante, la lentitud puede dar lugar a que las instituciones eviten pasar por el sistema de contratación meritocrática. Como la ampliación del papel de la Secretaría de la Función Pública está afectando a su capacidad para prestar servicios con eficiencia, y teniendo en cuenta el impacto positivo del Sistema Integrado de Centralizado de la Carrera Administrativa en la contratación meritocrática, urge asignar más recursos a la secretaría, para que controle la calidad del proceso y lo apoye de una manera oportuna.

En paralelo, como el SICCA está cambiando la forma de funcionar de las instituciones públicas y de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas, también se enfrenta a una falta de capacidad para administrar los concursos de oposición a través de este sistema y algunos cuestionan su autoridad para imponer normas de contratación. Especialmente en instituciones que tenían organizados concursos de oposición abiertos antes de la introducción del SICCA, la participación de la Secretaría de la Función Pública puede parecer un nivel adicional (e innecesario) de burocracia. Aunque, en teoría, las prácticas de contratación deberían adaptarse a la capacidad de cada ministerio, el sistema todavía no cuenta con la madurez suficiente para este trabajo.

Si bien el SICCA carece por ahora de un dispositivo de retroalimentación, la SFP trabaja estrechamente con las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas para identificar los problemas. La secretaría está desarrollando unas directrices para las instituciones que les deberían ayudar a utilizar el sistema con más autonomía, además de contribuir a reducir la carga de trabajo para la primera. La Secretaría de la Función Pública podría plantearse el uso de la red de recursos humanos anteriormente mencionada para debatir cuestiones de implementación y para que otras instituciones participen en el diseño y en la prueba del submódulo de contratación del SICCA. Otra opción podría ser el diseño de módulos de formación para implementar el sistema. Llegar hasta otros niveles del gobierno es un reto adicional.

Para que la implementación del SICCA tenga éxito también hay que tener en cuenta la capacidad de los responsables de contratación para integrar la contratación meritocrática. Los procesos y controles de la contratación a través del SICCA reflejan una cierta falta de confianza en dichos responsables. Como muchos de ellos ocupan cargos nombrados políticamente, sus decisiones se suelen considerar subjetivas. Los responsables de contratación carecen por lo general de experiencia en contratar mediante comisiones de selección. Por ejemplo, en el proceso de postulación las pruebas psicotécnicas y las entrevistas tienen menos peso en el proceso de evaluación porque se considera que son más subjetivas y, por tanto, menos fiables. Sin embargo, elementos como el nivel de estudios, que se pueden medir con más objetividad, no siempre son buenos indicadores del rendimiento en el trabajo. Dada la actual transición de apertura hacia un personal meritocrático, esto puede ser ideal por el momento, pero finalmente la ponderación debería cambiar de manera que el nivel de estudios y la experiencia se usen para un primer filtrado de los candidatos y que la decisión definitiva se base en los resultados de pruebas y entrevistas realizadas con directivos que se rijan por sólidos valores. El Ministerio de Hacienda está formando a directores y coordinadores para manejar mejor los procesos de contratación, y ahora está trabajando concretamente con responsables de departamentos para reforzar unas competencias de gestión más amplias.

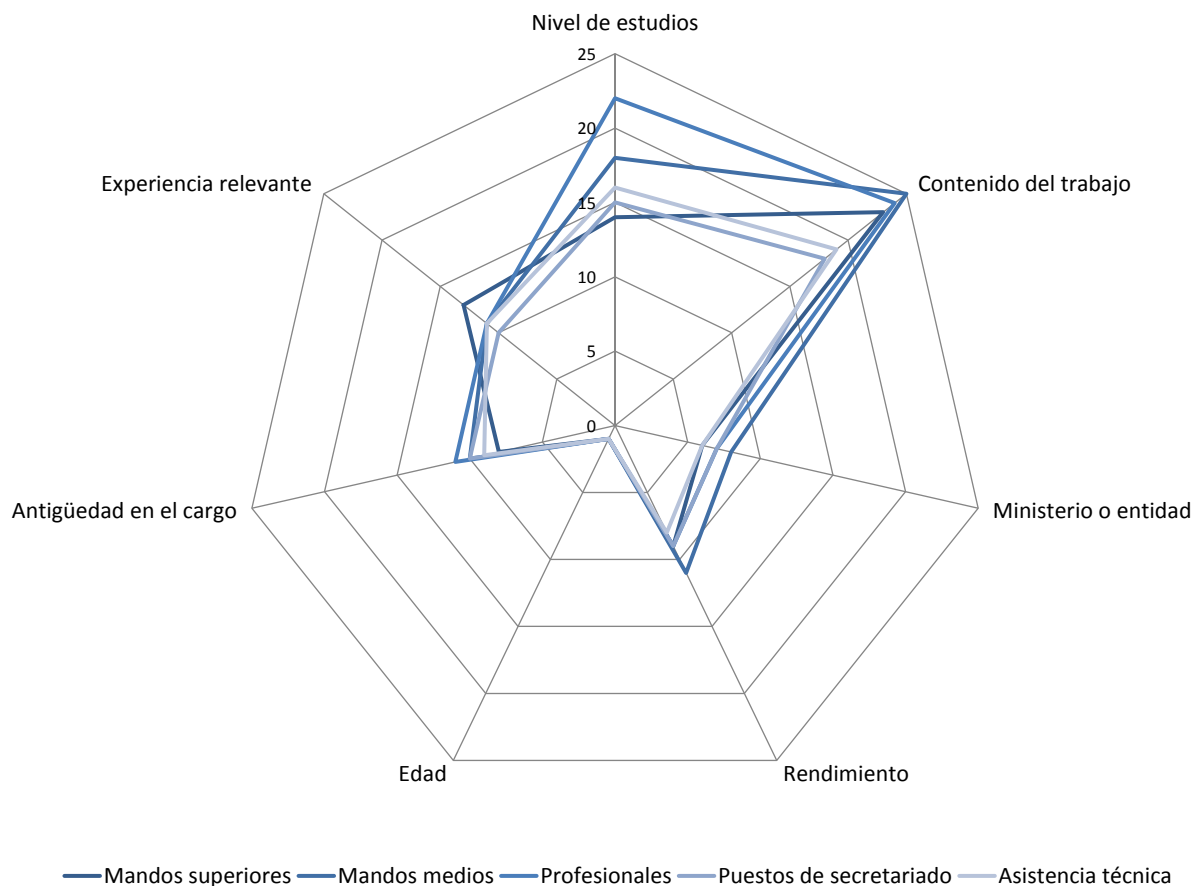
Los avances y las dificultades arriba mencionadas reflejan una necesidad de fortalecer la capacidad actual de ejecución, pero también la necesidad de reflexionar sobre el impacto a largo plazo. La falta de capacidad para la implementación pone en peligro el buen funcionamiento de los procesos de contratación y la credibilidad del sistema. A mediano plazo la Secretaría de la Función Pública tiene que tener en cuenta que la contratación meritocrática no es más que el primer paso hacia una función pública profesional. Hay que prestar una mayor atención a la correcta integración de los funcionarios públicos recién contratados en las instituciones en las que la cultura de gestión no siempre está preparada para aprovechar al máximo las nuevas competencias aportadas por el SICCA.

Prevalencia de la transparencia y del mérito en la remuneración

Garantizar que la remuneración de los funcionarios públicos se base en el trabajo que hacen, en su nivel de responsabilidad y en las competencias que aportan podría ayudar a Paraguay a seguir reforzando el principio del mérito en la administración pública. Las tendencias en los países de la OCDE muestran que los factores más importantes para determinar la base salarial son el contenido del trabajo y el nivel de estudios, independientemente del nivel jerárquico (Figura 5.8). En los Países Bajos, por ejemplo, los salarios se asocian con el sistema de familias laborales, que están relacionados con el contenido del trabajo y las competencias requeridas. Japón es el único país de la OCDE en el que el salario está vinculado con la edad.

Figura 5.8. Factores clave que afectan al salario base en los países de la OCDE

Respuestas de los 35 países de la OCDE a la encuesta Q114: ¿Cuáles son los factores más importantes para determinar el salario base de los altos cargos, los mandos medios, los profesionales, los puestos de secretariado y los de asistencia técnica? 2016



Nota: Las líneas representan el número de países de la OCDE que mencionan el factor como de “importancia clave”

Fuente: OCDE (2016a), “Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries” (Encuesta sobre gestión estratégica de recursos humanos en gobiernos centrales y federales de los países de la OCDE), OCDE, París

El aumento del valor que los ciudadanos reciben del servicio público es un reto para la administración paraguaya. Para lograr un sistema retributivo más transparente y eficiente, los principales problemas del país son tratar de reducir el gasto en nóminas, igualar el salario para el mismo trabajo (por ejemplo reduciendo las categorías salariales) y limitar las posibilidades de manipulación y corrupción del sistema salarial.

Recuadro 5.10. Sistema salarial de Paraguay

La cantidad y el tipo de puestos de trabajo varían en función de la entidad estatal y se establecen cada ejercicio fiscal en el presupuesto estatal, en un anexo de personal, equivalente al cuadro de remuneraciones. La creación de puestos de trabajo es aprobada por el Ministerio de Hacienda, quien además prepara una propuesta de tabla salarial tras acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (cuyo análisis incluye, por ejemplo, la relevancia del puesto).

Las propuestas se presentan ante la aprobación del Congreso como parte del Presupuesto General de la Nación.

El salario base se determina principalmente por el nivel de estudios (esto es, el grado académico), el contenido del trabajo, el ministerio en cuestión (que afecta a la responsabilidad del puesto) y a la antigüedad en el puesto. Además del salario base, los funcionarios públicos pueden tener derecho a diferentes complementos (como residencia, subsistencia, representación o familia) y primas (por grado académico, antigüedad, gestión de presupuestos, responsabilidad en ciertos puestos, etc.).

Fuente Secretaría de la Función Pública (SFP)

El sistema salarial de Paraguay se ha caracterizado, hasta hace poco, por estar altamente fragmentado y no reflejar el valor del trabajo (nivel de responsabilidad, complejidad técnica, competencias exigidas, etc.), con altos niveles de remuneración que afectan a la disponibilidad de recursos para las prioridades del gobierno. Las categorías salariales se determinan por separado para cada entidad⁴⁰, y el Congreso puede aumentar las categorías individuales y crear puestos de trabajo en el anexo de personal del presupuesto general de la nación (equivalente al cuadro de remuneraciones). Esta situación llevó, hasta 2014, a una proliferación de puestos de trabajo por la que la administración pública llegó a contar con 1.700 categorías diferentes con salarios distintos. El Congreso propuso y aprobó además en 2012 un aumento del 30% en el presupuesto para los salarios públicos⁴¹. En 2017 volvió a proponer otro importante aumento⁴², aparte de una serie de nombramientos y de la creación de nuevos puestos de trabajo, lo que llevó al Presidente a vetar el proyecto de presupuesto.

Como las desigualdades salariales en la función pública afectan también a la capacidad de las instituciones para contratar, el gobierno comenzó a simplificar la estructura salarial reduciendo gradualmente el número de categorías, primas y complementos. En 2015 se aprobó una nueva matriz salarial y las categorías se fueron reduciendo progresivamente de 1.700 a 340 en 2016. La nueva matriz refleja distintos niveles de responsabilidad, y los funcionarios públicos sólo tienen derecho a una prima que corresponde a su función específica. La remuneración se compone de un 70% de salario fijo y un 30% de variable (primas y complementos). Antes de introducir la ley, ocurría todo lo contrario y los responsables de las entidades tenían gran libertad para tomar decisiones.

Otra importante mejora llevada a cabo recientemente por la administración paraguaya se refiere a la acumulación de sobresueldos por los funcionarios públicos. En principio no pueden acumular más de una actividad pagada dentro de la función pública⁴³ para evitar conflictos de interés o dedicarse a un trabajo a tiempo completo. En la práctica, algunos funcionarios, principalmente jubilados, pueden conseguir resoluciones judiciales para su reincorporación. De hecho, la misma Constitución permite más de una remuneración a los profesores y a los investigadores y una ley (700/2008) permite a los profesionales de la salud tener más de un empleo (algunos médicos que trabajan en más de un hospital).

En un sistema difícil de reformar, la transparencia se convirtió en un potente aliado para exponer al público las prácticas de sobresueldo. Al hacer públicas las solicitudes para recibir varios salarios, con un impacto importante en los medios de comunicación nacionales, la Secretaría de la Función Pública intenta evitar que los funcionarios públicos soliciten excepciones a la regla. El subsistema de remuneración del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa apoya los esfuerzos en cuanto a la remuneración. Junto con la contratación, este subsistema, implementado en 352 instituciones, es uno de los más avanzados. Por el momento se hace hincapié en aumentar la transparencia de las remuneraciones, y ciertos datos (niveles y componentes salariales) están disponibles en el portal de código abierto⁴⁴ de Paraguay. De hecho, el sistema de pago⁴⁵ se sigue procesando mediante el Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), gestionado por el ministerio de hacienda. La interoperabilidad del SICCA con el SIARE facilitaría el flujo de trabajo de las instituciones públicas, las cuales por ahora tienen que registrarse en ambos sistemas.

Si bien la gestión de recursos humanos parece ser una prioridad, la proporción de los salarios en el presupuesto parece haber disminuido en los últimos años⁴⁶, en un intento de aplicar la sostenibilidad fiscal al gasto salarial.

Los esfuerzos realizados en términos de transparencia, baremos de remuneración y reducción del número de dobles contratos de trabajo son encomiables. Trabajar por un sistema mejor organizado, más transparente y más meritocrático es un importante paso para evitar la manipulación de puestos y salarios. Los aumentos que no se basan en un análisis de las necesidades institucionales y del servicio público pueden resultar redundantes y reducir la disponibilidad de fondos para las prioridades gubernamentales. Y, sin embargo, la sostenibilidad a largo plazo de los esfuerzos actuales no está garantizada. Al igual que en otras áreas de recursos humanos, los esfuerzos se están llevando a la práctica mediante decretos o regulaciones. La nueva tabla salarial no tiene fuerza de ley, por lo que podría ser abandonada por un gobierno sucesor si la profesionalización de la función pública deja de ser prioritaria para la administración entrante.

En este sentido, la transparencia de las remuneraciones puede contribuir a concienciar sobre la necesidad de obtener del sector público una buena relación entre coste y prestación y sobre la importancia de las reformas de recursos humanos para alcanzar los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.

Incentivación del rendimiento individual

Una función pública profesional comienza con la contratación meritocrática y con la retribución, y continúa con la creación de oportunidades para que los funcionarios públicos y los empleados utilicen sus competencias. El sistema de gestión del rendimiento es una forma de evaluar los resultados del uso de las competencias. En muchos países de la OCDE es además una forma de incentivar el rendimiento, por ejemplo mediante el reconocimiento público. Una teoría bien establecida sobre el rendimiento del empleo (Boxall y Purcell, 2011) destaca que para obtener unos buenos resultados, los empleados tienen que tener competencias relacionadas con el trabajo, estar motivados para trabajar bien y oportunidades para poner sus capacidades y motivación al servicio de las prioridades gubernamentales (Figura 5.9).

La gestión de la carrera de los funcionarios públicos sigue siendo un gran reto para la administración paraguaya. Si bien puede parecer más sencillo centrarse en los sistemas

formales de evaluación del rendimiento, la mejora del rendimiento global requiere una aproximación holística que implica invertir en una contratación meritocrática, en el desarrollo de las competencias, en los incentivos para aumentar la motivación y en centrarse en la función y las competencias de los mandos medios para impulsar el rendimiento.

Figura 5.9. Modelo CMO (Capacidad, Motivación y Oportunidad)



Fuente: OCDE (2017b)

Incentivación del rendimiento en la función pública de Paraguay

El actual sistema de evaluación del rendimiento en Paraguay⁴⁷ otorga a la Secretaría de la Función Pública un papel regulador central, mientras que la implementación concreta del sistema se deja en manos de cada una de las instituciones. Dentro del sistema, la secretaría registra las evaluaciones de rendimiento a través del SICCA, ofrece directrices a las instituciones públicas y aprueba sus sistemas de evaluación. Las evaluaciones corren a cargo de una comisión de evaluación dentro de las instituciones públicas. Se realizan como mínimo una vez al año y, como máximo, dos veces al año. Al igual que la mayoría de los países de la OCDE, las evaluaciones se aplican en Paraguay a casi todos los funcionarios públicos, incluidas las personas que ocupan puestos de nombramiento político (para ser excluidos, la organización tiene que justificar su decisión ante la Secretaría de la Función Pública). De los 31 países de la OCDE que cuentan con un sistema formal de evaluación para todos o casi todos los funcionarios públicos, 28 lo consideran una prioridad de la gestión de los recursos humanos. Canadá e Irlanda han implementado recientemente un sistema de gestión del rendimiento; Canadá ha normalizado un único sistema en el núcleo de la administración pública, mientras que Irlanda ha simplificado sus evaluaciones a una escala de dos puntos: satisfactorio o no satisfactorio (OCDE, 2017a).

Las evaluaciones de rendimiento examinan las actitudes hacia el trabajo (comportamiento en relación con el trabajo y con el servicio público), las capacidades (para trabajar en grupo, para las relaciones interpersonales) y factores individuales que pueden influir en el rendimiento, en los conocimientos o en el comportamiento. Los resultados de las evaluaciones se usan en Paraguay para decidir el ingreso, los ascensos y la ocasional recompensa del rendimiento de los funcionarios públicos. El ingreso definitivo en la función pública depende de dos evaluaciones de rendimiento antes de los 2 años de antigüedad. El rendimiento es también uno de los criterios para el ascenso, además de los conocimientos técnicos, los créditos académicos obtenidos por la realización de cursos oficiales o por la especialización, y la certificación. Los resultados de rendimiento se utilizan para desarrollar los planes de mejora de los funcionarios públicos y para determinar la salud, el bienestar y los problemas de seguridad en el trabajo. Por último, unos resultados deficientes durante dos evaluaciones consecutivas pueden llevar a la terminación del contrato⁴⁸.

La mejora del rendimiento consiste en crear los buenos incentivos que pueden incluir o no remuneraciones por rendimiento. De hecho, la remuneración por rendimiento no es un componente necesario de una función pública con alto rendimiento, y algunos países con un rendimiento elevado, como Bélgica, no lo usan. En Paraguay este tipo de remuneración se usa ocasionalmente como gratificaciones "por servicios o labores realizadas, a mejor o mayor producción o resultados de la gestión administrativa y financiera u otros indicadores de gestión institucional" durante el ejercicio fiscal. Las bonificaciones son ocasionales y no constituyen una remuneración mensual suplementaria. Se asignan de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria (la remuneración por resultados se establece en la ley de presupuesto anual) y dependen de las regulaciones internas de cada institución.

La mejora del sistema de gestión del rendimiento es probablemente uno de los mayores retos de la función pública de Paraguay, porque no se trata simplemente de crear regulaciones, sino que implica un cambio en la cultura de gestión. Teniendo en cuenta el modelo CMO (Capacidad, Motivación y Oportunidad) anteriormente ilustrado, un sistema de gestión del rendimiento debe consistir en crear las condiciones que propicien el rendimiento, y no considerarse un instrumento para castigar o recompensar. En este sentido, si bien parece necesario integrar el rendimiento en el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa para abordar las disparidades entre instituciones, involucrar más a los mandos medios y superiores para mejorar el rendimiento real será un tema clave.

Desarrollo de las competencias en la función pública

Las competencias son dinámicas y evolucionan con el tiempo. La digitalización, por ejemplo, exige a los funcionarios públicos la actualización constante de ciertas competencias. La durabilidad y la política pueden influir en la competencia o en la pérdida de ciertas aptitudes con el tiempo (OCDE 2016c), y las habilidades también se pueden depreciar por la falta de uso (Desjardins y Warnke 2012). La conservación de una función pública profesional y competente requiere la capacidad para formar y desarrollar a los funcionarios en las diferentes etapas de sus carreras.

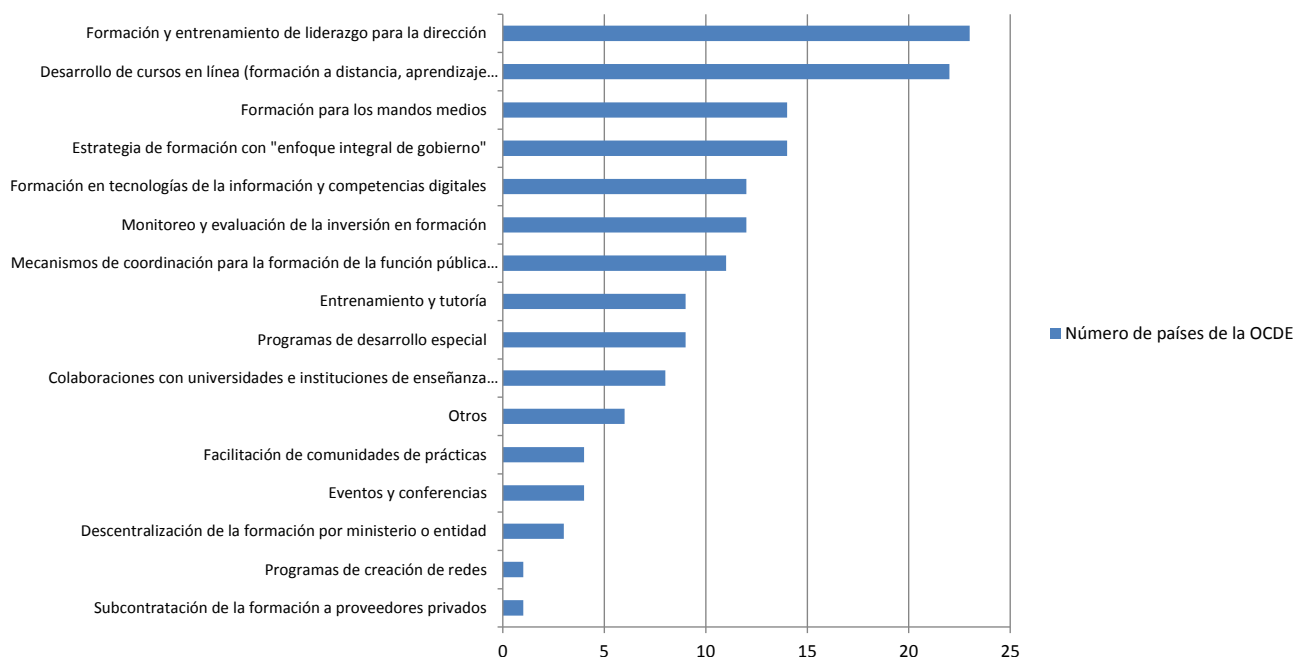
En los países de la OCDE la supervisión del aprendizaje y la formación de las administraciones públicas centrales suele recaer bajo la responsabilidad de la institución ejecutiva responsable de la gestión de los recursos humanos (21 países). Si bien los planteamientos del aprendizaje en el sector público son diferentes, las escuelas de gestión

pública se encargan a menudo de impartir como mínimo algún tipo de formación a los funcionarios públicos.

- El instituto finlandés de gestión pública (HAUS) forma a los funcionarios y apoya a las organizaciones en materia de formación. Algunas entidades de Finlandia ofrecen programas de formación conjunta e instituciones como la oficina del gobierno y el tesoro del Estado desempeñan un papel horizontal.
- En Portugal, la dirección general de cualificación de empleados en funciones públicas (antiguamente instituto nacional de la administración) promueve el desarrollo de competencias y la cualificación de los empleados de la función pública, pero también hay otras organizaciones públicas y privadas que imparten formación a estos empleados.

Al igual que en muchos otros países de la OCDE, el Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay es el principal proveedor de formación continua para los funcionarios públicos, habiendo desempeñado un papel preponderante en la mejora de sus competencias. Un importante paso en este sentido fue la creación en 2013 de alianzas con universidades para ayudar a más de 3.000 funcionarios a obtener grados académicos con unas tasas académicas más bajas. En paralelo, el instituto desarrolla sus propios programas de formación continua (forma cerca de 350 funcionarios al año), asesora a las instituciones públicas y evalúa sus planes de formación institucional. El instituto se encarga de la implementación del subsistema de formación del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa, que incluye las becas anteriormente mencionadas para funcionarios y cursos de formación continua de corta duración.

Teniendo todo esto en cuenta, Paraguay comparte con muchos países de la OCDE las mismas prioridades de formación de la función pública. Los programas de formación continua del Instituto Nacional de Administración Pública abarcan una gran variedad de materias como informática y habilidades digitales, o liderazgo organizativo y motivacional. Además, el instituto forma a los funcionarios en el sistema SICCA e imparte cursos técnicos para puestos específicos como contabilidad o contratación pública. Las necesidades de formación se determinan mediante evaluaciones con indicadores del Índice de Gestión de Personas y mediante los resultados de las evaluaciones de rendimiento. Si bien estas últimas también se usan a menudo en los países de la OCDE para determinar vacíos de competencias, estos métodos suelen considerar la formación como un remedio para el bajo rendimiento, en lugar de tener en cuenta las prioridades de competencias actuales y futuras.

Figura 5.10. Prioridades de formación en los países de la OCDE

Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

La formación inicial cuando se ingresa en la función pública de Paraguay sigue siendo responsabilidad de cada institución. La impartición de algún tipo de formación inicial podría contribuir a afianzar las relaciones entre los funcionarios, especialmente entre los contratados mediante procesos meritocráticos a través del SICCA. Algunos países de la OCDE ofrecen una formación común indicativa para todos los funcionarios como una forma de potenciar la perspectiva de enfoque integral de gobierno, de imbuir los valores de la función pública, de reforzar la lealtad hacia la administración pública en general y de servir al interés público. La mayoría de los países de la OCDE (28) declara tener algún tipo de formación inicial para los funcionarios públicos. En la mayoría de los casos suele estar dirigida únicamente a algunos funcionarios. Suiza, por ejemplo, ofrece este tipo de formación a los responsables de los recursos humanos. Ocho países diferencian la formación en función del grado de antigüedad; en Corea, por ejemplo, los funcionarios recién contratados en el grado 5 tienen que asistir a una formación inicial de 16 semanas. La formación para los grados inferiores (7 y 9) se deja en manos de cada ministerio⁴⁹.

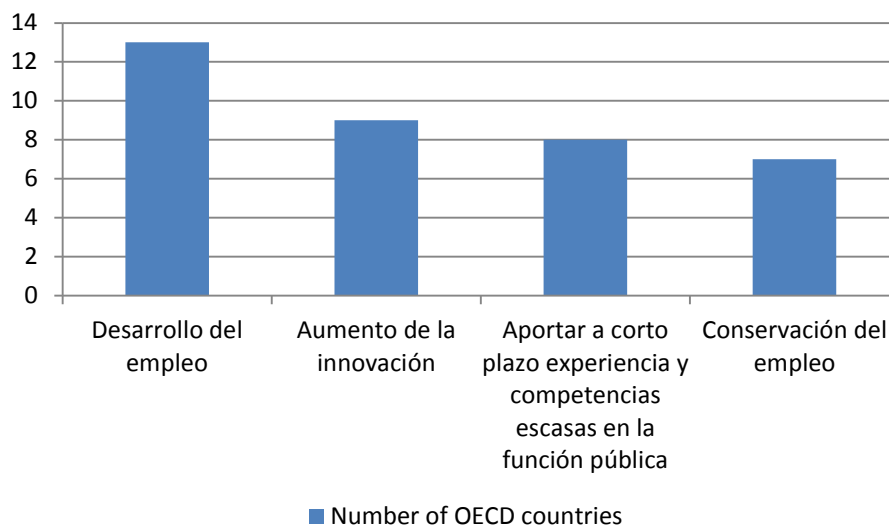
A pesar de los esfuerzos del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay para desarrollar e impartir formación, la profesionalización de la función pública de Paraguay a través de la formación afronta importantes retos. Al igual que en otras áreas de la reforma de la función pública, los principales retos están relacionados con la financiación y la capacidad de implementación: el instituto está dirigido sólo por 5 funcionarios y no tiene un presupuesto gubernamental, salvo para los criterios que se incluyen en el presupuesto nacional. Estas limitaciones reducen sus posibilidades de mejorar la oferta de formación y constituir un apoyo eficaz para las instituciones públicas (sobre todo teniendo en cuenta su función bajo el SICCA). Otra dificultad es la imposibilidad del instituto para recibir fondos de las instituciones públicas paraguayas, a pesar de que todas cuentan con un presupuesto de formación. El apoyo internacional

ayuda a financiar las necesidades inmediatas de formación, pero depender de los donantes limita la capacidad estratégica del instituto. Para organizar e impartir sus programas de formación, el instituto presenta cada año propuestas a diferentes donantes (principalmente organizaciones internacionales y dispositivos de cooperación bilateral), quienes deciden qué programas van a financiar. Los requisitos de rendición de cuentas varían de una agencia de cooperación a otra, lo que a su vez aumenta la carga de trabajo del instituto para cumplir las evaluaciones y los procedimientos globales. El instituto podría plantearse establecer una organización que coordinase los donantes para facilitar el diálogo inclusivo y continuo.

Para reforzar su capacidad, el Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay participa en redes internacionales, alianzas con universidades y desarrolla cursos en línea (aproximadamente el 50% de su oferta de formación). Algunos cursos de liderazgo, por ejemplo, se desarrollan en el ámbito iberoamericano, y el instituto forma parte de los grupos de trabajo latinoamericanos que comparten material pedagógico en temas comunes de formación. Si bien el desarrollo de una oferta de formación en línea es fundamental para llegar a un público más amplio, el acceso desigual a Internet puede limitar la posibilidad de todos los funcionarios de beneficiarse de ella.

La colaboración con universidades suele centrarse en la necesidad de basar el diseño de los cursos en la experiencia de la función pública y en el conocimiento académico; los formadores del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay tienen que ser por lo general educadores y funcionarios públicos. Las escuelas de gestión pública de la OCDE contratan los formadores bajo distintas perspectivas. En Francia (*Ecole nationale d'administration*, ENA), en Portugal (*Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas*, INA) o en España, por ejemplo, los formadores suelen ser profesionales que trabajan en la función pública, pero en otros países pueden tener una formación académica.

Teniendo en cuenta las dificultades del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay, la función pública podría plantearse el uso de otros dispositivos para desarrollar las competencias de los funcionarios públicos, como los programas de movilidad. Si bien sólo 11 países de la OCDE declaraban tener programas específicos para incentivar la movilidad en la función pública en 2016, la mayoría de ellos (27) mencionaron planes para aumentar la movilidad interna. Los programas de movilidad se suelen usar para el desarrollo profesional de los funcionarios públicos (Figura 5.11).

Figura 5.11. Objetivos de los programas de movilidad (OCDE 35, 2016)

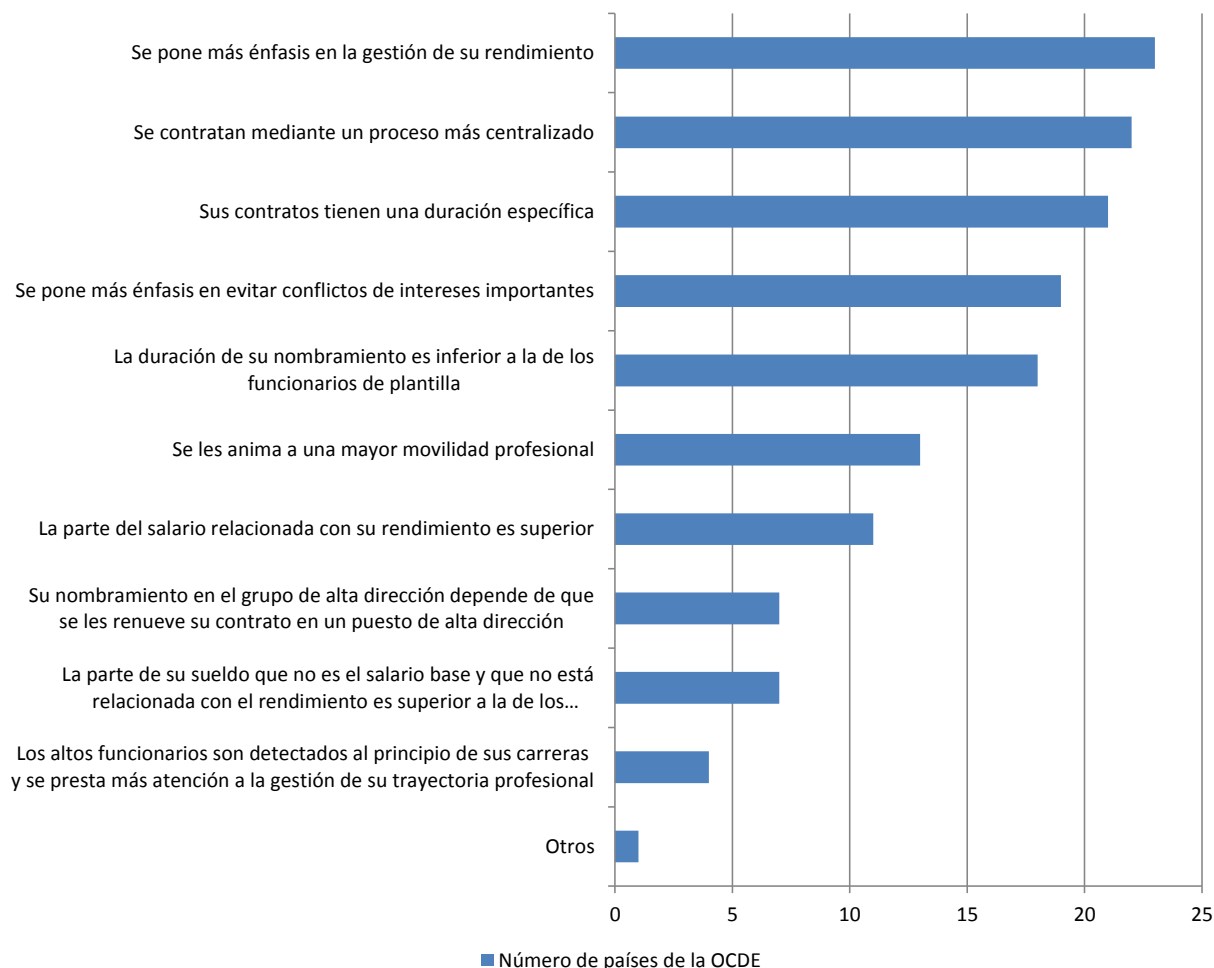
Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

La movilidad es uno de los módulos que está desarrollando actualmente el SICCA. Con él se pretende facilitar y fomentar la movilidad dentro de la administración pública como parte de la carrera administrativa. Si bien por ahora no se fomenta la movilidad, un funcionario público puede ser trasladado por razones de servicio en el mismo órgano o entidad, o a otros diferentes, y dentro o fuera del municipio de residencia⁵⁰. La regulación de la movilidad⁵¹ se basa en la necesidad de reasignar funciones entre los funcionarios para una mejor organización y para satisfacer las necesidades institucionales requeridas para prestar un mejor servicio.

Competencias de los mandos para una mejor cultura de dirección

Muchos países de la OCDE disponen de un marco de empleo especial que tiene en cuenta las particularidades y los imperativos de los mandos de la función pública, especialmente de los altos funcionarios (Figura 5.12). De hecho, de los altos funcionarios se espera que dirijan sus equipos y que sean expertos, que apliquen decisiones descendentes con un enfoque receptivo hacia el ciudadano, y que dirijan el cambio asegurando a la par la continuidad de las operaciones.

Los puestos de dirección son especialmente importantes en los resultados de la función pública. Dentro de sus instituciones, los altos funcionarios influyen en la cultura y valores organizativos y, cuando las condiciones son propicias, pueden tener un efecto positivo en el rendimiento, la motivación y la satisfacción de sus equipos (Orazi et al., 2013). Como tales, los altos funcionarios deberían estar dotados para desarrollar y apoyar sus equipos con objeto de alcanzar los objetivos organizativos y alinear la organización con su entorno (Van Wart, 2013). Los altos funcionarios influyen en la forma de estructurar las organizaciones, de seleccionar los empleados, de alinear los recursos, de abrir puertas y de eliminar barreras a sus equipos. Sin el apoyo y la implicación de una alta dirección, la innovación del sector público no puede arraigar (OCDE 2017).

Figura 5.12. Diferencias entre los altos cargos y el resto de los funcionarios públicos

Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

Si bien el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa no tiene en cuenta el liderazgo, se trata de un ámbito especialmente complejo en Paraguay, dado que los máximos niveles jerárquicos suelen ser cargos de nombramiento político. En las instituciones que dependen de la Presidencia de la República hay más cargos políticos que en otras entidades del estado (Figura 5.13). Cuando una gran parte de los mandos públicos está compuesta por individuos nombrados políticamente, su lealtad suele dirigirse a los partidos, centrándose en servir a sus políticos y no al interés público ni al interés y profesionalización del servicio público. Los nombramientos políticos son además una importante fuente de inestabilidad, dado que son discrecionales y de libre disposición, y no asumen la responsabilidad de dejar un legado para la administración al final del mandato político⁵². El dispositivo de selección meritocrática de Paraguay se puede usar para cargos nombrados políticamente, pero no son obligatorios y no están controlados por la Secretaría de la Función Pública.

Alrededor de la mitad de los países de la OCDE tiene dispositivos para garantizar el mérito en los nombramientos políticos, lo que podría servir de inspiración para Paraguay. El más común es determinar con transparencia si el candidato satisface los criterios

meritocráticos. En algunos países una organización independiente prepara una preselección basada en méritos para el nombramiento político; en algunos casos el nombramiento se tiene que confirmar por ley (Figura 5.14).

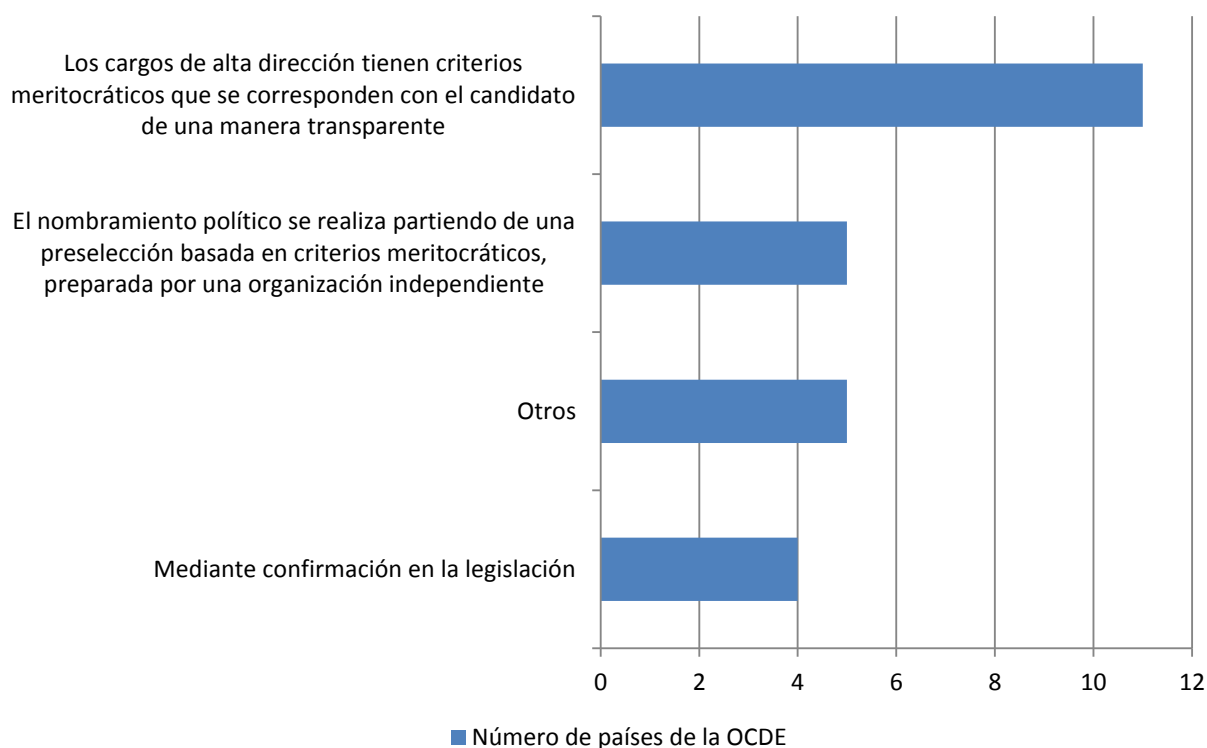
En Canadá, por ejemplo, el secretario del Consejo Privado desempeña un papel clave en la selección de los viceministros basándose en las preselecciones propuestas por COSO (el Comité intergubernamental de altos funcionario) y el personal directivo administra el proceso.

Figura 5.13. Clasificación de los cargos jerárquicos máximos

| | | | | | | |
|-----------------------|----------|----------|--------------------------|----------|----------|------------------------|
| Directores generales | A | B | Cargos de confianza ↓ | | | Puestos de carrer ↑ |
| Directores | A | B | | | | |
| Jefes de departamento | | B | | X | | |
| Jefes de división | | B | | X | | |
| Profesionales | | | | X | Y | |
| Técnicos | | | | X | Y | |
| Asistencias | | | X | Y | | |

| | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A | De la confianza en todos los órganos y entidades del Estado |
| B | De la confianza en las instituciones bajo la entidad de la Presidencia de la República |
| X | De la carrera administrativa en todos los órganos y entidades del Estado |
| Y | De la carrera administrativa en las instituciones bajo la entidad de la Presidencia de la República |

Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP)

Figura 5.14. Prevalencia del mérito en los nombramientos políticos de los funcionarios

Fuente: OCDE (2016), Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries (Encuesta sobre gestión estratégica de recursos humanos en gobiernos centrales y federales de los países de la OCDE)

A pesar del gran número de altos cargos nombrados políticamente, Paraguay tiene un perfil de competencias definido centralmente para ellos: el Clasificador de puestos de trabajo y el Mapa comparativo con perfiles de competencias⁵³. El perfil comparativo incluye la experiencia laboral, la educación formal o acreditada y una lista de competencias y habilidades como las descritas en la *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público* de 2016⁵⁴.

Teniendo en cuenta la importancia del papel de los altos funcionarios, muchos países de la OCDE están analizando las competencias de liderazgo necesarias para seleccionar y desarrollar los líderes de los niveles superiores. La nueva visión de liderazgo de los Países Bajos hace hincapié en la reflexión, en la cooperación y en la integridad. En Australia, la función pública de Nueva Gales del Sur también ha identificado "obstáculos" al liderazgo: aspectos de las tácticas o del comportamiento de los líderes que pueden perjudicar su eficacia en ciertas situaciones, y cómo darse cuenta de ellos y manejarlos. Estonia trabaja en áreas como la innovación y la agilidad estratégica. Chile creó un sistema central de la función pública para establecer una alta dirección profesional (Recuadro 5.11).

Los mandos superiores y medios de Paraguay tienen derecho a la formación continua⁵⁵ y una vez al año pueden participar en cursos relacionados con los programas de trabajo de sus entidades. Los periodos de formación más prolongados están sujetos a la aprobación de los superiores y al dictamen de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, de

las conversaciones mantenidas con los interlocutores se desprende que los directivos carecen de formación en áreas clave del rendimiento tales como el liderazgo motivador, la toma de decisiones o la gestión de riesgos. El control de los ciudadanos y de los medios de comunicación pueden ser una fuente de parálisis y llevar a una fuerte aversión al riesgo por parte de los directivos. El desarrollo de las competencias y unos sistemas más transparentes de planificación y gestión podrían ayudar a superar los bloqueos.

En vista de estos problemas, la Secretaría de la Función Pública está trabajando en la profesionalización de su alta dirección, inspirándose en la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) de Chile y en colaboración con ella. Esta cooperación tripartita (USAID / SFP / DNSC) está desarrollando herramientas que pueden llevar a mejoras en campos como las evaluaciones de rendimiento, las normas de admisibilidad para la selección y los concursos de oposición, y los procedimientos para abordar casos de acoso sexual y profesional, y la discriminación en la administración pública.

El rendimiento individual y las competencias (especialmente las de los jefes) son necesarias para apoyar la profesionalización en la función pública, pero para que contribuyan a ofrecer mejores servicios a los ciudadanos tienen que estar vinculadas con objetivos nacionales e institucionales. Por ejemplo, de las conversaciones con los interlocutores se desprende que muchas de las instituciones y de los funcionarios públicos siguen sin conocer el Plan Nacional de Desarrollo. Lo ideal sería que los objetivos de rendimiento individual estuviesen alineados con objetivos más amplios. En 11 países de la OCDE los altos funcionarios son responsables de la mejora del rendimiento de la función pública en general, y no sólo de sus departamentos.

Irlanda estableció en 2014 un Consejo de Gestión de la Función Pública (CSMB) para reunir todas las secretarías generales y las direcciones de las principales oficinas. Su presidencia recae en la Secretaría General del Gobierno. Su papel consiste en reforzar el liderazgo colectivo de la función pública y garantizar que el gobierno tenga el apoyo de un equipo de dirección ejecutiva cohesionado para dirigir la ejecución de las prioridades y los resultados con un enfoque integral de gobierno. Para supervisar la rendición de cuentas y el rendimiento en todo el sistema de la función pública, Irlanda estableció en 2015 un consejo de rendición de cuentas con miembros de diferentes ministerios⁵⁶, funcionarios públicos de alto rango y miembros externos.

Recuadro 5.11. Contratación y selección de altos cargos de la administración pública de Chile: *Sistema de Alta Dirección Pública*

El gobierno chileno creó en 2003, con el acuerdo de todos los actores políticos (partidos políticos de la oposición, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil), el *Sistema de Alta Dirección Pública* (ADP), un sistema central de la función pública para altos directivos. El objetivo del Sistema de Alta Dirección Pública es el establecimiento de una alta dirección profesional. Tras la reforma existen tres grupos bien diferenciados:

- Los cargos máximos, ocupados por designación directa del gobierno (1.000 puestos de los 2 millones del gobierno central).
- El Sistema de Alta Dirección Pública, cuya contratación se determina mediante concurso público (1.000 puestos en el gobierno central). En este sistema hay a su vez dos niveles: aproximadamente el 1% en el primer nivel jerárquico (jefes de servicio y directores generales), y el resto en el segundo nivel (directores regionales y jefes de división).
- Los mandos medios (2.000 puestos en el gobierno central) del tercer nivel jerárquico, que forman parte de la función pública de carrera.

El sistema se implementó gradualmente contratando mediante concurso de oposición abierto siempre que hay una vacante y ampliándolo con el tiempo a otros grupos. Por ejemplo, se ha extendido para contratar 3.600 directores de educación municipal y 2.800 puestos nuevos de alta dirección en las municipalidades.

La mayor parte de los procesos de selección se subcontrata a agencias especializadas en selección de personal. La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es responsable de la gestión del sistema de alta dirección pública. Sin embargo, el *Consejo de Alta Dirección Pública* se encarga de garantizar la transparencia, la confidencialidad y la ausencia de discriminación en el proceso de selección. Está presidido por el director de la Dirección Nacional del Servicio Civil y cuenta con cuatro miembros propuestos por el Presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, que tarda aproximadamente cuatro meses, comienza con la publicación de la vacante en los medios de comunicación. Una empresa especializada, encargada por el Consejo, analiza los curriculum vitae de los candidatos y hace una preselección para el Consejo o para un comité de selección (bajo la supervisión del Consejo). La competencia profesional, la integridad y la probidad son algunos de los criterios utilizados en el proceso de selección. El Consejo o el comité seleccionan a continuación para la entrevista a los mejores candidatos y preparan una preselección definitiva para la entrevista final con la autoridad competente.

El Sistema de Alta Dirección Pública se basó en la experiencia internacional. De los países de la OCDE, la experiencia de Australia y Nueva Zelanda fue la que más influyó en el desarrollo del modelo chileno. El sistema se considera como uno de los principales logros de la modernización de la gestión pública en Chile. Un efecto ha sido la disminución del número de nombramientos políticos en el gobierno central: actualmente sólo representan el 0,5% de todo el personal público. También se dice que con el sistema ha aumentado la presencia de mujeres entre los altos cargos; ocupan el 32% de los puestos, frente a una media del 15% en el sector privado.

Fuentes: Weber, Alejandro (2012) 'Alta Dirección Pública', presentación realizada en el seminario Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano, Bogotá, 27 de julio de 2012.

Consideraciones finales

Al implementar las reformas de recursos humanos en la función pública hay que prestar atención a su sostenibilidad. En primer lugar y ante todo, la resistencia o el cambio político pueden reducir el radio de acción de la Secretaría de la Función Pública, que cuenta con un equipo y un presupuesto reducidos y necesita capacidad para involucrar a otros organismos públicos en el proceso de reforma. En segundo lugar, la secretaría debería tener en cuenta la visión a largo plazo de la función pública y, al mismo tiempo, construir una sólida base profesional.

El aumento de la transparencia y de la visibilidad de los procesos de recursos humanos debería proseguir con objeto de crear un amplio apoyo y de ejercer presión para continuar con las reformas. La presión ciudadana por una función pública más profesional y por un uso más eficiente del presupuesto de recursos humanos podría contrarrestar una posible resistencia política. Los indicadores de desempeño institucional podrían contribuir a aportar pruebas en las que basar el apoyo a las diferentes iniciativas de recursos humanos.

La comparación con las tendencias de la función pública en los países de la OCDE muestra que el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa de Paraguay (SICCA) podría llegar a aumentar la profesionalización del sector público. Sin embargo, depende de su correcta implementación y de su robustez, algo que no resulta previsible en Paraguay:

- En primer lugar, muchos de estos cambios se introdujeron mediante decretos y normativas que un nuevo gobierno puede anular fácilmente. Por ello es importante que la Secretaría de la Función Pública defienda la importancia de las diferentes reformas de la administración para conseguir la aceptación política de todos los partidos y aumentar las posibilidades de sostenibilidad. Los actuales esfuerzos de transparencia pueden dar impulso a la secretaría porque los medios de comunicación y los ciudadanos pueden contribuir a abogar por una función pública más profesional.
- En segundo lugar, las limitaciones presupuestarias pueden mermar la capacidad de la secretaría para implementar su programa de trabajo. La mayoría de los programas ejecutados hasta ahora, como la formación o los sistemas de gestión de evaluaciones, han sido financiados por donantes internacionales. El apoyo político a la profesionalización de la función pública tendría que pasar por una mejor adecuación entre el papel de la Secretaría de la Función Pública y los recursos que se le asignen. En este sentido, la reforma del sistema retributivo podría ayudar a alcanzar este objetivo.
- En tercer lugar, si bien cabe felicitar a la Secretaría de la Función Pública por el trabajo realizado en los últimos años, su capacidad humana y financiera es limitada. Paralelamente a la consolidación de la capacidad de la secretaría, las reformas de los recursos humanos deberían involucrar en la medida de lo posible a otras instituciones y funcionarios (por ejemplo mediante redes de recursos humanos) para lograr la aceptación institucional y aumentar las posibilidades de éxito y la sostenibilidad a largo plazo.

Recomendaciones

En vista de lo anteriormente expuesto, Paraguay debería **proseguir sus esfuerzos por implementar una función pública transparente y meritocrática, y por reducir la influencia política en el sistema de recursos humanos**. La profesionalización es una

manera de contrarrestar el clientelismo y los intereses privados, y de favorecer un servicio público para los ciudadanos. Paraguay ha realizado unos esfuerzos encomiables por profesionalizar su función pública y sus frutos están empezando a verse en una mayor atracción y un mejor rendimiento. Todavía queda mucho por hacer, porque la financiación de los sistemas de meritocracia y de contratación directa siguen siendo inestables y los decretos que los han aprobado pueden ser fácilmente anulados si cambian las prioridades políticas.

Para conseguirlo es imprescindible que continúe sus esfuerzos en este ámbito y que encuentre los recursos necesarios para la implementación eficaz de los sistemas. Hasta ahora, la reforma de la función pública de Paraguay ha dependido en gran parte de la ayuda exterior, sobre todo para las inversiones en la digitalización de la contratación y en la formación de los funcionarios. Además, como la ampliación del papel de la Secretaría de la Función Pública está afectando a su capacidad para prestar servicios con eficiencia, y teniendo en cuenta el impacto positivo del Sistema Integrado de Centralizado de la Carrera Administrativa en la contratación meritocrática, urge asignar más recursos a la secretaría, para que controle la calidad del proceso y lo apoye de una manera oportuna.

Adicionalmente, la Secretaría de la Función Pública cuenta con un equipo y un presupuesto reducidos y necesita capacidad para involucrar a otros organismos públicos en el proceso de reforma. La comunicación estratégica dentro del sector público puede ser fundamental para concienciar sobre la utilidad del sistema para que se mantenga abierto y transparente. La digitalización está ayudando a crear vínculos entre las organizaciones y la Secretaría de la Función Pública está trabajando en aumentar la interoperabilidad. Las reformas de los recursos humanos deberían involucrar en la medida de lo posible a otras instituciones y funcionarios públicos (por ejemplo mediante redes de recursos humanos) para lograr la aceptación institucional y aumentar las posibilidades de éxito y la sostenibilidad a largo plazo. **Para ello, Paraguay podría:**

- ***Fomentar el uso de procedimientos de contratación transparentes y normalizados en toda la administración pública, especialmente para los directivos, y hacerlo extensivo a los concursos internos.*** Esto se debería ampliar a otros procesos para que se realicen a través del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa, de manera que sean más normalizados y transparentes.
- ***Esforzarse por acelerar los procesos de contratación con el fin de evitar largas demoras debido a las reclamaciones y a los procedimientos de aprobación.*** Por ahora la Secretaría de la Función Pública parece carecer de los recursos suficientes para desempeñar todas las funciones que se esperan de ella. La ampliación de recursos y la colaboración con otros departamentos de recursos humanos podrían ayudar.
- ***Elaborar una estrategia de comunicación para sensibilizar e implicar a favor de sistemas abiertos y transparentes.*** Esto puede incluir la recopilación y difusión de datos estadísticos meritocráticos y parámetros de desempeño institucional para ayudar a construir una base empírica, logrando así un mayor apoyo en las diferentes iniciativas relacionadas con RR.HH. Además se podrían desarrollar redes de recursos humanos en las instituciones de la función pública para crear una coalición que contribuya a construir un movimiento en torno a una administración pública abierta y meritocrática.
- ***Garantizar que todos los organismos implicados cuenten con los recursos adecuados para llevar a cabo dichas funciones de manera oportuna y eficaz.***

Aumentar la transparencia del sistema retributivo para reducir las posibilidades de manipulación y promover el mérito con la retribución. El control público del sistema puede contribuir a reducir riesgos como, por ejemplo, aumentos salariales arbitrarios o la multiplicación de puestos sin existir una necesidad institucional. Esto podría beneficiar de forma general al presupuesto público de Paraguay. **Para ello, Paraguay podría:**

- *Proseguir sus esfuerzos para sanear el sistema de sueldos reduciendo las categorías y creando franjas salariales normalizadas.* Esto se debería realizar de modo que se garantice la sostenibilidad a largo plazo, con fuerza de ley.
- *Analizar las discrepancias de sueldos en el sector público y adoptar las medidas oportunas para igualar la retribución* del mismo trabajo.
- *Reducir las oportunidades de manipulación y corrupción en el sistema salarial* aumentando la transparencia mediante sistemas en línea.

Seguir tratando de desarrollar una cultura de servicio público y de rendimiento. Las reformas de recursos humanos no se limitan a las regulaciones. También implican un gran cambio de cultura dentro de las instituciones, por lo que los funcionarios públicos deberían ser el centro de las reformas. La cuestión es cómo la función pública va a ser capaz de atraer y conservar las personas cualificadas y hacer que trabajen en un entorno positivo y constructivo. La contratación meritocrática no es más que el principio. Una vez contratados, los funcionarios necesitan estar motivados e implicados cuando empiezan a trabajar en la administración. Y también necesitan actualizar su capacitación. Sin embargo, dentro del sistema de formación continua de Paraguay, las iniciativas de desarrollo de competencias a menudo están fragmentadas y parece que las buenas prácticas en esta área son difíciles de aplicar a mayor escala. **Para ello, Paraguay podría plantearse:**

- *Impartir una formación inicial* para afianzar las relaciones entre los funcionarios, especialmente entre los contratados mediante procesos meritocráticos a través del SICCA.
- *Potenciar el atractivo de las carreras profesionales individuales*, por ejemplo fomentando el desarrollo de aptitudes y mejorando la capacidad de los jefes para implicar a los funcionarios y reconocer una buena actuación profesional.
- *Establecer una vía de financiación más estable de acuerdo con la disponibilidad de recursos* (sea del presupuesto nacional o de pagos de ministerios y entidades, sea mediante una estructura que coordine los donantes) para sustentar un enfoque coherente de formación y desarrollo.

Liderazgo y altos cargos de la administración pública. Si bien el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa no tiene en cuenta el liderazgo, se trata de un ámbito especialmente complejo en Paraguay, dado que los máximos niveles jerárquicos suelen ser cargos de nombramiento político. Aunque los niveles máximos siguen quedando fuera del alcance de las leyes que exigen una contratación meritocrática, Paraguay podría implementar unos estándares mínimos para garantizar que los altos cargos estén en manos de personas con las habilidades y las competencias adecuadas para el puesto y no únicamente leales al partido dirigente. **Para ello, Paraguay podría plantearse:**

- *Desarrollar la formación de los directivos en áreas clave del rendimiento* tales como el liderazgo motivador, la toma de decisiones o la gestión de riesgos.
- *Utilizar dispositivos de selección meritocrática para contratar los altos cargos* siguiendo el ejemplo de Chile (Recuadro 5.11).

Notas

¹ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

² <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

³ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431308>

⁴ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431323>

⁵ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431335>

⁶ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431345>

⁷ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431315>

⁸ Son prestaciones sociales distintas de transferencias sociales en especie, y transferencias sociales en especie otorgadas a los hogares mediante productores del mercado.

⁹ La Administración Central de Paraguay incluye los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sus oficinas y departamentos. Este capítulo se centra en el poder ejecutivo.

¹⁰ Ley 1626/00, art. 93 y 99.

¹¹ Creado en virtud del decreto 17.443/02 del 7 de junio de 2002.

¹² Ley 1.626/00, art. 98.

¹³ En línea con la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

¹⁴ Incluye, por ejemplo: resultados de las evaluaciones de rendimiento, ascensos, sanciones administrativas, formación recibida, pagos y beneficios recibidos y otros datos personales, familiares, académicos y de empleo.

¹⁵ Ley 1.626/00, art. 96.

¹⁶ Ley de la función pública, art. 96.

¹⁷ Ley de la función pública n° 1.626/00.

¹⁸ Incluyen, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República, algunos gobiernos departamentales (Guaira) y municipales (Asunción, Ciudad del Este, Encarnación y Luque). Para consultar una lista actualizada: <https://www.sfp.gov.py/sfp/seccion/104-oe-con-ai-as.html>

¹⁹ La lista de instituciones con acciones de inconstitucionalidad contra la ley se puede consultar en https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/lista%20de%20oe%20con%20ai%20as_ho7i35y1.pdf

²⁰ Decreto n° 1.212/14 que aprueba la implementación del portal único de empleo público “Paraguay concursa” y de la operatividad del sistema integrado centralizado de la carrera administrativa.

²¹ fp.gov.py/cajaherramientas

²² fp.gov.py/cajaherramientas

²³ Datos.sfp.gov.py

²⁴ Fuente de datos no disponible.

²⁵ <http://www.ultimahora.com/groseras-diferencias-salariales-se-registran-instituciones-publicas-n1094912.html>

²⁶ Los Directores Generales son altos cargos responsables de la contratación de personal.

²⁷ Artículo 47, Constitución Nacional de 1992.

²⁸ Mediante la ley n° 2.479/2004 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas.

²⁹ La ley n° 1.626/2000 también regula la situación legal de la mayoría de los funcionarios y de los empleados, del personal de confianza, del personal contratado y de los asistentes de servicios auxiliares. Entre las excepciones cabe mencionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los ministros, los senadores, los diplomáticos, los docentes, los magistrados del poder judicial, etc. (ley de la función pública, art. 2).

³⁰ De conformidad con la "Convención Interamericana contra la Corrupción" ratificada por la ley 977/96, "Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público" es cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

³¹ Ley 1.626/00, art. 31 y 32.

³² Ley n° 1.626/00, artículo 8. En la Presidencia de la República los cuatro niveles máximos de la jerarquía corresponden a cargos nombrados políticamente.

³³ Mandos Medios Operativos, Administrativos y Técnicos.

³⁴ Leyes 977/96 y 2035/05. Cargos electos en el nivel nacional: Presidente y Vicepresidente de la República, miembros del Parlamento y Senadores; en el nivel departamental: gobernadores y consejeros; en el nivel municipal; alcaldes y concejales municipales.

³⁵ Ley n° 1.626/2000.

³⁶ Fuente de datos no disponible.

³⁷ Artículos 5 y 27 de la ley 1.626/2000

³⁸ Artículos 5 y 27 de la ley 1.626/2000

³⁹ Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH) y Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), gestionado por el ministerio de hacienda.

⁴⁰ La información aportada por los órganos y entidades del estado está disponible en detalle en el sitio web del Ministerio de Hacienda, <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=825>

⁴¹ www.hacienda.gov.py, sección Informes y Documentos / Informes sobre las finanzas públicas

⁴² Sobre todo para personal docente y personal sanitario.

⁴³ Constitución, artículo 105 y ley n° 700/96. La enseñanza (y la investigación a tiempo parcial para consejeros) constituye una excepción.

⁴⁴ datos.spf.gov.py

⁴⁵ Regulado por el artículo 102 del decreto 8.127/2000 por el cual se establecen las disposiciones legales administrativas que reglamentan la implementación de la ley n° 1.535/99, de administración financiera del estado.

⁴⁶ Algunas fuentes sugieren reducciones del 85 al 70% del gasto público, aunque estas cifras no han sido verificadas por la OCDE. La metodología comparativa de la OCDE sugiere que aproximadamente el 50% del gasto público se destinó al gasto salarial en 2014, tal como se presenta en la figura 2 de este capítulo.

⁴⁷ Aprobado en 2013 mediante resolución SFP n° 328/2013 “Por la cual se aprueba el instructivo general de evaluación de desempeño e identificación del potencial para funcionarios públicos permanentes y personal contratado de los organismos y entidades del Estado”, disponible en http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_pry_sfp_norm_resol_sfp_328_2013_eval_desem.pdf

⁴⁸ Ley de la Función Pública.

⁴⁹ En el sistema coreano, el 9 es el grado mínimo y el 1, el máximo.

⁵⁰ Ley de la Función Pública.

⁵¹ Ver resolución SFP n° 150/2008 "Que establece el procedimiento para la implementación de la política de movilidad laboral de los funcionarios permanentes en la función pública, de conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 37 y 38 de la ley n° 1.626/2000 'De la función pública'".

⁵² Art. 8, ley 1.626/2000.

⁵³ Resolución SFP n° 180/2016 "Que reglamenta el alcance de varios artículos del anexo del decreto n° 3.857/2015 “por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición, concursos de oposición y concursos de méritos, de conformidad con los artículos 15, 25, 27 y 35 de la ley n° 1.626/2000 de la función pública”, y define los dispositivos de adecuación del SICCA".

⁵⁴ Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (CLAD 2016)

⁵⁵ De acuerdo con la ley de la función pública.

⁵⁶ Taoiseach, Tanaiste, ministro de gasto público y reforma, y ministro de hacienda

Referencias

CLAD (2016), Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, <http://siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf>

Desjardins, R. y A. Warnke (2012), “Ageing and Skills: A Review and Analysis of Skill Gain and Skill Loss Over the Lifespan and Over Time (Envejecimiento y competencias: un estudio y análisis de adquisición y pérdida de competencias a lo largo de la vida y con el tiempo)”, OECD Education Working Papers, No. 72, Publicaciones de la OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9csvgw87ckh-en>

Gobierno Nacional (2014), Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030,

Dumas, Víctor (2017) Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, <http://dx.doi.org/10.18235/0000925>

OCDE (2016a), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>

- OCDE (2016b), Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework (Gobierno digital en Chile: fortalecimiento del marco institucional y de gobernanza), OECD Digital Government Studies, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2016c), Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills (Las competencias importan: más resultados de la encuesta sobre competencias entre adultos), OECD Skills Studies, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2017a), Government at a Glance 2017 (Panorama de las administraciones públicas 2017), Publicaciones de la OCDE, París. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- OCDE (2017b), Fostering Innovation in the Public Sector (Fomento de la innovación en el sector público), Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2017c), Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector (Estudio del gobierno digital de Noruega: impulso de la transformación digital del sector público), OECD Digital Government Studies, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2014a), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre las Estrategias de Gobierno Digital), OCDE, París, disponible en www.oecd.org/gov/digitalgovernment/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.

Capítulo 6. Gobierno abierto en Paraguay

Este capítulo analiza las estrategias e iniciativas del gobierno abierto de Paraguay en el contexto general del programa de reforma del sector público en curso. Compara Paraguay con las normas, principios e instrumentos de la OCDE, especialmente las diez disposiciones de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017. El capítulo identifica a la Secretaría Técnica de Planificación como la protagonista en la coordinación de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto y determina una serie de logros significativos, como la incorporación de los principios de gobierno abierto en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, la creación de los Consejos de Desarrollo Municipal y el ambicioso programa de Estado abierto del país. Concluye además que hay que consolidar la institucionalización del gobierno abierto y garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos en curso, incluyendo la reforma de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto y la mejora de la evaluación y monitoreo de las estrategias e iniciativa de gobierno abierto.

Introducción

El gobierno del Presidente Horacio Cartes ha marcado los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación como prioridad de su agenda política. De hecho, estos principios constituyen un eje transversal sobre el que se basa el documento político más importante del gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

En línea con el objetivo del plan de mejorar su imagen internacional (ver capítulo 1), Paraguay también ha hecho un uso estratégico de su programa de gobierno abierto para alcanzar este objetivo: junto con cinco ministros de su gabinete y un miembro de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente Cartes participó en la cumbre global de la Alianza de Gobierno Abierto celebrada en París en diciembre de 2017. Paraguay envió su candidatura para un puesto en el Comité directivo de la Alianza de Gobierno Abierto para las elecciones de 2017, resultando el quinto de doce países candidatos.

El propósito de este capítulo es analizar las estrategias e iniciativas del gobierno abierto de Paraguay en el contexto general del programa de reforma del sector público en curso. Teniendo en cuenta que en el momento de la redacción del presente documento está terminando el mandato electoral de la administración actual, este capítulo pretende hacer balance de los logros anteriores y sugiere acciones de seguimiento para que la siguiente administración haga uso de los principios de gobierno abierto, reforzando así la confianza de los ciudadanos en las instituciones del estado y creando un Paraguay más inclusivo.

El capítulo constituye un "examen inicial de gobierno abierto" que compara Paraguay con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017. En un segundo paso, este examen se completará con un estudio plenamente desarrollado de la OCDE sobre el gobierno abierto de Paraguay.

El enfoque de la OCDE de gobierno abierto

La OCDE ha estado durante más de quince años al frente de los esfuerzos internacionales para promocionar y divulgar los principios de gobierno abierto. Desde 2001 la Organización ha recopilado y analizado información que demuestra la importancia de los principios de gobierno abierto de transparencia, rendición de cuentas y participación para apoyar los esfuerzos de los países por prestar servicios públicos centrados en los ciudadanos, consolidar la democracia y recuperar la confianza de las personas. Ha realizado estudios de gobierno abierto en todo el globo y dirigido ejercicios de recopilación regionales y globales sobre el estado actual de las reformas de gobierno abierto, incluido el informe más reciente sobre gobierno abierto: *The Global Context and the Way Forward* (El contexto mundial y el camino a seguir (OCDE, 2016).

La OCDE desarrolló una **Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto** a lo largo de 2017 basándose en su dilatada experiencia de trabajo sobre el gobierno abierto en países miembros, países adherentes y países asociados de todo el mundo, respondiendo así a la demanda recibida por los países de contar con un instrumento para la gobernanza de gobierno abierto. La recomendación fue adoptada por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE en noviembre de 2017. Constituye el primer instrumento legal internacionalmente reconocido de gobierno abierto en todo el mundo.

Su objetivo es ofrecer a los países un panorama completo de los principales postulados para las estrategias e iniciativas de gobernanza de gobierno abierto, de forma que les ayuden a mejorar su implementación y su impacto en la vida de las personas. Define una

serie de criterios para ayudar a los países adherentes a formular e implementar con éxito programas de gobierno abierto.

Este capítulo del Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública de Paraguay analiza y compara el país respecto a las disposiciones de la Recomendación. El análisis se basa en los resultados obtenidos por la OCDE en la misión de revisión por pares en Paraguay y en el reciente trabajo de esta organización con Paraguay sobre gobierno abierto (Recuadro 6.1).

Recuadro 6.1. Trabajo de la OCDE sobre gobierno abierto en Paraguay

En 2013/2014, la OCDE llevó a cabo un inventario regional de estrategias y prácticas de gobierno abierto en once países de América Latina y del Caribe, entre ellos Paraguay. Las principales conclusiones se exponen en el **Informe de la OCDE: Gobierno abierto en América Latina**, que permite a los países comparar sus programas nacionales de gobierno abierto con las normas y las prácticas internacionales que han dado buen resultado. Reconociendo que la región en su conjunto cuenta con vastos conocimientos sobre gobierno abierto, el informe incluye recomendaciones de política regional dirigidas a apoyar los esfuerzos de los gobiernos de América Latina para acometer conjuntamente los retos y asegurar que el gobierno abierto contribuya a abordar las prioridades políticas nacionales y regionales.

Fruto del informe, en octubre de 2015 se lanzó **La Red de la OCDE sobre gobierno abierto e innovador en América Latina y el Caribe**, en el marco de Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto celebrada en Ciudad de México. La red, de la que Paraguay ha sido un miembro activo, es una plataforma que aporta a la región de América Latina y del Caribe la oportunidad de entablar un diálogo político, transferir conocimientos e intercambiar buenas prácticas con los países de la OCDE en áreas de buena gobernanza, gobierno abierto, innovación en el sector público, gobernanza digital, datos de código abierto y participación ciudadana.

El **informe mundial de la OCDE sobre gobierno abierto “The Global Context and the Way Forward” (El contexto mundial y el camino a seguir)** de 2016 ofrecía un análisis con base empírica de las iniciativas de gobierno abierto y de los retos que afrontan los países en su implementación y coordinación. Basándose en la encuesta de 2015 sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo político, que incluyó 13 países de América Latina y del Caribe (incluido Paraguay), el informe identifica áreas futuras de trabajo abierto con objeto de avanzar hacia estados abiertos.

Paraguay ha expresado su interés por convertirse en un signatario del **Convenio de la OCDE de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales** y es un miembro activo de la **Red de la OCDE y el BID de Integridad Pública de América Latina y el Caribe**.

Fuente: Elaboración propia

El entorno propicio para un gobierno abierto en Paraguay

Un entorno sólidamente propicio de gobierno abierto es imprescindible para la implementación de sus estrategias e iniciativas. La experiencia obtenida en los estudios de la OCDE sobre gobierno abierto apunta a la importancia que reviste para los países definir claramente el gobierno abierto de manera que sirva como orientación para la implementación de las reformas. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (cf. más arriba) insiste en la importancia de desarrollar una estrategia de gobierno abierto con todas las partes implicadas y hace hincapié en la necesidad ineludible de adoptar un sólido marco jurídico y regulador al respecto.

Definición de gobierno abierto

La OCDE define Gobierno Abierto como "una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo" (OCDE 2017). Definir qué se entiende por gobierno abierto es un importante primer paso para desarrollar estrategias e iniciativas de gobierno abierto en cualquier país. La definición deberá ser ampliamente aceptada por todas las partes interesadas. Los países pueden elaborar su propia definición o adaptar definiciones de fuentes externas a su propio contexto cultural, histórico, institucional, social y político.

El documento *OECD Report on Open Government: The Global Context and the Way Forward* (Informe de la OCDE sobre gobierno abierto: El contexto mundial y el camino a seguir), (OCDE, 2016) ofrece un resumen de las definiciones existentes de gobierno abierto y subraya por qué es importante tener una "buena definición":

- Informa al público sobre los elementos esenciales del gobierno abierto, y sobre el alcance y las limitaciones del término.
- Facilita un entendimiento y un uso común de gobierno abierto, alineando todas las partes interesadas y todos los políticos frente a las mismas metas.
- Facilita un sólido análisis del impacto de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto en las diferentes instituciones y niveles del gobierno.
- Sustenta las comparaciones internacionales de estrategias e iniciativas de gobierno abierto.

En su respuesta a la encuesta de 2015 sobre gobierno abierto de la OCDE, Paraguay indicaba que el país no contaba con una única definición de gobierno abierto. En aquel momento, el 51% de todos los países participantes (49% en los países de la OCDE)¹ declaró que poseía una única definición. De esos países, el 30% había creado su propia definición (29% en los países de la OCDE).

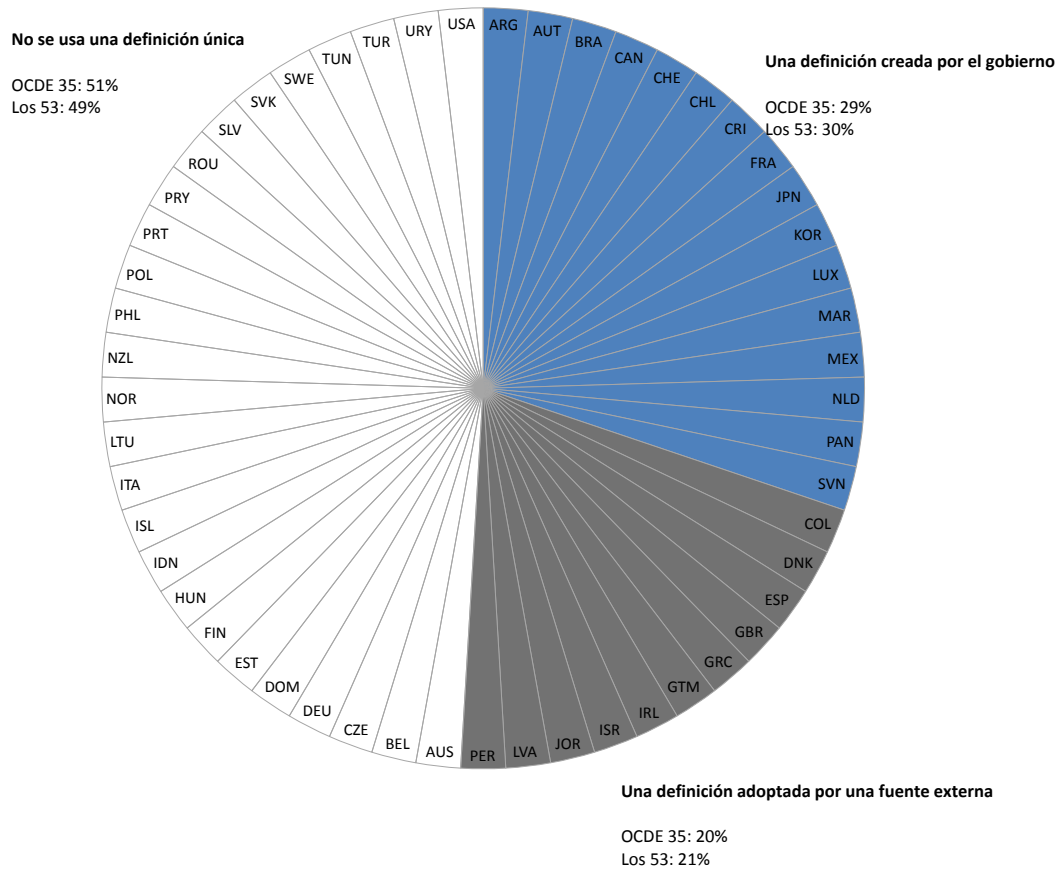
De acuerdo con la información recibida del gobierno, Paraguay ha comenzado en los últimos años a utilizar la visión de gobierno abierto definida por la Alianza de Gobierno Abierto. Así, por ejemplo, en la tercera edición de sus planes de acción enviada a la Alianza para el Gobierno Abierto se declara que "El Gobierno Abierto es una forma de relación entre el poder público y la ciudadanía, basada en la participación y la colaboración permanentes de sus miembros en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en el cumplimiento de sus obligaciones".

Si bien esta visión es un importante paso adelante, para la OCDE un gobierno abierto no se puede limitar a una única definición. Hay que redoblar los esfuerzos para que todas las partes implicadas asuman un concepto común de Gobierno Abierto. El gobierno de Paraguay podría considerar la elaboración de una única definición a la medida del contexto nacional con todas las partes interesadas. La Mesa Conjunta de Gobierno

¹ La Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública (en lo sucesivo la "Encuesta de la OCDE") fue una respuesta directa a la solicitud de recopilar datos de mejor calidad sobre la formulación y la implementación de una única estrategia e iniciativas de gobierno abierto de los países miembros de la OCDE y de las economías no miembros que participaron en el foro de gobierno abierto de la OCDE celebrado en París el 30 de septiembre de 2014. En la encuesta participó un total de 54 países (entre ellos los 35 miembros de la OCDE y 13 países de América Latina y el Caribe).

Abierto o la Comisión Parlamentaria sobre Gobierno Abierto (cf. más adelante) podrían ser un interesante foro para la creación de dicha definición.

Figura 6.1. Países con y sin definiciones oficiales de gobierno abierto



Fuente: Country responses to OECD (Respuestas de los países a la OCDE) (2015a), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

Recuadro 6.2. Ejemplos nacionales de definiciones oficiales únicas de gobierno abierto**Canadá**

Una cultura de gobierno que sostiene que el público tiene derecho a acceder a los documentos y a los procedimientos gubernamentales con objeto de permitir una mayor apertura, rendición de cuentas y compromiso.

Chile

Una política pública de carácter transversal en el Estado chileno, cuyo propósito es fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos a partir de promover y consolidar la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública, y los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas. Todo ello en el contexto del proceso de modernización de las instituciones públicas en curso, cuya finalidad es avanzar hacia un Estado al servicio de todos y a mejorar la calidad de vida de la población.

Francia

Bajo gobierno abierto se entiende la transparencia de la acción pública y su apertura hacia nuevas formas de consulta y de participación ciudadanas. Las raíces históricas de la definición se remontan a la Declaración francesa de los Derechos Humanos de 1789. El artículo 15 declaraba que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su administración a cualquier agente público. El gobierno abierto contribuye a fomentar:

- La construcción de la transparencia y de la confianza democrática a través de la apertura de la información pública, de los procesos de decisión y de la rendición de cuentas.
- El empoderamiento de los ciudadanos gracias a la posibilidad de tomar decisiones informadas y a una ciudadanía activa a través de herramientas digitales y recursos compartidos para una mayor autonomía.
- La adaptación de las prácticas gubernamentales a la revolución digital mediante la creación colaborativa, la agilidad, la simplificación, la innovación, las estrategias basadas en datos, la transformación de la administración en una plataforma, etc.

Corea

Government 3.0 (iniciativa de gobierno abierto) es un nuevo paradigma de funcionamiento de gobierno cuyo objeto es prestar servicios públicos a la medida y generar con creatividad nuevos puestos de trabajo abriendo y compartiendo con el público los datos propiedad del gobierno y favoreciendo la comunicación y la colaboración entre los diferentes departamentos del gobierno. Government 3.0 pretende hacer un gobierno más orientado a los servicios, competente y transparente en pro del bienestar de los ciudadanos.

Luxemburgo

El gobierno de un estado constitucional responsable y democrático basado en el respeto de la ley y de la justicia que trabaja para conseguir, en la medida de lo posible, de manera útil y no contradictoria con los derechos humanos u otros valores fundamentales, un nivel máximo de transparencia y participación ciudadana.

México

El gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza cuyo objetivo sea transformar los lazos entre los ciudadanos y gobernantes para fortalecer la democracia. Es crear un entorno que coloque al gobierno como una plataforma para la innovación. El gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permite la creación de nuevas empresas y la generación de soluciones a los problemas públicos que circundan el desarrollo del país.

Países Bajos

Un gobierno transparente, facilitador y accesible.

Nota: algunas de las definiciones fueron traducidas desde el idioma original por los autores de este informe.

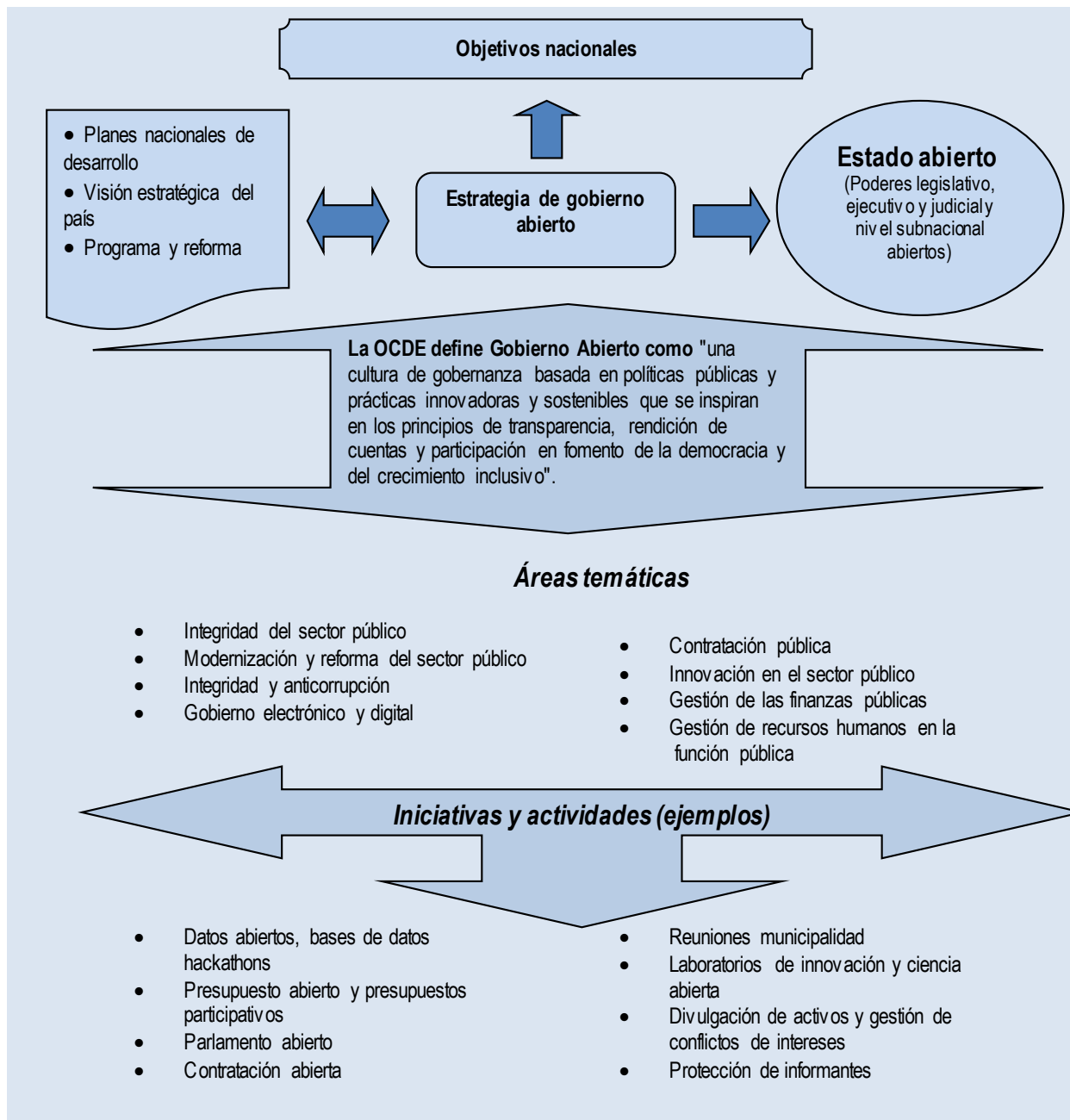
Fuente: Country responses to OECD (Respuestas de los países a la OCDE) (2015a), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

De iniciativas dispersas a una única estrategia nacional de gobierno abierto

Recuadro 6.3. Disposición número 1 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre

"Aplicar medidas, en todas las ramas y a todos los niveles del gobierno, para desarrollar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto en colaboración con las partes interesadas y para fomentar el compromiso de los políticos, miembros del legislativo, altos directivos y funcionarios públicos, para garantizar una exitosa implementación y evitar o superar obstáculos relacionados con la resistencia al cambio."

Figura 6.2. Función central de una estrategia de gobierno abierto



Fuente: Open Government: The Global Context and the Way Forward (Informe de la OCDE sobre gobierno abierto: El contexto mundial y el camino a seguir), (OCDE, 2016), publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>

Planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto en Paraguay

El desarrollo de estrategias e iniciativas de gobierno abierto es otro elemento clave de un entorno propicio para el gobierno abierto. Muchos países, entre ellos Paraguay, han elaborado planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto y algunos han integrado el gobierno abierto en sus Planes Nacionales de Desarrollo o de Modernización. Si bien no

cabe dudar de la gran importancia de estas iniciativas, la OCDE sugiere a los países avanzar aún más y desarrollar una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto independiente que ponga en funcionamiento la definición del país de gobierno abierto, que vincule la implementación de iniciativas de gobierno abierto en diferentes áreas con los objetivos políticos nacionales y que aporte una dirección precisa para la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto en todo el sector público (Figura 6.3). Los ejemplos de Ontario (Canadá) y Costa Rica citados más adelante ilustran en términos concretos la función de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto.

Paraguay se incorporó a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011. Desde entonces ha elaborado tres planes de acción y actualmente está trabajando en una cuarta versión. Estos planes de acción nacionales han contribuido a mejorar la imagen de las iniciativas de gobierno abierto en el país. Gracias a ellos el gobierno ha podido establecer nuevos vínculos con interlocutores externos y con la sociedad civil organizada. Con los años, gracias a los procesos del Plan de Acción Nacional, hay cada vez más instituciones y partes interesadas que se han familiarizado con el término 'gobierno abierto' y un creciente número de entre ellas ha comenzado a participar en la promoción de sus principios.

Además, el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto ha contribuido a alcanzar una serie de importantes objetivos políticos inmediatos y de alto nivel asociados al fomento de transparencia, rendición de cuentas y participación, tales como la implementación de la legislación sobre acceso a la información. De acuerdo con la evaluación que realizó el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la Alianza de Gobierno Abierto del segundo plan de acción, éste contenía dos compromisos con un alto impacto potencial: la adopción de la ley de acceso a la información pública y la creación de Consejos de Desarrollo Municipal (cf. comentarios sobre ambos) (Alianza de Gobierno Abierto, 2015).

Si bien Paraguay ha realizado importantes progresos en ciertas áreas de gobierno abierto gracias a los planes de acción nacionales, el hecho de que sean semestrales (no correspondiendo en muchos casos con el ciclo político del gobierno) y su dedicación a cuestiones políticas de más corto plazo, hace que dichos planes no constituyan una estrategia nacional integral de gobierno abierto, por lo que deberían complementarse con disposiciones en otros documentos políticos como el Plan Nacional de Desarrollo. Tal como se comenta más adelante, una estrategia nacional de gobierno abierto puede constituir el eslabón ausente entre los compromisos de alto nivel y los compromisos de ejecución a corto plazo incluidos en los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto.

Alineación del Gobierno Abierto con el programa de desarrollo nacional y los objetivos de desarrollo sostenible: el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

La implementación de iniciativas y estrategias de gobierno abierto debería ser un medio y no un fin: la experiencia de la OCDE muestra que las políticas de gobierno abierto pueden contribuir realmente a alcanzar objetivos políticos más amplios, como generar confianza en las instituciones públicas y un desarrollo económico más inclusivo. Por ello es recomendable que los países asocien sus programas de gobierno abierto con los objetivos más amplios de desarrollo nacional.

Tanto los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 muestran que el gobierno cree en la importancia del gobierno

abierto para alcanzar sus objetivos de desarrollo. La política de desarrollo más importante del país, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (cf. los comentarios al respecto en los capítulos 1, 2 y 3), incluye como uno de los ejes transversales una "gestión pública transparente y eficiente". El plan menciona asimismo el gobierno abierto en su visión y como uno de sus principales objetivos, y hace referencia explícita al Plan de Acción Nacional.

Por otra parte, el tercer Plan Nacional de Desarrollo reconoce como uno de sus principales desafíos "Mejorar la calidad de vida de la gente vinculando el Plan de Acción de Gobierno Abierto con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS 2030)". El gobierno ha realizado importantes esfuerzos para alinear el Plan de Acción Nacional con el Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, el compromiso de acceso a la información incluido en el tercer plan de acción está alineado con los objetivos estratégicos n° 22 "Aumentar el acceso a información pública y trámites por medio de redes electrónicas", 25 "Descentralización" y 47 "Asegurar la transparencia del gasto público en los tres niveles de gobierno y en los tres Poderes del Estado" del Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno de Paraguay, 2016b).

En general, el gobierno ha estado usando el Plan de Acción Nacional como planes de implementación a corto plazo de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno debería continuar en esta línea asegurando que el cuarto Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto que está formulando actualmente esté totalmente vinculado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Hacia el desarrollo de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto

Tal como se menciona anteriormente, las iniciativas de gobierno abierto son fundamentales para obtener resultados políticos positivos en áreas tan diversas como la lucha anticorrupción, las infraestructuras y la educación. Según se expone en el informe de la OCDE sobre gobierno abierto (2016), "Para optimizar las diferentes iniciativas que abarcan un gran rango de áreas es importante tener una única estrategia nacional de gobierno abierto que aglutine todas las iniciativas dispersas y asegure que todas ellas están apuntando a los mismos objetivos nacionales en coordinación".

Recuadro 6.4. Enfoques integrales de gobierno en Costa Rica y en Ontario, Canadá

Costa Rica fue uno de los primeros países del mundo en promulgar una estrategia nacional de gobierno abierto en diciembre de 2015. Aparte del segundo Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto y de la declaración sobre Gobierno Abierto, la estrategia de gobierno abierto está alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. Esto pone de manifiesto los compromisos del gobierno en relación con el gobierno abierto, haciendo de él uno de los tres pilares del desarrollo socioeconómico. El plan nacional de desarrollo incluye varios elementos constitutivos de esta nueva cultura de política inclusiva como las mesas de diálogo nacional y la promoción de la igualdad de género en la vida pública.

El gobierno de Ontario, en Canadá, ha lanzado una estrategia de gobierno abierto. Su propósito es ofrecer a los ciudadanos nuevas oportunidades para participar y reforzar la política pública. Mediante su componente de diálogo abierto, el gobierno está desarrollando un marco de participación pública para ayudarle a involucrar con más eficacia a un grupo más amplio y diverso de habitantes de Ontario. Se probará en todo el gobierno en una serie de proyectos piloto.

Fuente: OCDE (próximamente), Estudio de la OCDE sobre Gobierno Abierto en Costa Rica – Hacia un Estado Abierto”, publicaciones de la OCDE, París; (Respuestas nacionales a la OCDE) (2015a), “2015 OECD Survey on Open Government Coordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo político), OCDE París.

Una única Estrategia Nacional de Gobierno Abierto de este tipo puede constituir el eslabón ausente entre los compromisos de alto nivel (como los recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay) y los compromisos de ejecución a corto plazo incluidos en los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto. La elaboración y la implementación de una estrategia nacional de gobierno abierto también puede agilizar las iniciativas actuales en áreas relevantes para los principios de gobierno abierto que no se vean reflejadas en dichos planes de acción.

Si Paraguay decide formular una estrategia nacional de gobierno abierto, lo debería hacer mediante una metodología participativa similar a la que se está usando en la elaboración de los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. El gobierno podría considerar además implicar en su creación a otros interlocutores como los poderes legislativo y judicial, como forma de apoyar la transición hacia un estado abierto (cf. más adelante). La Secretaría Técnica de Planificación (cf. capítulos 1 y 2), en tanto que coordinadora de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto (Figura 6.3), podría dirigir la elaboración de la estrategia nacional de gobierno abierto, que podría tener lugar en el marco de dicha mesa o de la comisión parlamentaria de gobierno abierto.

Figura 6.3. El papel de una estrategia nacional de gobierno abierto - vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Acción Nacional



Fuente: Elaboración propia

El marco constitucional, legal, jurídico y regulador de gobierno abierto en Paraguay

Recuadro 6.5. Disposición número 2 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto

"Garantizar la existencia e implementación del marco jurídico y regulatorio de gobierno abierto necesario, incluyendo la provisión de documentos de soporte tales como guías y manuales, mientras se establecen mecanismos de supervisión adecuados para garantizar el cumplimiento".

Las reformas de gobierno abierto se tienen que enraizar y estar respaldadas por un sólido marco constitucional, jurídico y regulatorio (OCDE, 2016). Entre las leyes y las regulaciones más relevantes para un entorno propicio de gobierno abierto se incluyen las leyes sobre el acceso a la información y a los archivos nacionales, las leyes sobre el gobierno digital y los datos abiertos, y las leyes anticorrupción y de protección de denunciantes, entre otras.

La Constitución de Paraguay consagra el gobierno abierto al más alto nivel jurídico

Como en la mayoría de los demás países latinoamericanos, el gobierno abierto está consagrado en la Constitución de Paraguay de 1992 (República de Paraguay, 1992). El artículo 1 declara que "La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana". El artículo 28 reconoce el derecho de acceso a la información pública. Proclama que "Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime" y que "Las fuentes públicas de información son libres para todos".

Si bien las disposiciones constitucionales sobre gobierno abierto son una parte importante del entorno que lo propician, de por sí no son suficientes. Los países tienen que ir más allá de su máximo documento jurídico y elaborar leyes y reglamentos específicos en áreas clave de gobierno abierto para proporcionar la base de una implementación exitosa de las estrategias e iniciativas.

Existencia de dos leyes independientes sobre el acceso a la información en Paraguay

Tal como se menciona en el informe de la OCDE sobre gobierno abierto (OCDE 2016), una ley que regule el acceso a la información pública es la piedra angular para un entorno propicio de gobierno abierto. Hasta la fecha, los países de la OCDE y la mayoría de los países de América Latina y del Caribe cuentan con una legislación de acceso a la información.

La primera ley de acceso a la información fue adoptada por el congreso de Paraguay, tras un largo proceso, en 2014. De acuerdo con la información recopilada durante el trabajo de investigación de la OCDE, el papel de las organizaciones de la sociedad civil fue decisivo en el impulso de esta ley. De hecho, la complejidad del proceso llevó a la adopción de dos leyes independientes de acceso a la información:

- 1) La ley 5.189 de 2014 crea obligación de proporcionar información sobre el uso de los recursos y la remuneración de los funcionarios públicos de la República de Paraguay.
- 2) La ley 5.282 de 2014 sobre Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental (y su decreto regulador 4.064 de 2015) garantiza el derecho constitucional de los ciudadanos a acceder, sin discriminación de ningún tipo, a la información pública de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y de entidades independientes y de universidades.

Según lo estándares de la OCDE, la ley 5.282 se puede considerar como la legislación real de acceso a la información. La ley prevé, por ejemplo, la creación de oficinas para acceder a la información en las instituciones públicas y exige la creación de un sitio web para que el acceso del público a la información (el sitio ya está creado: www.informacionpublica.gov.py). A continuación obliga a las instituciones públicas a responder a las consultas enviadas por correo electrónico o por carta y a aportar la información en menos de 15 días. Prevé además la formación de los funcionarios.

En abril de 2018 ingresaron 10.769 solicitudes de información en el portal nacional de acceso a la información. De ellas el 80,0% ya ha sido contestado (Gobierno de Paraguay, 2018). La mayoría de las consultas se dirigió al Ministerio de Justicia, después al

Ministerio de Educación y, por último, al Ministerio de Hacienda (ibíd.). Según la información recabada por el Mecanismo de Revisión Independiente (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015), desde la creación de la Dirección del Acceso a la Información Pública en el Ministerio de Justicia, cerca de 700 funcionarios se han formado en la implementación de la ley y se han creado 70 oficinas de acceso a la información en entidades públicas (ibíd.).

Un punto débil de la ley es que no crea un garante formal para su implementación, como es el caso de otros países como México y Chile. (Recuadro 6.6). Sólo establece el Ministerio de Justicia como coordinador de su implementación (cf. artículos 12 y 13 del decreto 4.064). Sin embargo, este ministerio no tiene facultades ejecutivas formales y, según la información recibida durante el trabajo de investigación, carece de suficiente personal, lo que puede menoscabar su capacidad para responder a las solicitudes. Por ello habría que prever más recursos humanos y económicos para el departamento responsable de la implementación de la ley dentro del ministerio de justicia. Además el gobierno podría encontrar otras formas indirectas de incentivar el cumplimiento, dado que las sanciones no están contempladas en la ley 5.282 (la ley 5.189 sólo contempla sanciones para las autoridades que no revelan datos obligatorios sobre salarios).

En general, a pesar de la falta de sanciones por incumplimiento, las dos leyes han alterado considerablemente la cultura de secretismo en el sector público. De acuerdo con la información recopilada durante el trabajo de investigación de la OCDE, cada vez hay más ciudadanos que hacen uso de su derecho al acceso a documentos públicos y la ley ha contribuido a un mayor control de los ciudadanos sobre las instituciones del estado. Las organizaciones de la sociedad civil también expresaron un gran optimismo y vieron un importante progreso en la implementación de la legislación de acceso a la información. Para continuar este proceso positivo, el gobierno podría asegurarse de la existencia de oficinas de acceso a la información o de centros de atención en todas las instituciones y en todos los niveles, y de que los ciudadanos sean plenamente conscientes de su derecho a solicitar información. Esto podría implicar la realización de campañas de sensibilización y de promoción.

Recuadro 6.6. Ejemplos de órganos de monitoreo de las leyes de transparencia: Chile y México

Chile

El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, la que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entra en vigencia el 20 de abril de 2009.

La Dirección corresponde a cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio. A este Consejo Directivo le corresponderá la dirección y administración superiores del Consejo para la Transparencia. Los Consejeros durarán seis años en sus cargos, pudiendo ser designados sólo para un nuevo período y pueden ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados. El consejo tiene las siguientes funciones principales:

- Fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y aplicar sanciones en caso de infracción.
- Resolver fundadamente los reclamos por denegación de acceso a la información.
- Promover la transparencia en el servicio público difundiendo información desde los órganos de administración del estado.
- Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de Ley de Transparencia y requerir a los Órganos de la Administración para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al público a dicha legislación.
- Hacer recomendaciones a los órganos de administración del estado destinadas a mejorar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que obra en su poder.
- Proponer al Presidente de la República y al Congreso Nacional normas y perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.
- Realizar capacitaciones a funcionarios públicos en materias vinculadas a la Ley de Transparencia y de acceso a la información, sea directamente o a través de terceras partes.
- Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del estado y sobre el cumplimiento de esta Ley.

México

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se creó en 2002 en virtud de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El instituto está compuesto por un Comisionado Presidente y otros seis comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal por seis años, sin posibilidad de renovar el mandato. Tal como lo establece la ley, el instituto goza de completa independencia y reporta anualmente ante el Congreso. Su triple mandato se puede resumir como garantizar el acceso a la información pública, el fomento de la rendición de cuentas y la defensa del derecho a la privacidad. Además, el instituto tiene por objeto:

- Ayudar en la organización de los archivos nacionales.

- Fomentar una cultura de transparencia en el gasto público.
- Promover la rendición de cuentas dentro del gobierno para aumentar la confianza entre sus ciudadanos.
- Contribuir a los procesos de análisis, deliberación, formulación y promulgación de normas judiciales de relevancia para los archivos y los datos personales.
- Potenciar los procesos legislativos destinados a mejorar y fortalecer el marco normativo e institucional de transparencia y acceso a la información pública.

Fuentes: Consejo para la Transparencia (sin fecha), “Qué es el Consejo para la Transparencia?”, sitio web, www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html (visitado el 24 de marzo de 2016); BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (2008), “Sobre Acceso a la Información Pública”, www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363 (visitado el 24 de marzo de 2016)

Consolidación del marco jurídico y regulador de gobierno abierto en Paraguay

Un sólido marco legal de gobierno abierto puede garantizar la continuidad de los esfuerzos de un gobierno a otro, con la consecuente estabilidad para su implementación. El país debería esforzarse por complementar su marco jurídico y regulador de gobierno abierto durante los próximos años. La inclusión de importantes compromisos en el plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto podría aportar el impulso necesario para este esfuerzo.

Complementar el marco jurídico podría consistir en la adopción de disposiciones jurídicas y normativas sobre la participación. Si bien la participación y la implicación están consagradas como un derecho en muchas constituciones de todo el mundo (incluida la de Paraguay), de acuerdo con los resultados de la encuesta de la OCDE (2015), menos del 50% de los países cuenta con un documento global que regule el derecho de las personas a participar. Sólo un reducido número de países, entre ellos Colombia (Recuadro 6.7), ha adoptado leyes específicas sobre la participación democrática y ciudadana.

Recuadro 6.7. Ley colombiana de fomento y protección del derecho a la participación democrática

El objeto de la ley 1.757 de 2015 es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. El artículo 2 estipula que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

La ley también contempla la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual asesorará al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia. Son miembros permanentes del Consejo: el ministro del Interior y el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, por parte del gobierno nacional; un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos; un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios; un representante de las asociaciones de Víctimas; un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación; un representante de la Confederación comunal; un representante de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN; un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG; un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas; un representante de los gremios económicos; un representante de los sindicatos; un representante de las asociaciones campesinas; un representante de los grupos étnicos; un representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres; un representante del consejo nacional de juventud; un representante de los estudiantes universitarios; un representante de las organizaciones de discapacitados; un representante de las Juntas Administradoras Locales. La heterogeneidad del consejo asegura la representación de diversos grupos de la sociedad y garantiza que se escuchen todas las voces.

Esta misma ley sobre participación ciudadana en Colombia define el proceso del presupuesto participativo como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Es también un dispositivo mediante el cual los gobiernos regionales y los gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2015), “Ley 1.757 de 2015”, sitio web de la Presidencia, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf> (visitado en marzo de 2016)

Tal como se comenta más adelante, en la actualidad existen en Paraguay varias disposiciones legales que prevén la implicación de las partes en procesos políticos como audiencias públicas obligatorias y procesos presupuestarios participativos. No obstante, la falta de una legislación unificada que fomente la participación impide que se convierta en una práctica generalizada y para los ciudadanos no resulta fácil saber dónde y cuándo pueden participar. Paraguay podría aprovechar la experiencia positiva de colaboración obtenida durante el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto e implicar a los

participantes de manera más activa en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas. Adoptar una ley de participación, como ha hecho Colombia, o crear un documento global sobre la participación podría ayudar a Paraguay en este sentido.

De leyes y políticas a una implementación eficaz y eficiente de estrategias e iniciativas de gobierno abierto en Paraguay

Para implementar con éxito sus marcos político y jurídico de gobierno abierto, los países también tienen que tener una estructura eficaz de gobierno abierto: esto pasa por tener las instituciones adecuadas con dispositivos apropiados de coordinación, asignando recursos humanos y financieros dedicados a estas instituciones y creando fuertes mecanismos para monitorear y evaluar los resultados.

Marco institucional de gobierno abierto en Paraguay: coordinación con enfoque integral de gobierno para estrategias e iniciativas de gobierno abierto

Recuadro 6.8. Disposición número 4 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto

"Coordinar, mediante los mecanismos institucionales adecuados, las estrategias e iniciativas de gobierno abierto – horizontal y verticalmente – a través de todos los niveles de gobierno para garantizar que estos estén alineados con, y contribuyan a, todos los objetivos socioeconómicos relevantes".

Según las buenas prácticas de la OCDE, un marco institucional adecuado de gobierno abierto que garantice la coordinación eficaz y eficiente de estrategias e iniciativas de gobierno abierto incluye dos elementos clave: una institución gubernamental encargada del programa nacional de gobierno abierto y un comité directivo de gobierno abierto que cuente con la participación de los interlocutores relevantes del gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado.

La Secretaría Técnica de Planificación; líder y coordinador del proceso de gobierno abierto en Paraguay

La implementación de políticas de gobierno abierto requiere visión y liderazgo, además de la capacidad para coordinar con eficacia y eficiencia tareas que, de acuerdo con la experiencia de la OCDE, lo mejor es que las asuma una institución situada en el centro de gobierno del país (OCDE, 2016). De acuerdo con el informe de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2016), la definición de responsabilidades de gobierno abierto en el centro de gobierno puede ser beneficiosa en varios sentidos:

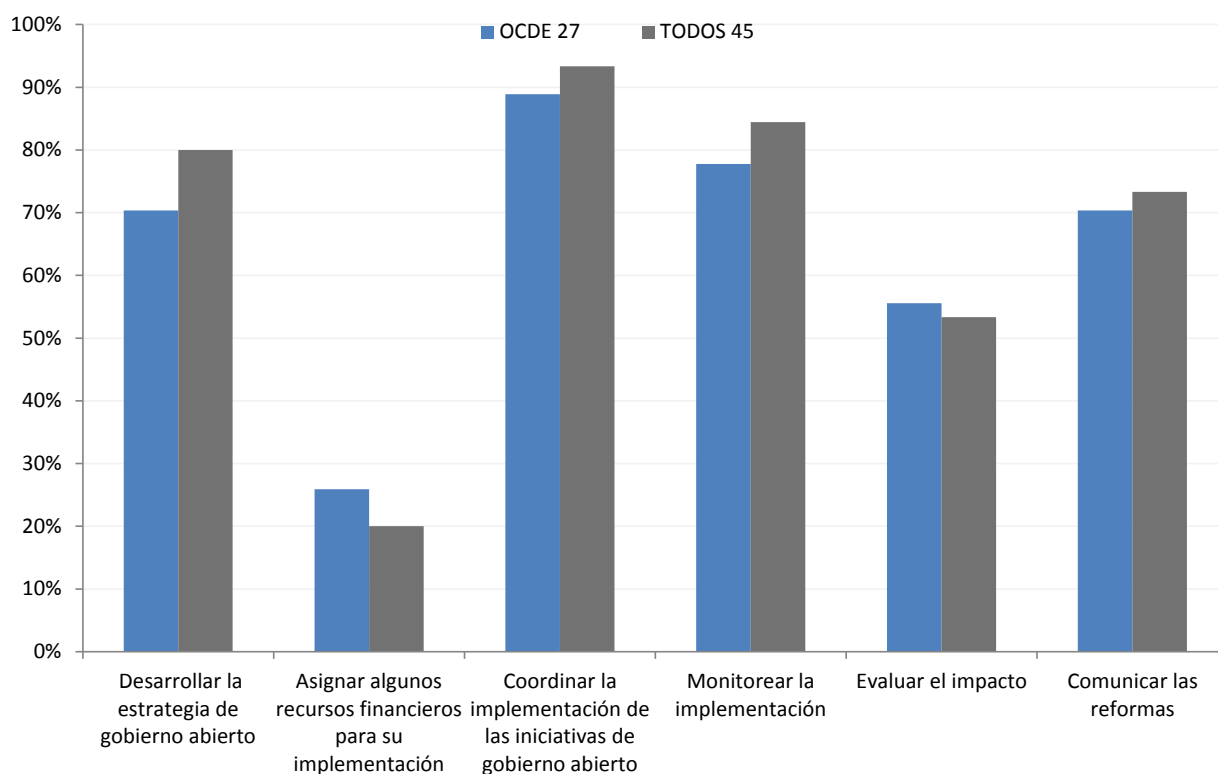
- El centro de gobierno puede facilitar el vínculo entre los objetivos de gobierno abierto y los objetivos nacionales más amplios conectando principios, estrategias e iniciativas de gobierno abierto en todo el gobierno (incluidos los diferentes sectores y niveles) y entre agentes no estatales para consolidar una visión conjunta de programa de gobierno abierto.
- También puede fomentar la visibilidad en el gobierno y hacia los ciudadanos sobre buenas prácticas de gobierno abierto y como campeones institucionales.

- El centro de gobierno puede reforzar el uso estratégico de datos de eficiencia en el sector público para apoyar el monitoreo y la evaluación del impacto de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto (OCDE, 2015b).

Según los resultados de la encuesta de la OCDE sobre gobierno abierto de 2015, en la mayoría de los países la oficina encargada de coordinar horizontalmente el programa de gobierno abierto tiene sus raíces institucionales en la oficina de la jefatura del gobierno, o en la oficina del gabinete, de la cancillería o del consejo de ministros (en el 64% y en el 62% de los países participantes respectivamente). Está, por tanto, situada institucionalmente en el centro de gobierno.

Es también el caso de Paraguay, donde el programa de gobierno abierto se coordina en la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República. La secretaría ha estado impulsando el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto desde sus comienzos. La Secretaría Técnica de Planificación es además la institución responsable de coordinar la *Mesa Conjunta de Gobierno Abierto* (Figura 6.4) para desarrollar, coordinar la implementación, monitorear y comunicar los planes de acción de la Alianza, y de promover en el país los principios de gobierno abierto. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de esta misma encuesta, la secretaría no asigna recursos para la implementación de iniciativas de gobierno abierto ni evalúa su impacto, con la excepción de la autoevaluación de la Alianza de Gobierno Abierto, que analiza los procesos y los resultados de los compromisos asumidos en relación con la alianza (Figura 6.4).

Figura 6.4. Responsabilidades de la oficina de coordinación



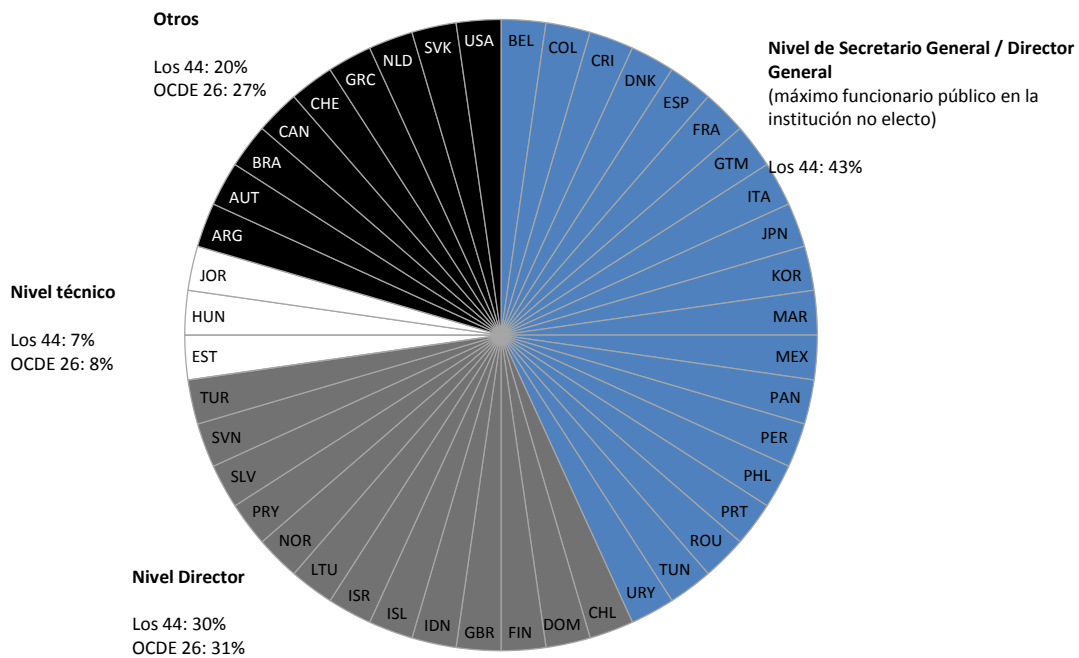
Nota: La pregunta sólo se planteó a los países que declararon tener una oficina responsable de la coordinación horizontal de las iniciativas de gobierno abierto.

Fuente: Country responses to OECD (2015c), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015c) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

Además, tal como se comenta en el capítulo 2, la Secretaría Técnica de Planificación también se encarga de la coordinación de los planes de desarrollo local (departamentales y municipales) y del Plan Nacional de Desarrollo. Se trata de una competencia importante y altamente estratégica, que la sitúa en una posición ideal para vincular el programa de gobierno abierto con el programa más general de desarrollo.

Dentro de la secretaría, la responsabilidad del gobierno abierto corresponde al nivel de un director general. Este es también el caso de aproximadamente un tercio de los países que participaron en la encuesta de la OCDE (Figura 6.5). La responsabilidad de gobierno abierto en Paraguay está situada en un nivel superior, al igual que en el 43% de todos los países y en el 35% de los países de la OCDE.

Figura 6.5. Nivel jerárquico de la oficina de coordinación horizontal



Nota: La pregunta sólo se planteó a los países que declararon tener una oficina responsable de la coordinación horizontal de las iniciativas de gobierno abierto. Australia “Se determinará cuando finalicen los dispositivos de cambios gubernamentales”.

Fuente: Country responses to OECD (2015c), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015c) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

El personal dedicado de la Secretaría Técnica de Planificación ha obtenido unos resultados notables en el avance del programa de gobierno abierto del país. Sin embargo, la oficina del director general de gobierno abierto de la secretaría funciona dentro de un

complejo marco institucional. La oficina responde ante el ministro de la Secretaría Técnica de Planificación que, su vez, depende del Presidente de la República y del coordinador general del gobierno. Al mismo tiempo, otros actores y unidades dentro de la presidencia de la república y del gobierno pueden influir de manera importante en la capacidad de la Secretaría Técnica de Planificación para desempeñar sus funciones relacionadas con el gobierno abierto. Entre ellas se incluye la unidad del centro de gobierno de la presidencia de la república, el *Equipo Económico Nacional* (cf. una descripción de este organismo en el capítulo 2) y el *Equipo Nacional de Transparencia*, creado en 2015 en virtud del decreto n° 4.719.

El *Equipo Nacional de Transparencia* está compuesto por las instituciones que forman parte del *Equipo Económico Nacional*, por la Secretaría Técnica de Planificación y por la Secretaría Nacional Anticorrupción. Su objetivo es implementar planes para mejorar la posición del Paraguay en los índices de percepción de la corrupción mediante acciones para promover la integridad y luchar contra la corrupción (república de Paraguay, 2015). Como tal, el Equipo Nacional de Transparencia establece la pauta del programa de transparencia de Paraguay y sirve de plataforma para articular en el programa de transparencia las posiciones de las instituciones del sector público que participan en él.

Paraguay podría plantearse aumentar el alcance y las funciones del *Equipo Nacional de Transparencia* para que se convierta en el comité directivo de gobierno abierto, por ejemplo ampliando sus responsabilidades a un programa más general de gobierno abierto (que incluya las iniciativas en las áreas de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación). Si se decidiese a hacerlo, el gobierno debería asegurarse de que todos los contribuyentes relevantes del programa de gobierno abierto del país formen parte del remodelado *Equipo Nacional de Transparencia*.

En términos generales, si bien las disposiciones actuales de gobierno abierto adoptadas por el centro de gobierno son ágiles y tienen un impacto positivo en la búsqueda de consenso, las complejas capas de la jerarquía y de la responsabilidad pueden demandar mucho tiempo desde el punto de vista de la toma de decisiones, generando altos costos de transacción que podrían reducir la eficacia del programa de gobierno abierto. Además, debido a su limitada institucionalización, estas disposiciones se pueden alterar fácilmente en caso de cambio de gobierno. Para mejorar los procesos de toma de decisiones, la Secretaría Técnica de Planificación debería fortalecer la institucionalización, sostener alianzas sólidas con otros ministerios y secretarías clave del gobierno y alentar ininterrumpidamente a las entidades relevantes para que sigan participando en el programa de gobierno abierto.

Al igual que en cualquier otro país, en el gobierno abierto y en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto de Paraguay participan una gran variedad de actores gubernamentales. Con mucho, los principales protagonistas del gobierno central son la *Secretaría de la Función Pública* (cf. capítulo 5), el Ministerio de Justicia, y otras dos instituciones de la Presidencia de la República con rango ministerial, la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS) y la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC).

- Junto con la Secretaría Nacional Anticorrupción (cf. más adelante), el **Ministerio de Justicia** es uno de los principales responsables del programa de transparencia del país y de la implementación de iniciativas relacionadas con el acceso a la información (y con la implementación de la ley de acceso a la información) y de iniciativas de transparencia pasiva. El Ministerio de Justicia ha participado

intensamente desde sus inicios en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto y ha dirigido la implementación de varios compromisos en diferentes planes de acción de la Alianza.

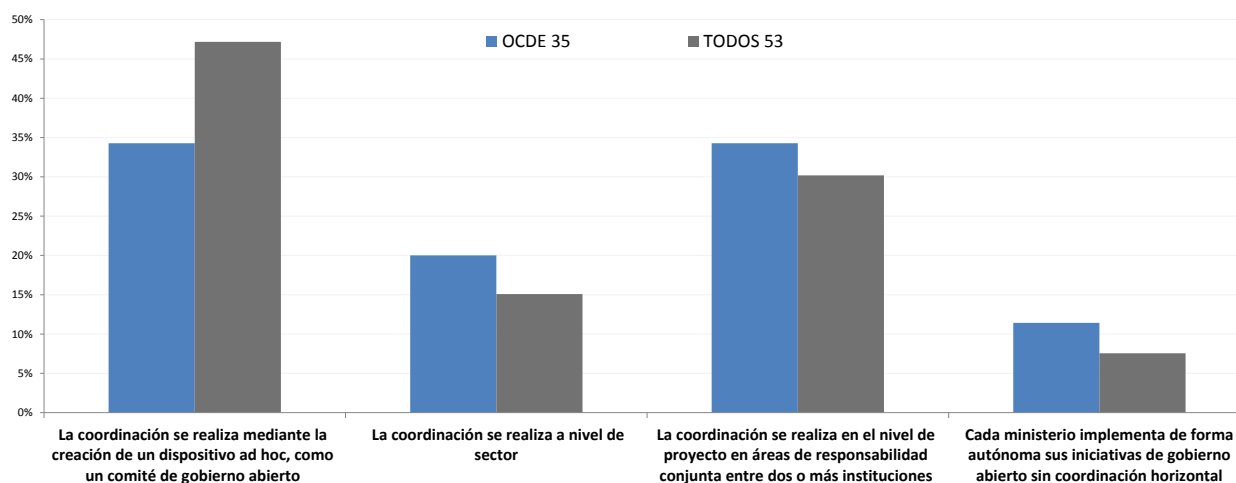
- La **Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación** (SENATIC) es responsable del desarrollo del Portal Unificado de Solicitudes de Información Pública y de políticas relacionadas con datos abiertos y gobierno digital. Es además responsable de todas las iniciativas electrónicas y digitales del gobierno y de las necesidades de éste en cuanto a tecnologías de la información, incluyendo el mantenimiento de sus sitios web y su ciberseguridad.
- La **Secretaría Nacional Anticorrupción** (SENAC) es otro actor clave responsable del programa de transparencia del gobierno. Se encarga de formular las políticas públicas anticorrupción, de integridad y de transparencia activa, así como de la promoción y la formación en transparencia activa. De acuerdo con el decreto presidencial 10.144 de 2012, la institución fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa dentro de su jurisdicción.

Por otra parte, algunas unidades del **Ministerio de Hacienda** han participado activamente en el programa de gobierno abierto. A través de sus poderes presupuestarios, el ministerio puede contribuir de manera importante a la promoción de los principios de gobierno abierto en los ministerios competentes. Debería por tanto seguir potenciando su actual papel como uno de los principales actores de la Secretaría Técnica de Planificación en la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto en Paraguay.

La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto

La *Mesa Conjunta de Gobierno Abierto* de Paraguay es el principal ente coordinador del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto. La creación de la mesa está en línea con la práctica de aproximadamente el 50% de los países (el 34% en la OCDE) que participaron en la encuesta de la OCDE, en los que la coordinación también tiene lugar a través de un dispositivo *ad hoc*, tales como un comité de gobierno abierto (Figura 6.6).

Figura 6.6. Mecanismos utilizados para coordinar iniciativas de gobierno abierto

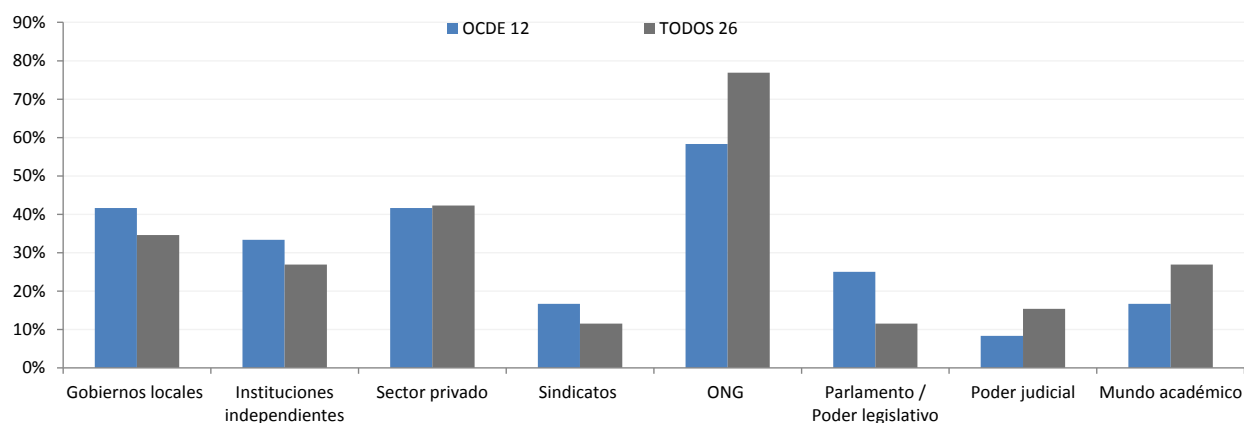


Fuente: Country responses to OECD (2015c), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015c) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

En su composición actual la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto integra una gran variedad de instituciones del sector público y de la sociedad civil. El gobierno informó a la OCDE que en las reuniones de la mesa participan 26 instituciones públicas y 62 organizaciones de la sociedad civil. Si bien el elevado número de estas instituciones puede contribuir a garantizar la inclusión, si no se gestiona bien, puede resultar un obstáculo a la coordinación y a la eficacia de la mesa. El gobierno podría considerar, por una parte, seleccionar una serie de instituciones públicas clave para que lo representen en la Mesa, y por la otra, dejar que las organizaciones de la sociedad civil también elijan a sus propios representantes. La reducción del número de organizaciones en la Mesa haría que las reuniones fuesen más participativas y que en ellas se pudiesen tomar más decisiones de gestión.

Además, si bien la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en el órgano de coordinación es una práctica normal (el 77% de todos los países y el 58% de los países de la OCDE que contestaron a la encuesta incluyen organizaciones no gubernamentales), la representatividad de la mesa podría aumentar con la inclusión de actores del sector privado, los medios de comunicación, otros poderes del gobierno, gobiernos locales y organizaciones locales de la sociedad civil (cf. más adelante apartado sobre estado abierto).

Figura 6.7. Miembros del mecanismo de coordinación horizontal sobre gobierno abierto



Nota: Sólo respondieron a esta pregunta los países que respondieron que la coordinación se realiza mediante un dispositivo *ad hoc*, como un comité de gobierno abierto

Fuente: Country responses to OECD (2015c), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015c) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

La mesa conjunta de Paraguay se reúne con regularidad (como mínimo cada tres meses, en 2017 se reunió cinco veces) y las reuniones son públicas y se transmiten en línea. La Secretaría Técnica de Planificación hace las veces de secretaria de la mesa y prepara su agenda. La mesa se creó para liderar el proceso del segundo plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. Por el momento, las responsabilidades del comité se centran principalmente en el proceso de la Alianza. Sus funciones incluyen:

- Desarrollar los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto de una manera participativa.
- Monitorear la implementación del plan de acción.

- Recibir y revisar los informes mensuales y trimestrales de las instituciones públicas con compromisos recogidos en el plan de acción.

En línea con la aspiración del gobierno de llevar su programa de gobierno abierto más allá del alcance del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto, Paraguay podría considerar la ampliación de las responsabilidades de la mesa al programa más amplio de gobierno abierto del país y transformarla en un auténtico Comité directivo de gobierno abierto que se reúna con mayor regularidad y que tome decisiones de gestión, como es el caso de Túnez, cuyo comité está compuesto por cinco instituciones gubernamentales y cinco organizaciones de la sociedad civil que se reúnen una vez al mes.

Teniendo en cuenta su representatividad, el comité se podría usar, por ejemplo, para desarrollar e implementar la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto (cf. más arriba). De hecho, algunas organizaciones de la sociedad civil entrevistadas durante la misión de la OCDE mencionaron que, desde su punto de vista, la mesa era más bien un espacio para informar, consultar y ratificar, y que por ahora participa muy poco en la implementación y en la evaluación. El gobierno informó a la OCDE que durante el segundo ciclo de los planes de acción nacionales las organizaciones de la sociedad civil se asignaban nominalmente a cada objetivo; durante el tercer ciclo, las organizaciones se asignaron a los objetivos de manera conjunta, pero en la reunión de evaluación su participación fue mixta. En cualquier caso, el gobierno deberá abordar las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil y asegurarse de que ésta participe plenamente en todas las fases del ciclo político de gobierno abierto.

También existen oportunidades para mejorar la comunicación entre los miembros del comité. WhatsApp y Facebook se usan de forma generalizada como las principales herramientas de comunicación. No cabe duda de que WhatsApp es una herramienta eficaz para la coordinación. Sin embargo, no debería ser la única, y las decisiones no se deberían tomar utilizando este espacio. Un espacio web interactivo y dedicado (por ejemplo, en el sitio web actual www.gobiernoabierto.gov.py), y una mayor regularidad de las reuniones de la mesa podrían contribuir a aumentar la transparencia y la inclusión en la comunicación de todos los participantes.

Por último, el funcionamiento y las responsabilidades de la mesa se regulan en la actualidad mediante una resolución de la propia mesa. Su nivel de institucionalización podría ser mayor y su funcionamiento y sus responsabilidades se podrían regular mediante decreto (tal como ocurre en Costa Rica), o mediante otra regulación oficial sujeta a un acuerdo general entre todas las partes interesadas. Esta regulación podría además definir subcomités encargados de asuntos específicos, como el acceso a la información, los datos abiertos y la participación. La creación de una base reguladora para la mesa institucionalizaría aún más este importante espacio y garantizaría la continuidad del programa de gobierno abierto del país.

Instrucción, recursos humanos, educación, formación y competencias de gobierno abierto

Recuadro 6.9. Disposición número 3 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto

"Garantizar la puesta en funcionamiento y la adopción exitosa de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto:

(i) Otorgando un mandato a los funcionarios públicos para diseñar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto exitosas, así como recursos humanos, financieros y técnicos adecuados, promoviendo al mismo tiempo una cultura organizacional de apoyo.

(ii) Promoviendo la alfabetización del gobierno abierto en la administración, a todos los niveles de gobierno y entre las partes interesadas".

Integración del gobierno abierto en la cultura de la función pública

Por el momento son pocas las instituciones de Paraguay (Secretaría Técnica de Planificación, Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, Ministerio de Hacienda y Secretaría Nacional Anticorrupción) que cuentan con personal especialmente asignado (o especializado) al programa general de gobierno abierto. Las 26 instituciones públicas que participan en la mesa conjunta de gobierno abierto tienen como mínimo un representante asignado a sus diferentes compromisos de la Alianza de Gobierno Abierto. En la mayoría de los ministerios estos representantes ocupan sus puestos en las oficinas de planificación, anticorrupción o transparencia. Si bien el nombramiento de personal dedicado a la implementación de los compromisos de la Alianza de Gobierno Abierto es un importante paso adelante, para la mayoría de estas personas el programa de la alianza es tan sólo una más de sus múltiples responsabilidades profesionales. El gobierno debería plantearse la creación de puntos de contacto en cada institución encargada del programa general de gobierno abierto en sus instituciones.

Además de contratar o asignar personal para que se dedique en exclusiva a los programas de gobierno abierto en los ministerios (más allá del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto), hay que seguir trabajando para integrar la cultura de gobierno abierto en el servicio público. Por el momento no existen en Paraguay requisitos específicos para los funcionarios en cuanto a competencias de gobierno abierto. Salvo por la formación en la implementación de la ley de acceso a la información, los nuevos empleados del estado no se forman en gobierno abierto y las políticas de gestión de los recursos humanos (contratación, etc.) no se usan para fomentarlo ni incluyen cualificaciones asociadas con él en sus marcos de competencias.

El gobierno podría plantearse colaborar, bien con el *Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay*, entre otras cosas principal proveedor de formación continua para los funcionarios (cf. capítulo 5), bien con una universidad nacional para elaborar un plan de estudios de gobierno abierto destinado a estudiantes o a funcionarios interesados, tal como se hace en Chile, por ejemplo. Además podría promover "Diplomas de Gobierno Abierto" cuya obtención estaría sujeta a la participación en cursos de formación. La *Secretaría de la Función Pública* es el motor de la reforma de la función pública y una de

las principales colaboradoras de la Secretaría Técnica de Planificación en el fomento del gobierno abierto a través de la gestión de recursos humanos. La SFP podría tener un papel aún más activo en el programa de gobierno abierto (por ejemplo otorgándole un asiento en una Mesa Conjunta de Gobierno Abierto reformada y más ágil y, de ser posible, en un Equipo Nacional de Transparencia reformado). El gobierno podría considerar además incluir elementos de la gestión de recursos humanos en el cuarto plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.

Un contexto financiero complejo para el gobierno abierto en Paraguay

Los donantes han tenido un papel crucial en el desarrollo de los programas de gobierno abierto y de la Alianza de Gobierno Abierto en Paraguay. El *Centro de Estudios Ambientales y Sociales* (CEAMSO), una organización de la sociedad civil financiada en su mayor parte por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la oficina de USAID en Asunción, ha contribuido al programa de gobierno abierto de Paraguay desde 2006 y 2007 apoyando el desarrollo de los diferentes planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto, financiando la implementación de compromisos (en diferentes ministerios) y contratando personal para iniciativas relacionadas con el gobierno abierto. USAID también ha apoyado al gobierno en llevar su programa de gobierno abierto más allá de los requisitos formales del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto con iniciativas no incluidas en los planes de acción de la alianza, tales como el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) y reformas administrativas para promocionar los principios de gobierno abierto en el poder judicial.

La información reunida durante el trabajo de investigación sugiere que las iniciativas de gobierno abierto dependen en gran medida del apoyo financiero de la CEAMSO y de USAID en algunos ministerios (y en particular, en los ministerios competentes). Este hecho afecta de forma significativa a la sostenibilidad de los esfuerzos de gobierno abierto que se realizan en el país, sobre todo si se tiene en cuenta que USAID podría estar reduciendo lentamente su apoyo al proceso de gobierno abierto de Paraguay. El fin de la estrategia actual para el país de USAID en abril de 2019 puede significar la desaparición de grandes cantidades de fondos, lo que pone de manifiesto la necesidad de Paraguay de alejarse de la actual dependencia de donantes o, al menos, de diversificar la cartera de éstos.

De ahí la necesidad de crear competencias humanas y financieras duraderas, tanto en los ministerios encargados del programa de gobierno abierto como en los ministerios competentes. Gracias a la ayuda aportada por los donantes y a un personal capaz y dedicado en los ministerios clave, el gobierno abierto ha ido ganando terreno poco a poco en el aparato del estado. Para que continúe el movimiento de gobierno abierto en Paraguay, el presupuesto nacional deberá asignarle más recursos. Tal como se menciona anteriormente, Paraguay también podría diversificar los donantes implicados en su proceso de gobierno abierto.

Creación de un marco más sólido de monitoreo y de evaluación

Recuadro 6.10. Disposición número 5 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto

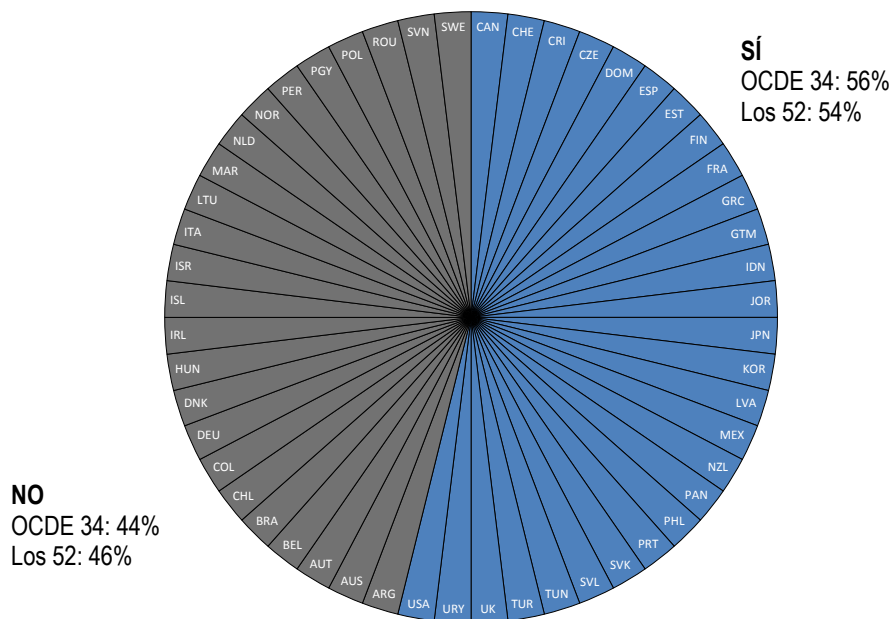
"Desarrollar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje para las estrategias e iniciativas de gobierno abierto al:

- (i) Identificar a los actores institucionales que se encargarán de recolectar y difundir información y datos actualizados y fiables en un formato abierto;
- (ii) Desarrollar indicadores comparables para medir procesos, rendimientos, resultados e impactos en colaboración con las partes interesadas, y;
- (iii) Fomentar una cultura de monitoreo, evaluación y aprendizaje entre los funcionarios públicos aumentando su capacidad para llevar a cabo regularmente ejercicios a tales efectos en colaboración con las partes interesadas pertinentes.

Los sistemas de monitoreo y evaluación son indispensables para garantizar que las políticas públicas cumplan sus objetivos y para aprovechar la experiencia acumulada en la elaboración de políticas públicas más sólidas y robustas (OCDE, 2016). En el contexto concreto de gobierno abierto, los dispositivos de monitoreo y evaluación son tanto más importantes cuanto que la disponibilidad de datos, la comunicación de los impactos y su evaluación por las partes interesadas, el llamado "ciclo de retroalimentación", constituyen el núcleo de los principios de gobierno abierto (ibíd.).

Para garantizar la solidez, la robustez y la rendición de cuentas de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, tienen que tener una base empírica. De ahí que el monitoreo y la evaluación deba ser un elemento esencial del proceso político, pero en la mayoría de los países, Paraguay incluido, todavía se hace de forma limitada. Los resultados del informe de la OCDE sobre gobierno abierto (2016) muestran que casi la mitad de los países participantes sigue sin evaluar el impacto de las iniciativas de gobierno abierto (Figura 6.8).

Figura 6.8. Países que evalúan el impacto de las iniciativas de gobierno abierto



Nota: Luxemburgo no contestó la pregunta

Fuente: Country responses to OECD (2015b), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015b) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

En los últimos años Paraguay ha progresado notablemente en cuanto al monitoreo de su programa de gobierno abierto. Por ejemplo, el país ha desarrollado un ambicioso sistema de monitoreo de su tercer plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. La Secretaría Técnica de Planificación ha diseñado un tablero de gobierno abierto que permite a la sociedad civil y a los ciudadanos interesados monitorear la implementación de los compromisos del plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto (a través del sitio web <http://gobiernoabierto.gov.py/content/plan-de-accion-2016-2018>).

No obstante, son los funcionarios de la Secretaría Técnica de Planificación quienes se encargan principalmente del monitoreo de la implementación de estos compromisos y de la inclusión de datos de desempeño en el tablero, con aportaciones de otros ministerios y de la sociedad civil durante las reuniones de la mesa conjunta. Por el momento no se están utilizando indicadores independientes de terceras partes y los que se usan en la actualidad se centran principalmente en los procesos.

Se podría seguir potenciando la participación de la sociedad civil y del mundo académico en las actividades de monitoreo, por ejemplo mediante la organización de más reuniones de monitoreo y evaluación, y solicitando a las organizaciones de la sociedad civil que aporten sus opiniones y que clasifiquen los compromisos que se van a cumplir o que ya se han cumplido. El gobierno podría considerar también la creación de alianzas estratégicas con instituciones independientes y con universidades para enriquecer sus actividades de monitoreo, como es el caso de Costa Rica, que se detalla en el Recuadro 6.11.

Para aumentar la concienciación global sobre los resultados de sus actividades de monitoreo, se tienen que comunicar más ampliamente y en formas que sean atractivas y fáciles de entender por las partes interesadas. La comunicación de los resultados y la divulgación de los datos de desempeño en un formato abierto son esenciales para mantener el impulso de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto y para conservar la confianza que las personas han depositado en ellas (OCDE, 2017).

Al igual que en otros muchos países, si bien el monitoreo ha avanzado considerablemente, la evaluación es un área en la que Paraguay podría seguir trabajando. En la actualidad, los esfuerzos de evaluación de gobierno abierto los lleva principalmente a cabo la Autoevaluación y el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza de Gobierno Abierto. Si bien se trata de una práctica común en la comunidad de la Alianza de Gobierno Abierto, la evaluación del impacto de iniciativas de gobierno abierto (tanto de las incluidas en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto como de las externas a él) se podría incluir en los mecanismos de evaluación del gobierno quien, a su vez, aportaría la información y los datos para cumplir los requisitos de la Alianza de Gobierno Abierto.

En este sentido y para llegar al impacto y al resultado del monitoreo y la evaluación, el gobierno podría servirse de la experiencia acumulada con el sistema creado por la Secretaría Técnica de Planificación para el Plan Nacional de Desarrollo (el Sistema de Planificación por Resultados), ya vinculado con el monitoreo y la evaluación del Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. El gobierno podría plantearse además desplegar esfuerzos suplementarios para comunicar el impacto del programa de gobierno abierto en todo el país, incluyendo la concienciación sobre los beneficios del gobierno abierto en aquellas instituciones que todavía no hayan participado en el programa y comunicando los resultados positivos a los ministerios y al gabinete.

Comunicación, acceso a la información y participación en la práctica

Recuadro 6.11. Principios 6, 7 y 8

"Comunicar activamente sobre las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, así como sobre sus resultados e impactos, a fin de garantizar su conocimiento dentro y fuera del gobierno, para favorecer su aceptación y estimular la apropiación por parte de las partes interesadas."

"Proporcionar proactivamente información y datos del sector público que sean claros, completos, oportunos, fiables y relevantes de manera gratuita, disponible en un formato abierto y legible en máquina y no propietario, fácil de encontrar, comprender, utilizar y reutilizar, y difundido a través de un enfoque multicanal, a ser priorizado en consulta con las partes interesadas".

"Otorgar a las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informados y consultados y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas y del diseño y prestación del servicio público". Esto debería hacerse con tiempo suficiente y a mínimo costo, mientras se evita la duplicación para minimizar la fatiga de la consulta. Además, esfuerzos específicos deberán ser realizados para llegar a los grupos más relevantes, vulnerables, menos representados o marginalizados de la sociedad".

Los principios 6, 7 y 8 de la recomendación de la OCDE animan a los países a implementar herramientas eficaces de comunicación; fomentar el acceso a la información pública y a los datos abiertos; e implicar a las partes interesadas en todas las fases del ciclo de políticas públicas. Si bien el análisis detallado de estos principios clave y de la escala completa de participación (Figura 6.10) sobrepasa el ámbito de este análisis y por lo general se dedica a él un capítulo completo de un Estudio de la OCDE sobre Gobierno Abierto, este apartado ofrece un primer análisis comparativo de los esfuerzos de Paraguay en las áreas de comunicación y participación en el gobierno abierto. En el apartado anterior "Existencia de dos leyes independientes sobre el acceso a la información en Paraguay" se incluye un breve comentario sobre la implementación del acceso a la información.

Comunicación del gobierno abierto

Para ser realmente abierto, un gobierno tiene que comunicar sus iniciativas y reformas en cualquier área de política pública. Dado el ámbito de este capítulo, este apartado se centra en la comunicación eficaz y eficiente de las reformas de gobierno abierto. Tal como se menciona anteriormente, un programa acertado de gobierno abierto no se puede implementar sin haber trabajado en la divulgación de los logros, las dificultades y los beneficios de la implementación de sus iniciativas entre todas las partes interesadas clave de dentro y de fuera del gobierno (OCDE, 2016b). En tanto que tema relativamente nuevo en el programa global, muchas partes interesadas (incluidos los funcionarios públicos, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación) desconocen el gran potencial de las reformas del gobierno abierto (OCDE 2014a). La comunicación de un programa de gobierno abierto y de los beneficios que aporta debería ser por tanto un importante elemento de la implementación de cualquier programa de gobierno abierto.

La Secretaría Técnica de Planificación ha hecho importantes avances por mejorar la comunicación de sus acciones de gobierno abierto entre el público en general. Por ejemplo, la Radio Nacional de Paraguay informa regularmente sobre el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto y diferentes representantes del gobierno han hablado sobre los esfuerzos realizados por el país en el canal estatal de televisión Paraguay TV. La Secretaría Técnica de Planificación ha organizado eventos de gran visibilidad como la *Expo Gobierno Abierto*, durante la cual se presentaron y se debatieron con diferentes partes interesadas los progresos realizados en la implementación del Plan de Acción Nacional. Además, el gobierno ha estado utilizando desde 2014 las redes sociales de forma generalizada para comunicar su programa de gobierno abierto, invitando abiertamente a todas las organizaciones interesadas de la sociedad civil a las mesas conjuntas de gobierno abierto y dejándolas participar en plataformas de chat en línea.

En los últimos años se han creado sitios web para diferentes temas relacionados con el gobierno abierto, como el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto, la implementación de la ley de acceso a la información y un portal de datos abiertos. El sitio web www.gobiernoabierto.gov.py ofrece amplia información sobre el programa de gobierno abierto. Por ejemplo, da acceso a los planes de acción anteriores y actuales de la Alianza de Gobierno Abierto, incluye un foro en el que los ciudadanos pueden opinar y comentar, y ofrece una amplia gama de recursos relacionados con el proceso más general de gobierno abierto en Paraguay (incluido en el proceso del Parlamento Abierto). Como siguiente paso el gobierno podría plantearse la creación de un sitio web de Estado Abierto integrado que incluya información sobre iniciativas adoptadas por todos los poderes del Estado, con objeto de crear sinergias entre las iniciativas y dar a los ciudadanos un punto de acceso único. Este sitio web podría estar gestionado por la Secretaría Técnica de Planificación, por ejemplo.

En algunos países, las instituciones independientes del estado o las organizaciones de la sociedad civil organizan regularmente exámenes de la apertura de los sitios web gubernamentales. La *Defensoría de los Habitantes* de Costa Rica administra un “Índice de Transparencia del Sector Público” que mide la transparencia de los sitios web de las instituciones públicas de Costa Rica en todos los niveles de gobierno, e incluye instituciones públicas descentralizadas (Recuadro 6.12). Analiza la información disponible en los sitios web de las instituciones, como contratación pública, salarios, contratos de trabajadores públicos, licitaciones, informes anuales, minutas, acuerdos y circulares, etc. Paraguay podría plantearse desarrollar su propio índice de transparencia usando la metodología aplicada al defensor del pueblo costarricense con objeto de animar a las instituciones a que proporcionen una información más abierta y transparente en Internet.

Recuadro 6.12. Índice de transparencia del sector público en Costa Rica

El Índice de transparencia del sector público en Costa Rica es un instrumento de evaluación establecido por el defensor del pueblo en cooperación con el *Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública* en la universidad de Costa Rica y en *Radiográfica Costarricense S.A.*, empresa subsidiaria del grupo Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

El índice se basa en las mejores prácticas internacionales para medir el estado de situación, en un momento dado, de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses. El índice, elaborado científicamente, cuenta con indicadores claros que constituyen la línea base del informe anual sobre la apertura y accesibilidad de la información en los sitios web de los entes y órganos de la administración pública del país. Tal como se resumen en el informe anual de 2015: “Todo [el conjunto de iniciativas] con el objetivo de reforzar la vivencia de una efectiva gobernabilidad democrática, promoviendo el mejoramiento y la modernización del Estado dentro de las nuevas tendencias orientadas hacia un gobierno abierto”.

Fuente: Defensoría de los Habitantes (sin fecha), Red Interinstitucional de Transparencia, http://dhr.go.cr/red_de_transparencia/index.aspx (visitado el 8 de febrero de 2016)

Implicación de las partes interesadas en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto

Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas durante el trabajo de investigación reconocieron que el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto había contribuido a mejorar la relación general entre ellas y el estado. Muchos consideran que el diálogo que tiene lugar en la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto, en la plataforma en línea y por WhatsApp constituye un importante avance.

Las organizaciones de la sociedad civil añadieron que la implicación de las partes en la formulación e implementación de los planes de acción nacionales de la Alianza de Gobierno Abierto ha mejorado considerablemente del primero al segundo y del segundo al tercer plan de acción nacional, haciéndolos más inclusivos y representativos. En el proceso de cooperación del tercer plan, al que siguió una convocatoria abierta de consulta, participaron 47 instituciones públicas y 62 organizaciones de la sociedad civil (un total de 600 personas) (Gobierno de Paraguay, 2017). El gobierno realizó un importante esfuerzo de comunicación a través de redes sociales, listas de correo y su sitio web dedicado al gobierno abierto para alentar a la participación.

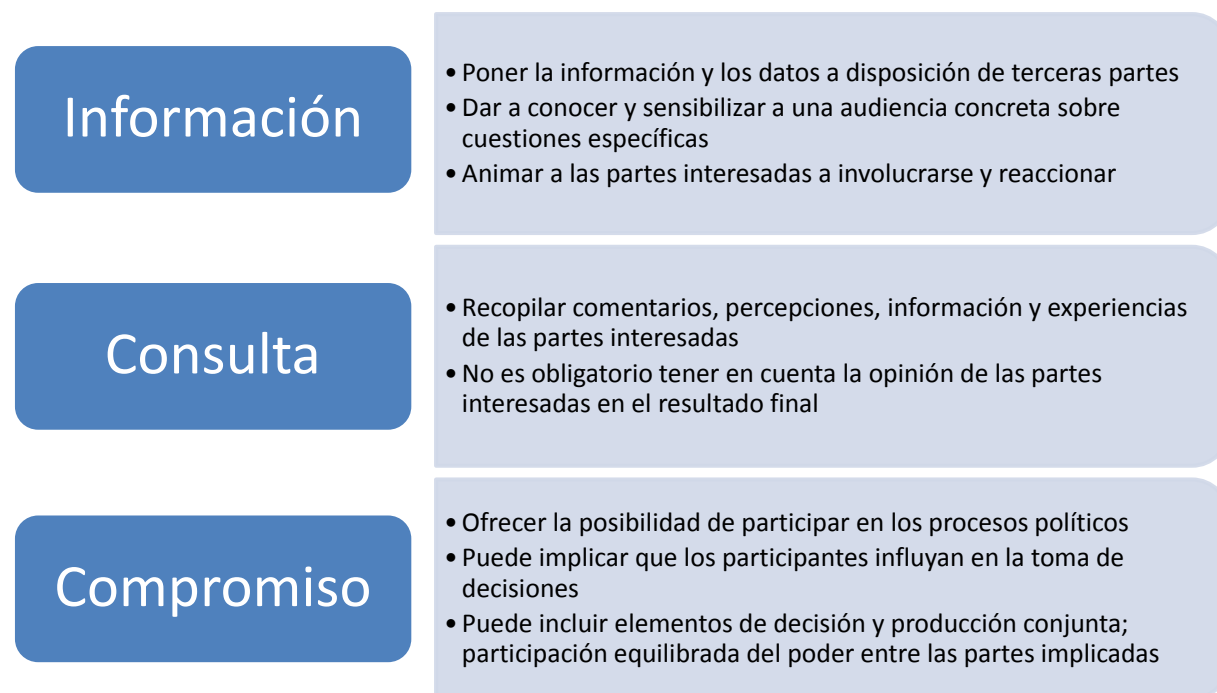
En Ciudad del Este y en Caacupé se realizaron sesiones informativas. El gobierno reconoce la necesidad de vencer la costumbre de limitarse a Asunción y empezar a incluir en el gobierno abierto y en los procesos de la Alianza de Gobierno Abierto participantes de las zonas rurales. Al igual que en otros muchos países, la participación en estos procesos está dominada ampliamente en Paraguay por un pequeño grupo de organizaciones de la sociedad civil de la capital. Hay que seguir empoderando a estas organizaciones para que contribuyan más activamente al programa de gobierno abierto del país. Las organizaciones con más experiencia, como CEAMSO, IDEA, *Semillas por la Democracia*, CIRD, *Fundación Libre* y otras podrían organizar actos concretos de capacitación para las demás organizaciones.

Tal como se ha hecho en el tercer ciclo del Plan de Acción Nacional, Paraguay podría aprovechar el proceso de formulación del cuarto plan para incluir a un rango todavía mayor de participantes y organizar en todo el país sesiones de creación conjunta implicando a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y mundo académico de fuera de la capital. Al igual que con el tercer plan, que también contó con una mesa conjunta centrada en los gobiernos locales, unos compromisos concretos de gobierno abierto en el nivel subnacional aumentaría la implicación de estos actores. Algunos de los compromisos se podrían centrar, por ejemplo, en los departamentos o municipios que no participaron anteriormente en los procesos de la Alianza de Gobierno Abierto. Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de la capital también podrían participar en la creación de una estrategia nacional de gobierno abierto, tal como se hizo en Costa Rica y en el proceso de Paraguay para formular el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

Implicación de las partes interesadas en otros procesos de política pública

En Paraguay la participación tiene lugar en diferentes áreas: los ciudadanos pueden tomar parte, por ejemplo, en los procesos presupuestarios participativos (actualmente en el nivel municipal), hay procesos parlamentarios obligatorios tales como las audiencias públicas, y por ley se han establecido mesas redondas en diferentes áreas de política pública. Estos dispositivos formales ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad civil organizada la oportunidad de participar en los procesos de política pública. Sin embargo, la mayoría de estos procesos no son muy visibles, y en la mayoría de los casos, las instancias participativas son más espacios de "rendición de cuentas públicas" que espacios reales de participación. De ahí que, al igual que en muchos otros países, la participación en Paraguay se centre principalmente en las fases de información y consulta de la escalera imaginaria de prácticas de participación (Figura 6.9).

Figura 6.9. La escalera imaginaria de prácticas de participación: niveles de participación de las partes interesadas



Fuente: Adaptado de la OCDE (2015a), “Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth” (Configuración y elaboración de políticas públicas: gobernanza para un crecimiento inclusivo), informe de referencia elaborado para la reunión ministerial sobre gobernanza pública, 28 de octubre, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf

Una excepción notable es el *Equipo Nacional de Estrategia País* (ENEP – cf. capítulo 2), creado en 2014 en virtud del decreto 1.732. Si bien este capítulo se centra en las prácticas relacionadas con el gobierno abierto, el Equipo Nacional de Estrategia País merece ser mencionado por su estatus especial y por su estrecha vinculación con la Secretaría Técnica de Planificación, el líder nacional de gobierno abierto. La principal tarea del equipo es consensuar una visión de desarrollo integral con miras a superar la pobreza y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de toda la población paraguaya (*Equipo Nacional de Estrategia País*, 2017).

El equipo nacional fue uno de los principales actores de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y hace las veces de “custodio” de dicho plan. Apoya la formulación del plan y su comunicación e implementación en los diversos sectores de la sociedad con objeto de convertirlo en una auténtica política pública del estado. Los talleres que organizó en el nivel local contribuyeron de manera determinante a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, y permitió la participación de ciudadanos a los que habitualmente no se implicaba.

El Equipo Nacional de Estrategia País está compuesto por diferentes partes de la sociedad: 1) social; 2) empresarial y cooperativa; 3) científica, académica y cultural; y 4) organismos y entidades del Poder Ejecutivo. “Esta composición permite combinar las experiencias de los distintos sectores y facilitar y promover el diálogo social como un camino para lograr los acuerdos que nuestra sociedad requiere, así como la resolución de

conflictos.” (*Equipo Nacional de Estrategia País*, 2017). Sus miembros se eligen por decreto y no representan a sus respectivas organizaciones.

El Equipo Nacional de Estrategia País es un ejemplo dinámico de consulta y participación múltiple que podría tener un papel más activo en el proceso de gobierno abierto del país. Sus miembros podrían, por ejemplo, participar en el proceso de formulación de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto. Dado su alto grado de visibilidad y la importancia de sus miembros, se podría utilizar para organizar diálogos específicos sobre asuntos apremiantes de gobierno abierto como el acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción. Los espacios de participación como el Equipo Nacional de Estrategia País se deberían aprovechar al máximo y se debería trabajar por garantizar su independencia.

En general y, tal como se menciona anteriormente, es necesario redoblar los esfuerzos para empoderar a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos. Esto incluye ofrecerles más y mejores oportunidades y participar de forma más general en el ciclo de definición de políticas públicas. El gobierno de Paraguay informó a la OCDE que ya está aprovechando la experiencia acumulada en el proceso de creación conjunta de los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto en su proceso de reforma educativa. El país podría seguir "ampliando la escala" de su experiencia de creación conjunta a otras áreas de política pública. El equipo de diseño de servicios cívicos participativos de Corea constituye un ejemplo interesante (Recuadro 6.13).

Recuadro 6.13. Equipo de diseño de servicios cívicos participativos de Corea

En un esfuerzo por implicar más ciudadanos en el proceso de formulación de políticas públicas, el gobierno de la República de Corea decidió lanzar un proyecto piloto para formar Equipos de diseño de servicios cívicos participativos, que cuentan entre sus miembros al público en general. Los equipos se organizan para animar a los ciudadanos a participar en el proceso de formulación de ciertas políticas y servicios públicos.

Estos equipos están compuestos por ciudadanos (como clientes), funcionarios públicos (como proveedores de servicios) y expertos. Participan en la formulación y en el diseño de nuevas políticas y servicios públicos, y en la mejora de las políticas o servicios existentes. Para cada tarea de política pública, dirigida bien por una entidad del gobierno central, bien por un gobierno local, se reúnen alrededor de siete miembros para formar un equipo y trabajar durante tres o cuatro meses de diversas formas como, por ejemplo, estudios de campo, análisis bibliográficos o sesiones de reflexión.

Los equipos de diseño de servicios cívicos participativos usan metodologías de diseño de servicios para el trabajo de investigación. El diseño de servicios es una herramienta bien conocida para el desarrollo de servicios innovadores. Antes de adoptarse estas metodologías, el gobierno se esforzaba por entender qué era lo que realmente necesitaban los ciudadanos. Las rondas de entrevistas, las encuestas y los debates no arrojaban más que unos resultados fragmentarios y superficiales. A diferencia de otras metodologías, el diseño de servicios supone la atenta observación de la experiencia, del comportamiento, de la psicología e incluso del entorno que rodea al cliente para descubrir sus necesidades ocultas.

En 2014, 19 entidades del gobierno central y 12 gobiernos municipales o provinciales iniciaron un programa piloto de diseño de servicios con los equipos participativos, quienes aportaron propuestas de política pública satisfactorias que se ajustan a las necesidades de las personas. Este programa piloto fue importante en el sentido de que los propios ciudadanos no se limitaron a ser clientes pasivos sino que participaron activamente en la formulación de una política pública. Este nuevo modelo de creación de políticas públicas involucra a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de política pública, innovando así la forma de funcionar del sector público.

Gracias al éxito del programa piloto, el Equipo de diseño de servicios cívicos participativos se lanzó en 2015 a una escala más amplia en varios niveles del gobierno. En el momento de la redacción de este informe se habían formado 200 equipos para trabajar en propuestas de política pública de casi todas las áreas como seguridad, salud pública, cultura, bienestar social, industria, energía, medio ambiente, transporte, vivienda, educación y economía. El gobierno apoya firmemente el enraizamiento y el crecimiento de estos equipos, de manera que se conviertan en una parte significativa de la sociedad coreana.

Fuente: OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives* (La gobernanza del crecimiento inclusivo: panorama de iniciativas nacionales, publicaciones de la OCDE, París)

Hacia un estado abierto

Recuadro 6.14. Disposición número 10 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto

"Reconociendo los roles, prerrogativas y la independencia general de todas las partes implicadas y conforme a sus marcos jurídicos e institucionales actuales, explorar la posibilidad de pasar del concepto de gobierno abierto al de un estado abierto".

El movimiento global de gobierno abierto se ha centrado durante muchos años en estrategias e iniciativas adoptadas por el poder ejecutivo del estado. En el marco de los primeros planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto, los ministros nacionales se comprometieron, por ejemplo, a dar libre disposición a los datos o a facilitar el acceso a la información pública. Sin embargo, en la actualidad los países son cada vez más conscientes de que las iniciativas de gobierno abierto no se pueden limitar únicamente a un empeño aislado del poder ejecutivo. Los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación esperan el mismo nivel de transparencia, rendición de cuentas y oportunidades para participar en sus interacciones con los diferentes actores que componen un estado.

En vista de esta situación y, tal como muestran los resultados del informe de 2016 de la OCDE sobre gobierno abierto, algunos países han empezado a generalizar los principios de gobierno abierto y se dirigen hacia un auténtico planteamiento holístico de sus esfuerzos por consolidar la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación, lo que también incluye a una gran variedad de otros actores. Se están dirigiendo hacia lo que la OCDE ha dado en llamar un "Estado abierto" (OCDE, 2016), tal como se ilustra en la Figura 6.10.

Figura 6.10. Idea de Estado abierto según la OCDE



Fuente: Elaboración propia

En su Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, la OCDE define el estado abierto tal como sigue: "cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno – reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales – colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo". En esta noción, si bien está claro que los diferentes poderes del estado son y deberían ser independientes entre sí, toda una sociedad colabora en el desarrollo de un entendimiento y un compromiso común hacia una mayor apertura. Tal como subraya Oszlak (2017), un estado abierto es algo más que una simple suma de gobierno abierto, poder judicial abierto y parlamento abierto. Se trata del compromiso conjunto de todos los actores por hacer de los principios de gobierno abierto los principios directores de todo el país, haciendo que sean parte de la cultura de los ciudadanos y de los funcionarios públicos.

En los últimos años Paraguay ha empezado a dar los primeros pasos importantes hacia la creación de un estado abierto. Por ejemplo, se han adoptado varias iniciativas para

fomentar el gobierno abierto en el nivel local, el parlamento tiene su propia iniciativa de poder legislativo abierto, el poder judicial ha incluido principios de gobierno abierto en su plan estratégico institucional y el tercer plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto incluye elementos relacionados con la participación de instituciones estatales independientes como la Contraloría General.

Gobierno abierto en el nivel subnacional de Paraguay

Los gobiernos subnacionales tienen que ser los auténticos protagonistas en la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto. Con respecto a las competencias específicas, cuando se implementan están más próximos a las necesidades de los ciudadanos e interactúan con ellos de la forma más directa. Tal como se menciona en los capítulos anteriores, durante el trabajo de investigación la OCDE tuvo la oportunidad de visitar los municipios paraguayos de Carayaó, Cecilio Báez, Ciudad del Este y Minga Guazú para tener una visión de conjunto de las prácticas de gobierno abierto existentes en el nivel municipal.

La visita de estos municipios mostró que Paraguay ha dado importantes pasos hacia el fomento de un gobierno abierto en el ámbito subnacional. Y lo que es más importante, tal como se menciona en el capítulo 3, desde 2014 se han creado Consejos de Desarrollo Municipal en casi todos los municipios (232 de 254) y departamentos (15 de 17). Los Consejos son herramientas imprescindibles del gobierno abierto que, una vez establecidos, tienen grandes posibilidades de convertirse en los protagonistas de la promoción de políticas públicas y de prestación de servicios abiertos y participativos en el nivel subnacional. Reúnen a las autoridades municipales (incluido el alcalde o *intendente*), al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil.

Los consejos se reúnen regularmente para debatir cuestiones relevantes para el desarrollo económico y social del municipio. De acuerdo con la obligación establecida por el decreto 4.774 de 2016, 244 municipios de Paraguay ya han elaborado sus planes de desarrollo municipal (PDM) que subrayan sus prioridades de desarrollo estratégico y que se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo. También se han creado los Consejos de Desarrollo Departamental (CDD).

Si bien la creación de los consejos de desarrollo municipal y departamental son un importante paso en la buena dirección, su administración y las iniciativas que adoptan, incluidos los planes de desarrollo, a menudo carecen de financiación suficiente. Los Consejos de Desarrollo Municipal siguen sin tener personal dedicado en la mayoría de los casos, especialmente en las regiones más pobres del país, y sólo unos pocos cuentan con una auténtica secretaría. Muchos de los planes de desarrollo municipal son realmente ambiciosos, pero carecen de los recursos para alcanzarlos. Esto puede suponer una amenaza, dado que los planes adoptados pueden suscitar expectativas entre los ciudadanos. Si los consejos no cumplen estas expectativas, sus actividades pueden llegar a perder la confianza de la ciudadanía.

De ahí que los Consejos de Desarrollo Municipal necesiten más apoyo y orientación del gobierno central y de los gobiernos departamentales. En línea con los compromisos 4 y 5 de su tercer Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto, el gobierno central debería seguir apoyando a los Consejos de Desarrollo Municipal mediante unas claras directivas. El gobierno ya ha elaborado varios manuales que explican el funcionamiento de estos consejos.

Ahora que la mayoría de los municipios cuentan con Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental, es importante evaluar la información de las lecciones aprendidas para apoyar la mejora continua de los consejos. En este sentido, el gobierno podría servirse de la actual red de Consejos de Desarrollo Municipal que se reúne una vez al año. Podría aumentar la frecuencia de sus encuentros y contar con una secretaría permanente que facilite el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo. En general, el gobierno podría continuar sus ambiciosos esfuerzos por incluir el nivel local en el proceso de estado abierto. Los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental y sus planes de desarrollo tienen el potencial de alterar de forma significativa la gobernanza en el nivel local en los próximos años.

El gobierno abierto en el nivel subnacional también depende en gran medida de la existencia de una sociedad civil dinámica. En algunas partes de Paraguay, y en particular en Ciudad del Este, la misión de la OCDE tuvo la oportunidad de conversar con organizaciones de la sociedad civil que utilizan herramientas de gobierno abierto para fomentar la lucha contra la corrupción, el control ciudadano y la transparencia de las autoridades locales (Recuadro 6.15). El gobierno debería hacer un esfuerzo por implicar más a estas organizaciones ejemplares de la sociedad civil en el programa de gobierno abierto.

Recuadro 6.15. ReAcción – Monitoreo del gasto gubernamental mediante el acceso a la información y los datos abiertos

ReAcción es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro con sede en Ciudad del Este. La organización cuenta con más de 5 años de proyectos promoviendo participación ciudadana, transparencia y buena gobernanza.

La organización, compuesta principalmente por jóvenes estudiantes, investiga la asignación de recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) en Ciudad del Este con el apoyo de Transparencia Internacional.

El proyecto *ParaguayOite* promueve el monitoreo de los procesos administrativos y la asignación de recursos del FONACIDE en la ciudad mediante el uso de los datos abiertos disponibles y las solicitudes de acceso a la información. Los estudiantes fiscalizan el gasto que hace la ciudad de los recursos FONACIDE, señala irregularidades y ofrece a las autoridades recomendaciones concretas. La misión de la OCDE tuvo la oportunidad de participar en una sesión pública organizada por el FONACIDE. La reunión tuvo un alto grado de visibilidad y contó con la participación de varios miembros del consejo municipal y de los medios de comunicación.

ReAcción también participa en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto y apoya la implementación del tercer plan de acción nacional.

Fuente: ReAcción (2017), Informe del Monitoreo de Ejecución Física del FONACIDE <https://reaccionpy.neocities.org/informe-mef-cde.html>

Parlamento abierto y justicia abierta en Paraguay

Siguiendo los ejemplos de Costa Rica y Chile, el congreso de Paraguay ha dado los primeros pasos para ampliar su apertura. La Alianza para el Parlamento Abierto de Paraguay fue creada en 2016 por los miembros del Parlamento, la administración del

Parlamento y varias organizaciones de la sociedad civil para fomentar "una nueva relación entre ciudadanos y legisladores" (Asamblea Legislativa de Paraguay, 2017a). Su principal objetivo es "instalar la Alianza para el Parlamento Abierto en Paraguay como una plataforma de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, legisladores y ciudadanía en general, para promover de manera conjunta y coordinada, la apertura de la institución legislativa en nuestro país a través de la firma de una **declaración** que señale el compromiso de desarrollar una agenda nacional de parlamento abierto que incluya la creación de **planes de acción** específicos, a través de todos los mecanismos de participación y diálogo posibles" (Asamblea Legislativa, 2017). La Declaración Conjunta del Parlamento Abierto firmada por los miembros del Parlamento y la sociedad civil incluye el compromiso de "convocar a los demás Poderes del Estado a instalar una mesa conjunta de trabajo en donde se analicen e implementen (...)" (Asamblea Legislativa de Paraguay, 2017b).

El primer Plan de Acción de la Alianza para el Parlamento Abierto se elaboró en 2016 junto con organizaciones de la sociedad civil e incluye una serie de compromisos del Congreso (de ambas Cámaras), del Senado, de los Diputados y de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por otra parte, en el marco de iniciativas de Parlamento Abierto, el Congreso creó una "Comisión de Parlamento Abierto". Dicha comisión incluye miembros de ambas cámaras y tiene un gran potencial para guiar el proceso global de estado abierto del país durante los próximos años. Las comisiones parlamentarias de Paraguay tienen la facultad de reunir actores de todos los poderes y de la sociedad civil. El país podría plantearse cambiar el nombre de la comisión y llamarla "Comisión Nacional de Estado Abierto" y convocar en sus sesiones la participación de todos los poderes del estado y de la sociedad civil.

Si bien menos avanzado que la iniciativa de Parlamento Abierto, el poder judicial de Paraguay también está experimentando con **Iniciativas de Justicia Abierta**. El *Plan Estratégico Institucional* (PEI) del poder judicial, elaborado con el apoyo de USAID y CEAMSO (cf. más arriba), incluye principios de gobierno abierto como uno de sus ejes. El plan hace numerosas referencias a la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación y, si se implementa correctamente, tiene el potencial de cambiar fundamentalmente el funcionamiento del poder judicial y su relación con los ciudadanos.

El poder judicial está asimismo trabajando en sus propias iniciativas digitales de gobierno y datos abiertos y cada vez llega a más ciudadanos a través de programas como "Justicia en tu barrio". Además, en el poder judicial parece haber una voluntad generalizada de unir esfuerzos con los otros poderes del estado y con la sociedad civil para generar un enfoque realmente holístico de los principios de gobierno abierto en Paraguay. Como paso siguiente, el poder judicial podría considerar la elaboración de su propio Plan de Justicia Abierta junto con la sociedad civil y el mundo académico. Tanto el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto, liderado por el gobierno nacional, como la Alianza para el Parlamento Abierto, pueden aportar importantes lecciones.

En general deberían continuar estos esfuerzos realizados por los otros poderes del estado. Existe un amplio margen para coordinar mejor los tres poderes e intercambiar experiencias y buenas prácticas. Tal como se menciona anteriormente, Paraguay podría considerar la creación de algún tipo de Mesa Conjunta de Estado Abierto, bien ampliando la participación en la actual Mesa Conjunta de Gobierno Abierto a los otros poderes, bien invitando a todos los poderes a participar en la actual Comisión Parlamentaria sobre

Gobierno Abierto, o bien creando otra mesa que cuente con la participación de los representantes de todos los poderes y otras partes interesadas clave.

Un enfoque de Estado Abierto para el Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto

Los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto pueden constituir para los países la oportunidad de experimentar con las prácticas de estado abierto y de adoptar iniciativas que se implementen conjuntamente en los diferentes poderes del estado, tal como se ha hecho en el tercer Plan de Acción Nacional de Costa Rica, por ejemplo. Los dos primeros planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto de Paraguay no incluían compromisos de instituciones ajenas al poder ejecutivo. Sin embargo, el tercer plan de 2016 a 2018 ya identifica la participación de instituciones gubernamentales que no pertenecen al poder ejecutivo y de gobiernos subnacionales como un importante desafío para su proceso de gobierno abierto. Por primera vez, el tercer Plan de Acción Nacional incluyó el compromiso de una Institución Independiente del Estado, la Contraloría General. Además, varios objetivos del plan incluyen gobiernos subnacionales en cuestiones como la formulación participativa de las políticas públicas y el acceso a la información pública.

Para su cuarto plan de acción nacional, que se presenta en 2018, el gobierno de Paraguay podría considerar la inclusión de compromisos concretos de los otros poderes del Estado y de un mayor número de compromisos realizados por el nivel subnacional del gobierno. El tercer plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto, titulado "Hacia un Estado abierto" (gobierno de Colombia, 2017), podría constituir un ejemplo interesante.

Recomendaciones

Este capítulo identifica una serie de buenas prácticas en Paraguay que podrían inspirar a otros países de la región en sus programas de gobierno abierto. Entre estas buenas prácticas destacan la inclusión por el Gobierno de Paraguay de principios de gobierno abierto en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y el sólido vínculo que tiene el Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay, la creación de los Consejos de Desarrollo Municipal y el ambicioso programa en curso sobre estado abierto.

El capítulo comenta asimismo las dificultades que el gobierno deberá superar para consolidar la institucionalización y garantizar la sostenibilidad de sus esfuerzos. Para abordar estos desafíos, la OCDE recomienda que el gobierno de Paraguay considere lo siguiente:

- **Crear una definición nacional única de "Gobierno Abierto"** con todas las partes interesadas. La *Mesa Conjunta de Gobierno Abierto* o la Comisión Parlamentaria sobre Gobierno Abierto podrían ser un interesante foro para la creación de dicha definición.
- **Seguir trabajando para vincular los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto con el programa de desarrollo nacional**, asegurándose de que el cuarto plan también esté completamente conectado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.
 - **Hacer uso** del marco a largo plazo proporcionado por el Plan Nacional de Desarrollo para promover una visión a largo plazo de gobierno abierto para

Paraguay que vaya más allá que el Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.

- **Crear una única Estrategia Nacional de Gobierno Abierto** con todas las partes interesadas, incluyendo los otros poderes del estado, para crear el eslabón ausente entre los compromisos de alto nivel del Plan Nacional de Desarrollo y los compromisos de ejecución a corto plazo incluidos en los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto.
- **Seguir mejorando** el marco jurídico y regulador de gobierno abierto, trabajando en la regulación de la participación (tal como lo ha hecho Colombia) y en la ley nacional sobre el sistema de archivo.
 - **Armonizar** la legislación de acceso a la información para crear un marco legal más fácil de usar y de entender, que proporcione la seguridad y la estabilidad necesarias para todas las partes interesadas.
 - **Centrarse** en la implementación eficaz de la legislación de acceso a la información mediante incentivos y considerando la posibilidad de sanciones por no cumplimiento.
 - **Prever** más recursos humanos y financieros para el departamento responsable de la implementación de la legislación de acceso a la información dentro del Ministerio de Justicia para mejorar la implementación de ambas leyes.
 - **Realizar** campañas de sensibilización en línea y fuera de línea (por ejemplo, eventos públicos, etc.) sobre las leyes para garantizar que los ciudadanos sean perfectamente conscientes de su derecho a solicitar el acceso a la información.
- **Involucrar a la Secretaría de la Función Pública de forma aún más activa** en el programa de gobierno abierto (por ejemplo incluyéndola activamente en una Mesa Conjunta de Gobierno Abierto reformada).
 - **Considerar la inclusión de elementos de gestión de los recursos humanos** en el cuarto plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, por ejemplo la promoción de cursos de formación regulares de gobierno abierto para nuevos funcionarios públicos.
- **Extender las responsabilidades de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto** al proceso general de gobierno abierto del país y analizar su composición para que se convierta en el Comité directivo de Gobierno Abierto.
 - **Ampliar la representatividad de la mesa conjunta y aumentar su eficacia** seleccionando una serie de instituciones públicas clave que representen en ella la posición del gobierno y dejando que las organizaciones de la sociedad civil también elijan a sus propios representantes para participar en las sesiones.
 - **Incluir a actores del sector privado, los medios de comunicación, otros poderes del gobierno, gobiernos locales y organizaciones locales de la sociedad civil** en la mesa conjunta.
 - **Regular** por decreto el funcionamiento y las responsabilidades de la mesa (tal como se hace en Costa Rica) o mediante otra regulación ampliamente aceptada por todas las partes interesadas con objeto de institucionalizar aún más este importante espacio de creación colectiva y garantizar la continuidad del programa de gobierno abierto del país.
 - **Definir subcomités** de la mesa conjunta encargados de asuntos específicos, como el acceso a la información, los datos abiertos y la participación.
- **Aumentar el alcance y las funciones del Equipo Nacional de Transparencia** para que se convierta en el órgano interno del gobierno para la toma de decisiones en cuanto a gobierno abierto.

- **Ampliar las responsabilidades del *Equipo Nacional de Transparencia*** a un programa más general de gobierno abierto (que incluya las iniciativas en las áreas de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación) y considerar cambiar su denominación por la de *Equipo Nacional de Gobierno Abierto*.
- **Revisar la composición del *Equipo Nacional de Transparencia*** y asegurarse de que todos los contribuyentes relevantes del programa de gobierno abierto del país formen parte de él.
- **Organizar reuniones regulares del *Equipo Nacional de Transparencia*** para facilitar el proceso interno de toma de decisiones del gobierno en cuanto a principios de gobierno abierto.
- **Diversificar el grupo de donantes que apoya el programa de gobierno abierto** para reducir la dependencia de la ayuda oficial al desarrollo de un solo país.
- **Mejorar el monitoreo y la evaluación de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.**
 - **Potenciar la participación de la sociedad civil** y del mundo académico en las actividades de monitoreo, por ejemplo mediante la creación de alianzas estratégicas con las universidades para enriquecer las actividades de monitoreo.
 - **Considerar la comunicación de los resultados de las actividades de monitoreo** de una forma más generalizada en todo el aparato del estado para mantener el impulso de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto y para conservar la confianza que las personas han depositado en ellas.
 - **Brindar a la sociedad civil la oportunidad de opinar** sobre el monitoreo del gobierno.
 - **Vincular más estrechamente el monitoreo y la evaluación de la acción de la Alianza de Gobierno Abierto y del Plan Nacional de Desarrollo** para asegurarse de que todos los esfuerzos se encaminan en la misma dirección.
- **Continuar con los esfuerzos en curso para fomentar los beneficios de gobierno abierto en el nivel subnacional.**
 - **Proporcionar más apoyo técnico y orientación a los Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal**, entre otros con la elaboración de unas directrices más precisas (por ejemplo en forma de manual) para asistir en su funcionamiento.
 - **Considerar un uso más activo de las redes actuales de los Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal** para que puedan intercambiar experiencias y aprender unos de otros.
 - **Involucrar** a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil de fuera de la capital en la creación conjunta del cuarto plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto y en la creación de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto.
 - **Considerar incluir** compromisos concretos de gobierno abierto en el nivel subnacional en el cuarto Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto para aumentar la participación de estos actores.
- **Fomentar la comunicación sobre gobierno abierto**, por ejemplo mediante la creación de un sitio web de Estado Abierto integrado que incluya información sobre iniciativas adoptadas por todos los poderes del Estado, con objeto de crear sinergias entre las iniciativas y dar a los ciudadanos un punto de acceso único a los esfuerzos del estado por promocionar los principios de gobierno abierto.

- **Seguir empoderando a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos** con más oportunidades para participar en los ciclos políticos fuera del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto.
 - **Aprovechar las primeras experiencias obtenidas con la creación conjunta en el marco de los Planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.** La experiencia se podría "escalar" y usarse en otras áreas políticas.
- **Continuar con los esfuerzos en curso hacia un "Estado abierto".**
 - **Considerar incluir compromisos concretos por los otros poderes del estado** asumidos por el nivel subnacional del gobierno en el cuarto Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.
 - **Proseguir los esfuerzos en curso de Parlamento Abierto** y asegurarse de aprovechar las sinergias con el programa de gobierno abierto del Ejecutivo.
 - **Plantearse cambiar el nombre de la comisión gubernamental de gobierno abierto para llamarla "Comisión Nacional de Estado Abierto"** y convocar en sus sesiones la participación de todos los poderes del estado y de la sociedad civil.
 - **Considerar la formulación de un Plan de Justicia Abierta junto con la sociedad civil y el mundo académico.** Tanto el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto, liderado por el gobierno nacional, como la Alianza para el Parlamento Abierto, pueden aportar importantes lecciones.

Referencias

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008), “Sobre Acceso a la Información Pública”, www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363 (visitado el 24 de marzo de 2016);
- Consejo para la Transparencia (n. d.), “Qué es el Consejo para la Transparencia?”, sitio web, www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html (visitado el 24 de marzo de 2016).
- Defensoría de los Habitantes (sin fecha), Red Interinstitucional de Transparencia, http://dhr.go.cr/red_de_transparencia/index.aspx (visitado el 8 de febrero 2016).
- Equipo Nacional de Estrategia País (2017), QUIÉNES SOMOS, http://enep.org.py/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=121 (visitado el 5 de noviembre de 2017).
- Gobierno de Colombia (2017), Plan de Acción de Colombia 2017-2019, www.opengovpartnership.org/documents/colombia-action-plan-2017-2019 (visitado el 27 de noviembre de 2017).
- Gobierno de Paraguay (2016a), Plan de Acción Nacional de Paraguay 2016-2018, www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-national-action-plan-2016-2018 (visitado el 15 de noviembre de 2017).
- Gobierno de Paraguay (2016b), Informe de Autoevaluación de Mediano Plazo de Paraguay 2016-2018, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-mid-term-self-assessment-report-2016-2018>.
- OCDE (2017), Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto.
- OCDE (2016), Open Government: The Global Context and the Way Forward (Informe de la OCDE sobre gobierno abierto: El contexto mundial y el camino a seguir), publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OCDE (2016b), Open Government in Indonesia (Gobierno Abierto en Indonesia), publicaciones de la OCDE, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.
- OCDE (2015a), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.
- OCDE (2015b), “Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth” (Configuración y elaboración de políticas públicas: gobernanza del crecimiento inclusivo), Reunión ministerial de la OCDE, www.oecd.org/governance/ministerial/thegovernance-of-inclusive-growth.pdf (visitado el 29 de junio de 2016).
- OCDE (2014a), Gobierno abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2015), Paraguay Informe de Avance 2014-2015, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/1-paraguay-informe-de-avance-2014-2015-final-english-summary>.
- Oszlak, O. (2017), "La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe", en Naser, A. et al. (2017), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

- Presidencia de la República de Colombia (2015), “Ley 1.757 de 2015”, sitio web de la Presidencia, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf> (visitado en marzo de 2016).
- ReAcción (2017), Informe del Monitoreo de Ejecución Física del FONACIDE <https://reaccionpy.neocities.org/informe-mef-cde.html>.
- República de Paraguay (2015), Decreto N° 4719. Por el cual se crea el equipo nacional de transparencia, integrado por las instituciones que conforman el equipo económico nacional y la secretaría nacional anticorrupción, www.transparencia.gov.py/application/files/8414/5649/0573/DECRETO4719.pdf (visitado el 3 de noviembre de 2017).
- República de Paraguay (1992), Constitución Nacional de la República del Paraguay, disponible en <http://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay.php>.
- Asamblea Legislativa de Paraguay (2017a), Parlamento Abierto - Paraguay 2017, www.diputados.gov.py/ww5/index.php/institucion/parlamento-abierto-paraguay (visitado el 15 de noviembre de 2017).
- Asamblea Legislativa de Paraguay (2017b), Declaración Conjunta, www.diputados.gov.py/ww5/application/files/8015/0703/8161/Declaracion_Conjunta_APA.pdf (visitado el 15 de noviembre de 2017).

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Paraguay

HACIA UN DESARROLLO NACIONAL MEDIANTE UNA GOBERNANZA PÚBLICA INTEGRADA

Paraguay considera la reforma de la gobernanza pública como una importante herramienta para alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo. Este estudio analiza y ofrece recomendaciones concretas en diversas áreas de la gobernanza pública, como la coordinación desde el centro de gobierno el fortalecimiento de los vínculos entre la planificación y el presupuesto y los avances en el proceso de descentralización para fomentar el desarrollo en todas las regiones del país. El estudio evalúa asimismo la gestión de los recursos humanos en la administración pública y la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto para que los ciudadanos y el sector privado participen en el ciclo de políticas públicas.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

