

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 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.

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.**



From:
OECD Public Governance Reviews: Paraguay
Pursuing National Development through Integrated Public
Governance

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264301856-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2018), "Análisis y recomendaciones", in *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304017-3-es>

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.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.