

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 ulteriores 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>

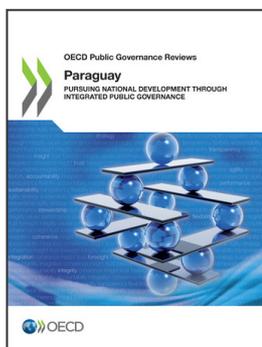
OCDE (2015b), “Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth” (Configuración y elaboración de políticas públicas: gobernanza del crecimiento inclusivo), GOV/PGC(2015)20, OCDE, París.

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



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), "Introducción: buena gobernanza para un Paraguay más sostenible e inclusivo", in *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304017-4-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.