



Estudio sobre Gobernanza Pública de  
**Paraguay**

**RESUMEN EJECUTIVO**

2018

## ¿Qué son los Estudios sobre Gobernanza Pública?

Los Estudios sobre Gobernanza Pública de la OCDE aportan a los gobiernos una perspectiva global sobre su capacidad para cumplir los objetivos de gobierno y servir mejor a sus ciudadanos y empresas. Se trata de estudios exhaustivos que contienen evaluaciones realizadas por expertos, un diagnóstico de los problemas tratados, recomendaciones viables, propuestas de desarrollo de capacidades y apoyo para la implementación de las recomendaciones. La finalidad es reforzar el potencial de crecimiento inclusivo y sostenible de un país, promoviendo el bienestar de sus ciudadanos mediante una mejor gobernanza pública. Desde 2007 se han realizado más de 20 Estudios sobre Gobernanza Pública, tanto de países miembros de la OCDE como de países no miembros.

### ¿POR QUÉ UN ESTUDIO SOBRE GOBERNANZA PÚBLICA DE PARAGUAY?

El Gobierno de Paraguay, como parte de sus esfuerzos por mejorar su gobernanza pública, solicitó a la OCDE llevar a cabo un Estudio sobre Gobernanza Pública para analizar las fortalezas y debilidades de su administración e identificar las formas para mejorar el desempeño del Gobierno en el diseño y en la prestación de servicios a sus ciudadanos de una manera más efectiva y eficiente, independientemente de su lugar de residencia dentro del país. Este Estudio no habría sido posible sin la ayuda económica de la Unión Europea; la OCDE agradece a la UE por su apoyo en este proyecto.

El Estudio trata de contribuir al programa de reformas del país, cuyo objetivo es afianzar los importantes logros de desarrollo socioeconómico conseguidos e impulsar una mayor prosperidad para toda su población.

Este Resumen Ejecutivo sintetiza las principales conclusiones de las cinco áreas temáticas del Estudio:

- **Capacidad de coordinación del Centro de Gobierno**
- **Marco presupuestario y planificación estratégica**
- **Gobernanza multinivel**
- **Gestión de los recursos humanos**
- **Gobierno abierto**



# Paraguay



Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, se reunió con Horacio Cartes, Presidente de Paraguay, en la ocasión de su visita oficial a la OCDE en París, el 8 de diciembre de 2016.

## UNA ECONOMÍA Y UNA SOCIEDAD EN TRANSFORMACIÓN

Paraguay se ha convertido en una de las economías más dinámicas de América Latina. Gracias a su buen desempeño macroeconómico y a importantes reformas estructurales, muchos paraguayos han superado la pobreza y la clase media ha aumentado significativamente. No obstante, a pesar de su importante progreso económico, sigue habiendo una gran desigualdad. La pobreza está lejos de ser erradicada y todavía queda mucho por hacer para crear empleos bien pagados y formales para todos los paraguayos en todas las regiones del país. Abordar los problemas socioeconómicos más urgentes requiere un estado efectivo, eficiente, estratégico, abierto y transparente. Paraguay tiene ahora la oportunidad de consolidar los logros realizados y crear un estado capaz de dirigir el desarrollo del país, haciendo realidad su objetivo estratégico a largo plazo de una sociedad más inclusiva y sostenible, tal como se establece en el plan de desarrollo 'Construyendo el Paraguay del 2030'. El gobierno ha considerado la reforma de la gobernanza pública como un elemento esencial de su estrategia para superar los problemas de desarrollo que afronta el país.

### PARAGUAY EN 2016

**Población** 6.725.308 habitantes

**Crecimiento anual del PIB** 4%

**Área total** 406.752.0 km<sup>2</sup>

**Tasa de desempleo** 5.3%

**PIB/cápita** 4.080.20 USD

**Esperanza de vida** 73,1 años

<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>

# Preparación del terreno: Buena gobernanza para un Paraguay más sostenible e inclusivo

## LOGROS Y PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS

- **Consolidación de una democracia representativa relativamente joven** a partir de 1989, tras una dictadura y recurrentes crisis políticas y económicas.
- **Buen desempeño macroeconómico**, con una media anual de crecimiento del 5% durante la última década. Si bien el crecimiento comenzó a disminuir en 2013, sigue siendo significativamente más elevado que en otros países de América Latina.
- **Reducción de la pobreza extrema y mejora de las condiciones de vida.** Las nuevas oportunidades económicas debido a importantes reformas estructurales y a una economía dinámica han aumentado la movilidad social y han reforzado el surgimiento de una clase media.
- **Mejora del Índice de Desarrollo Humano (IDH)** gracias a un notable avance en algunos de sus sub-elementos, tales como una mayor esperanza de vida en el nacimiento y un aumento en el promedio de años de escolarización y en el tiempo total de escolarización, mientras que los niveles de desigualdad de ingresos y de disparidades económicas siguen siendo de los más elevados de América Latina. Promover la inclusión social es uno de los retos más importantes a los que se enfrenta el país.

- **Crecimiento económico volátil y alta dependencia en el mercado** debido a una economía basada en la agricultura y en la exportación de productos primarios.
- **Disminución de la confianza en las instituciones públicas:** los datos del *Latinobarómetro* (2015) muestran que sólo el 28% de la población paraguaya declaraba confiar en su gobierno en 2016, tres puntos por debajo de 2006.

## DIFICULTADES DE GOBERNANZA PÚBLICA EN PARAGUAY

Cuando solicitó este estudio sobre gobernanza pública, el gobierno de Paraguay indicó que deseaba abordar los siguientes retos de gobernanza:

- **Capacidad administrativa relativamente reducida.** Muchas instituciones públicas creadas a partir de 1989 siguen siendo frágiles y poseen mecanismos limitados de dirección y de rendición de cuentas, lo que les impide ejercer de manera efectiva el mandato que les otorga la constitución.
- **Ausencia de un programa o estrategia coherente e integrada de modernización del estado.** En el pasado las reformas se aplicaban a menudo siguiendo las necesidades inmediatas, impulsadas por un imperativo político, o por compromisos internacionales asumidos por el gobierno.





- **Necesidad de mejorar la coordinación de las políticas públicas** entre los diferentes poderes del estado, dentro del poder ejecutivo y con los gobiernos subnacionales.
- **Necesidad de mejorar el sistema de contratación de personal moderno, transparente y meritocrático** para los funcionarios públicos debido a la resistencia de algunas instituciones y actores políticos.
- **Un estado altamente centralizado**, tanto desde el punto de vista político como administrativo.
- **Ausencia de un marco institucional fuerte y robusto** en todos los niveles del estado para aplicar leyes, normativas y estrategias de desarrollo.
- **Transformación de la administración para que responda a las necesidades de la población.**

### VISIÓN DE PARAGUAY: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2030

El Plan Nacional de Desarrollo *Construyendo el Paraguay del 2030*, adoptado en 2014 por el decreto presidencial n° 2794, pretende abordar los principales retos del país y articula la visión de desarrollo estratégico del Gobierno a largo plazo.

#### EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

El PND se articula en torno a tres ejes estratégicos:

- 1 DESARROLLO SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA**
- 2 CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO**
- 3 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.

- El Plan establece un programa ambicioso para crear un “estado democrático solidario, subsidiario, transparente y centrado en la creación de igualdad de oportunidades”.
- Su desarrollo fue fruto de un amplio proceso de consulta en el que participaron el gobierno central, las autoridades subnacionales, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes.
- La Secretaría Técnica de Planificación se encarga de la ejecución del plan en la Presidencia de la República.
- El Gobierno de Paraguay considera la reforma de la gobernanza pública como una importante herramienta para implementar los objetivos de desarrollo estratégico del Plan.

### REFORMA DE LA GOBERNANZA PÚBLICA COMO MEDIO PARA LOGRAR UN FIN: Abordar las dificultades socioeconómicas y alcanzar la visión estratégica a largo plazo del país

Atender los problemas socioeconómicos del país y hacer realidad el ambicioso objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2030 requieren de un Ejecutivo estratégico y ágil, 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. Por lo tanto, una gobernanza pública sana y las reformas necesarias para conseguirla deberían ser los medios para alcanzar un objetivo: hacer realidad la visión estratégica a largo plazo de un Paraguay más inclusivo y sostenible para todos los paraguayos. Por ende, permitiendo al Gobierno servir a sus ciudadanos y a las empresas de todas las regiones del país de una manera que se identifiquen y cumplan adecuadamente sus necesidades.
- La capacidad y la calidad del gobierno son determinantes para casi todos los indicadores estándar de bienestar, confianza social y legitimidad política.
- Una gobernanza pública efectiva 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.

# Fortalecimiento de la función estratégica del Centro de Gobierno de Paraguay

**Para abordar con éxito complejos problemas políticos es fundamental una sólida coordinación en el diseño e implementación de una política estratégica pluridimensional. Con la definición en 2014 de su visión a largo plazo en el Plan Nacional de Desarrollo y con la mejora de la capacidad institucional y técnica del Centro de Gobierno, Paraguay ha dado un paso fundamental para dirigir la ejecución de dicho plan. Sin embargo, se trata de un primer paso en un largo proceso de cambio de prácticas institucionales, culturales y políticas. 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.**

## DISPOSICIONES ACTUALES DEL CENTRO DE GOBIERNO EN PARAGUAY

### Principales actores

Además de la propia Presidencia, el Centro de Gobierno de Paraguay abarca una serie de instituciones clave:

- **La Secretaría General de la Presidencia y el Gabinete Civil** son responsables de asesorar política y técnicamente al Presidente de la República y al Consejo de Ministros. Se encargan de coordinar la definición, publicación oficial, comunicación y seguimiento de las políticas gubernamentales y estatales.
- **La Secretaría Técnica de Planificación (STP)** es el órgano central de planificación del Gobierno. La misión de la Secretaría es coordinar, promover, supervisar y evaluar el diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

- **El Ministerio de Hacienda** tiene funciones y competencias para administrar los activos del estado. Está a cargo del ciclo presupuestario y es responsable de la política fiscal, del gasto público, de la política de endeudamiento y del sistema de pensiones. Otra de sus responsabilidades es la formulación y la propuesta de la política económica nacional.
- **La Secretaría de la Función Pública (SFP)** son instituciones fundamentales en la coordinación de la política gubernamental de todos los núcleos administrativos.
- **El Ministerio de Relaciones Exteriores** desempeña el papel de una importante institución del CoG como coordinador de uno de los ejes clave del Plan Nacional de Desarrollo “La inserción de Paraguay en el mundo” y como Ministerio encargado de alinear el PND con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la Comisión Interinstitucional del SDG.

## RETOS

### INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES DE APOYO A LA COORDINACIÓN DEL CENTRO DE GOBIERNO EN PARAGUAY

- **El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND)** es un instrumento de orientación, coordinación y articulación de las diferentes políticas implementadas por el Gobierno.
- **El Gabinete Social de la Presidencia** es el órgano interministerial encargado de la promoción, coordinación y dirección de las políticas sociales del gobierno.
- **El Equipo Económico Nacional** es el órgano consultivo interministerial de la política económica del gobierno. Su función principal consiste en asesorar sobre programas globales y sectoriales de desarrollo económico y social.

- **Una Presidencia altamente centralizada y al mismo tiempo fragmentada**, que abarca 22 secretarías ejecutivas con rango ministerial y entidades que reportan directamente al Presidente.
- **Vacíos, redundancias y contradicciones en las responsabilidades y competencias de los ministerios y secretarías**, generadas por la ausencia de un programa integral de reforma de la administración pública. Desde el retorno de la democracia en 1989 no se ha aplicado ningún programa en este sentido. La ausencia de este tipo de marco ha contribuido a una importante fragmentación institucional del Ejecutivo, con los problemas de coordinación que conlleva.
- **Sólo unas pocas entidades y Secretarías Ejecutivas de Presidencia ejecutan tareas relacionadas con las responsabilidades clásicas del Centro de Gobierno**, cargando a la Presidencia con un elevado número de mandatos transaccionales.



### SIGUIENTES PASOS: Mejorar la planificación y la ejecución mediante una coordinación más integrada y dirigida por el centro de gobierno

En vista de este análisis, el Estudio sobre Gobernanza Pública recomienda al Gobierno:

- **Consolidar el mandato y la capacidad de la Presidencia para coordinar basándose en un enfoque integral de gobierno**, incorporando en la cartera de responsabilidades de los ministerios competentes todas las unidades que no contribuyan a su mandato principal, concentrando de esta manera sus responsabilidades, recursos y esfuerzos para apoyar una coordinación, una planificación integrada y un monitoreo estratégico de desempeño, con un enfoque integral de gobierno.
- **Reforzar la capacidad para discutir y tomar decisiones políticas de alto nivel con un enfoque integral de gobierno**, en particular reforzando el Consejo de Ministros y fusionando el Gabinete Social y el Equipo Económico Nacional 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 a medio plazo y la capacidad de supervisión de la eficiencia estratégica,

concretamente consolidando el recién creado “Centro de Gobierno” e involucrándolo más activamente, junto a la Presidencia, en la coordinación, en el diseño y en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y, de manera más general, en las estrategias de desarrollo nacional.

– En ese sentido, el Gobierno podría considerar la creación de una *Mesa Redonda de Coordinación Técnica del PND* para favorecer la creciente cooperación entre 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, que actualmente están al servicio del Gabinete Social y del Equipo Económico. Esto podría contribuir a que todas estas entidades trabajen juntas en un solo equipo para promover un desarrollo integrado económico y social que refleje los objetivos estratégicos de desarrollo a medio plazo definidos en el plan.

- **Seguir mejorando la capacidad de planificación estratégica, de monitorización y de evaluación del Centro de Gobierno**, con una mayor capacidad de previsión estratégica y la integración de sus resultados en una planificación a medio plazo, con una mayor capacidad de supervisión y evaluación en el Centro de Gobierno y en el resto de entidades gubernamentales, evaluando la eficiencia del Plan Nacional de Desarrollo con los indicadores de desarrollo del país, y articulando las siguientes fases de un Programa de Modernización del Estado, que deberá estar en línea con el Plan Nacional de Desarrollo.



Izquierda:  
Horacio Cartes,  
Presidente de  
Paraguay, en la  
OCDE en París, el  
8 de diciembre de  
2016.

# Vinculación de la planificación estratégica con los presupuestos

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

## PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ACTUAL Y DISPOSICIONES PRESUPUESTARIAS EN PARAGUAY

El presupuesto es el documento político central del gobierno que expone la priorización de los objetivos anuales y plurianuales con sus respectivas asignaciones de recursos. Es, por tanto, un reflejo de las prioridades del Gobierno y una herramienta de planificación que tiene que estar totalmente en línea con el Plan Nacional de Desarrollo. Esta alineación es una condición *sine qua non* para garantizar una implementación adecuada del Plan Nacional de Desarrollo a largo plazo, y para poder evaluar las decisiones de gasto respecto a los objetivos de desarrollo estratégico definidos en el Plan. Requiere una gobernanza sana para que sea eficiente, estratégica, clara, transparente y depositaria de la confianza de los ciudadanos.

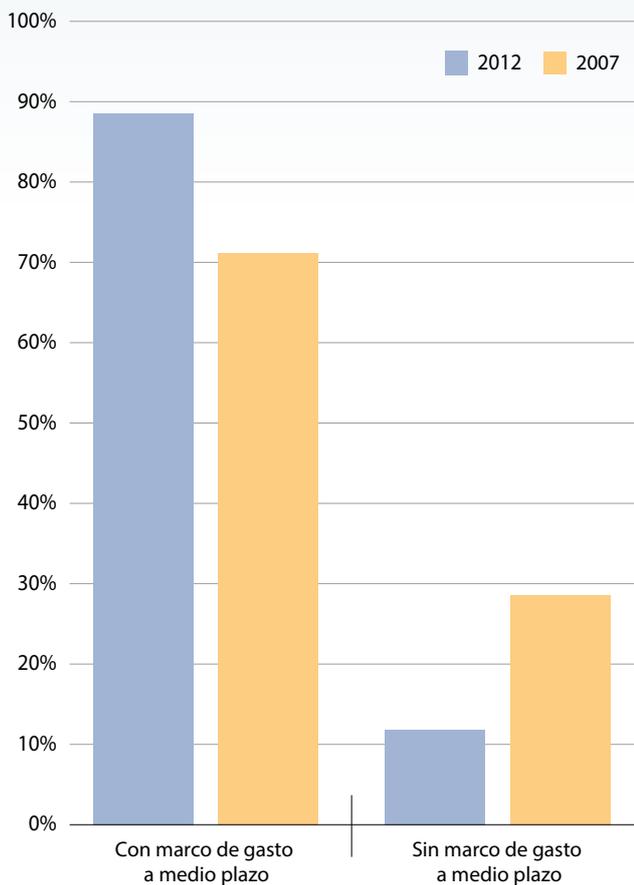
- **Paraguay ha desarrollado unas prácticas interesantes para alinear los presupuestos anuales y las inversiones con los objetivos de política estratégica.** Tales prácticas incluyen la formulación del Plan Nacional de Desarrollo con su horizonte de planificación a largo plazo, las reformas en la estructura presupuestaria y el establecimiento de objetivos anuales a nivel institucional.
- **En 2014, el Gobierno comenzó a implementar el Sistema de Planificación por Resultados.** El proceso se basa en los resultados obtenidos, siendo éstos la base para definir la combinación de recursos, actividades y procesos productivos necesarios para alcanzar dichos resultados.
- **El Plan Nacional de Desarrollo contiene programas presupuestarios que facilitan una estimación en relación con los recursos asignados por cada estrategia.** Esta nueva estructura ha contribuido a reducir el número de programas presupuestarios y a mejorar su claridad, además de facilitar la comprensión entre sus vínculos y mayor coherencia con el plan.
- **El proceso de elaboración de los presupuestos generales es preciso y comprensible para las principales partes interesadas.**

## RETOS

- **La armonización de las diferentes funciones y prerrogativas entre el poder legislativo y el ejecutivo es limitada,** dando lugar a diferencias sustanciales entre el proyecto de presupuesto inicial, la ley presupuestaria aprobada y los gastos reales, lo que socava la predictibilidad, la transparencia, la sostenibilidad y la eficiencia de las dotaciones presupuestarias.
- **Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo no están vinculados a dotaciones financieras** destinadas a su consecución.
- **El marco de monitoreo y evaluación de la gobernanza presupuestaria de Paraguay está vagamente definido,** con unas responsabilidades institucionales poco claras y unos mecanismos de coordinación limitados que no pueden garantizar el valor de las inversiones realizadas con fondos públicos.
- **Paraguay tan solo ha adoptado los fundamentos básicos para la elaboración de presupuestos de medio plazo:** el marco de gastos de medio plazo aún se encuentra en su fase inicial y el ejercicio de la programación financiera plurianual no tiene en cuenta las metas u objetivos de medio plazo relacionados con el plan estratégico a largo plazo. Además, el gobierno no genera estimaciones de gasto para los programas e inversiones de mediano plazo.
- **Los poderes ilimitados del Congreso a la hora de aprobar los presupuestos** favorecen la incorporación de enmiendas sustantivas al proyecto de ley de presupuesto presentado por el Ejecutivo, comprometiendo la sostenibilidad fiscal y reduciendo la credibilidad de las previsiones plurianuales de gasto.



Figura 1: Porcentaje de países de la OCDE que poseen un marco de gasto de medio plazo



### SIGUIENTES PASOS: Fortalecimiento de los vínculos entre planificación estratégica y presupuestaria para mejorar los resultados

En vista de este análisis, el Estudio sobre Gobernanza Pública recomienda que el Gobierno plantee la posibilidad de adoptar las siguientes medidas:

- **Aumentar la transparencia informando a los ciudadanos** sobre la ley presupuestaria, además de las diferencias respecto al proyecto presentado por el Ejecutivo, el plan financiero y los gastos reales.
- **Promover un compromiso constante y responsable por parte del Congreso** a lo largo del proceso presupuestario.
- **Vincular el plan nacional con los planes institucionales y sectoriales** (y con el marco de descentralización).
- **Consolidar la reforma del “Sistema de Planificación por Resultados”** reforzando el marco presupuestario.
- **Consolidar el marco de gasto de medio plazo.**
- **Hacer uso del nuevo Consejo Asesor Fiscal (CAF)** para reforzar las previsiones de ingresos y gastos.
- **Reforzar otros elementos interrelacionados y complementarios dentro de la esfera de la gobernanza presupuestaria.**



## La Gobernanza Multinivel en Paraguay: fortalecimiento de la dimensión territorial para lograr una administración más estratégica

**Abordar las disparidades territoriales y las dificultades de desarrollo requieren un esfuerzo general por parte del gobierno nacional. Para definir e implementar una estrategia de desarrollo regional capaz de atender a las disparidades regionales y la desigualdad social, los esfuerzos del Gobierno deben centrarse, sobre todo, en el actual marco institucional a nivel subnacional y en la relación política y administrativa entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Paraguay debe seguir basándose en sus esfuerzos previos para mejorar su eficiencia en relación con la prestación de servicios locales y para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. El país debe emplear una estrategia que aumente la descentralización política, administrativa y fiscal como medio para estimular el desarrollo sostenible de sus regiones y reducir las disparidades y la desigualdad en todo el país.**

Los logros alcanzados por Paraguay hasta el momento incluyen:

- **Esfuerzos sustanciales para mejorar la prestación de servicios locales** y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas siguiendo una estrategia de descentralización política, administrativa y fiscal.
- **El Plan Nacional de Desarrollo** es un instrumento clave que establece el desarrollo territorial como una meta transversal a largo plazo y que alinea los programas de políticas nacionales y subnacionales.
- **Los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal**, creados gracias a la colaboración de representantes de la sociedad civil, constituyen un proyecto de elaboración de políticas innovador, que incluye prácticas democráticas a nivel local.

### RETOS

- **Desigualdades a nivel regional** debido a una continua disparidad de ingresos y a la presencia de un alto índice de pobreza.
- **Implementación vertical de políticas territoriales entre los diferentes niveles de gobierno:** la mayoría de los ministerios competentes implementan sus políticas de manera aislada, sin consultar con otras instituciones centrales, departamentos o administraciones locales.
- **Experiencia limitada en el desarrollo de mecanismos de coordinación y de estrategias efectivas de desarrollo regional en grupos ministeriales.**
- **Actividades de coordinación entre las entidades subnacionales y el gobierno central** estrechamente influenciadas por alianzas políticas, en lugar de por la planificación regional.





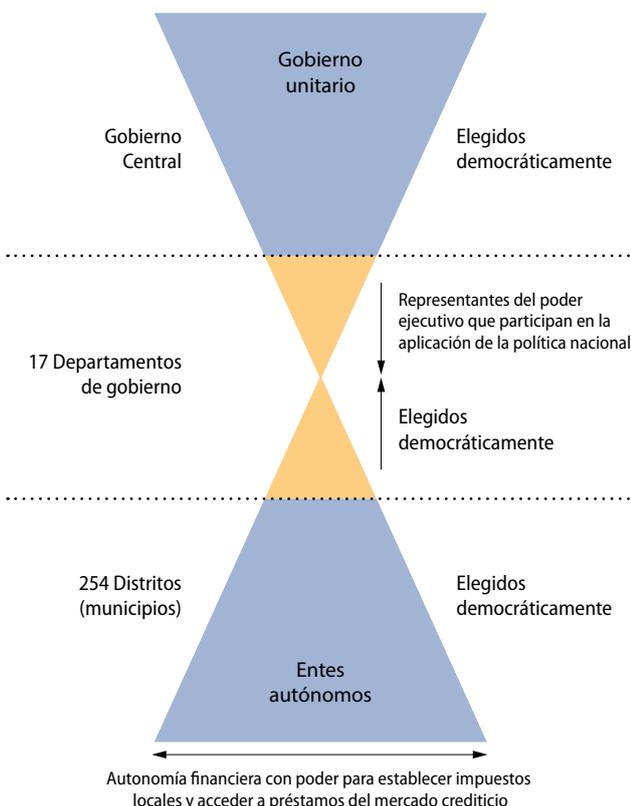
- **La disociación entre los planes de desarrollo locales y nacionales y los presupuestos subnacionales** limita de forma sustancial la efectividad y el impacto territorial del Plan Nacional de Desarrollo.
- **Falta de competencias de gestión pública y de capacidad administrativa en el ámbito subnacional.** Los departamentos carecen de capacidad para articular una coordinación intermunicipal y no participan de forma activa en el seno de la planificación territorial.
- **Los órganos subnacionales no reciben transferencias fiscales por parte del Gobierno Central** debido a la falta de competencias a nivel local para cumplir los requisitos técnicos de dichas transferencias, agravando así las disparidades regionales.
- **Escasez de ingresos fiscales a nivel municipal y dependencia de subvenciones del gobierno central con fines específicos para la ejecución de una serie limitada de funciones.**
- **Cierta incompetencia para transformar decisiones estratégicas en políticas concretas en el ámbito territorial.**

**SIGUIENTES PASOS: diseñar una estrategia de desarrollo regional y llevarla a cabo mediante una descentralización efectiva y una gobernanza multinivel basada en la participación de las partes interesadas**

Fortalecer un amplio consenso nacional que decrete que una descentralización coherente, una gobernanza multinivel eficaz y una sólida capacidad administrativa regional y local pueden ser herramientas estratégicas clave para abordar estos desafíos, siendo útiles para favorecer la aprobación de una estrategia de desarrollo regional común y coherente. El Estudio sobre Gobernanza Pública recomienda que el Gobierno considere lo siguiente:

- **Formular una estrategia de desarrollo regional holística e integrada** que defina e implemente una descentralización política, fiscal y administrativa, y que además potencie una gobernanza multinivel útil.
- **Involucrarse con las partes interesadas a nivel nacional y regional del gobierno, tanto dentro como fuera de éste, en todas las fases de desarrollo e implementación de la estrategia** con el fin de lograr cierta aceptación y consenso en relación con la propuesta.
- **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.**
- **Consolidar las facultades de los departamentos en relación con el desarrollo regional y en la articulación de una coordinación intermunicipal.**
- **Fomentar la producción de datos a nivel subnacional** para informar sobre las estrategias de inversión y para justificar la adopción de decisiones.
- **Mejorar las habilidades y capacidades de gestión en el ámbito subnacional.**
- **Promover la cooperación horizontal entre departamentos y municipios cuando sea necesario.** Por ejemplo, con incentivos financieros para proyectos que requieran la cooperación intermunicipal, estimulando así la coordinación horizontal entre los gobiernos subnacionales.
- **Vincular los planes de desarrollo departamental y municipal con los presupuestos nacionales y departamentales, con las redes ¿o marcos? fiscales y con las estrategias de inversión.**

Figura 2: Sistema de gobernanza multinivel de Paraguay



# Construcción de una función pública profesional y eficiente

**Una función pública eficiente y profesional sienta las bases de la eficacia gubernamental y de la ejecución efectiva del Plan Nacional de Desarrollo. Contar con leyes, normativas y estructuras adecuadas para atraer, contratar, formar y conservar funcionarios públicos cualificados es esencial para garantizar que el gobierno pueda cumplir sus prioridades, ser receptivo y brindar a los ciudadanos unos servicios que satisfagan sus necesidades. El desarrollo social, la reducción de la pobreza, el crecimiento económico inclusivo y la integración internacional no pueden lograrse sin la presencia de funcionarios públicos profesionales y eficientes.**

## DISPOSICIONES QUE RIGEN A LOS ACTUALES FUNCIONARIOS PÚBLICOS

- **La Constitución garantiza igualdad de condiciones para el acceso a cargos de la función pública, incluyendo el acceso específico de personas con discapacidad.** La carrera administrativa se rige por la Ley de la Función Pública, que abarca a los funcionarios administrativos de los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).
- **El sistema de gestión de recursos humanos de la Administración Pública Central de Paraguay funciona bajo los principios de centralización regulatoria y descentralización operativa.** La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la institución responsable de la formulación de políticas y directrices de recursos humanos para el sector público, mientras que las Unidades de Gestión y Desarrollo del Personal se encargan de la gestión de las carreras individuales, las comisiones de selección o la ejecución de evaluaciones del rendimiento.
- **Inversión progresiva en herramientas digitales de apoyo a la profesionalización de la función pública.** El Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) es una plataforma web desarrollada para mejorar la transparencia en el sistema de gestión de recursos humanos, fortalecer la contratación meritocrática, construir un sistema de desempeño más efectivo y ayudar a las instituciones públicas a estandarizar sus datos y procesos de RR.HH.
- **Para mejorar la transparencia de un sistema salarial fragmentado, el número de categorías salariales se redujo progresivamente de 1.700 a 340 en 2016.** La nueva matriz refleja distintos niveles de responsabilidad, y los funcionarios públicos sólo tienen derecho a una prima que corresponde a su función específica.
- **La transparencia se convirtió en un poderoso aliado para exponer al público las prácticas de sobresueldo.** Al dar a conocer públicamente las solicitudes para recibir múltiples salarios, con un impacto importante en los medios de comunicación nacionales, la SFP intenta evitar que los funcionarios públicos soliciten excepciones a dicha regla.





## RETOS

Para desarrollar un sistema de gestión de los recursos humanos profesional y basado en el rendimiento, Paraguay se enfrenta a los siguientes retos:

- **Sistema salarial altamente fragmentado, que no refleja el valor del trabajo, con altos niveles de remuneración que afectan a la disponibilidad de recursos para las prioridades del gobierno.** La opacidad del sistema retributivo da lugar al aumento arbitrario de salarios, a multiplicar la creación de cargos sin existir necesidad institucional alguna y al uso de influencias personales para obtener el derecho a un sobresueldo.
- **Tradicionalmente, el clientelismo ha afectado considerablemente el reclutamiento de funcionarios públicos** y la influencia política limita la capacidad que tiene la función pública para contratar personal cualificado y cumplir las prioridades gubernamentales.
- **El sistema de evaluación del rendimiento destaca el cumplimiento de la normativa y presta poca atención a la cultura de gestión.** Un sistema de gestión del rendimiento debe consistir en crear condiciones que permitan llevar a cabo un rendimiento efectivo, y no considerarse un instrumento para castigar o recompensar. Involucrar a los directivos de nivel medio y superior para mejorar el rendimiento real será un tema clave.
- **Las limitaciones de las capacidades humanas y financieras reducen el campo de acción de la Secretaría de la Función Pública (SFP),** que debe tener la capacidad para involucrar a otros actores públicos en el proceso de reforma. El hecho de poder lograr un compromiso institucional pleno debería aumentar las posibilidades de éxito y sostenibilidad a lo largo del tiempo.
- **Falta de sostenibilidad a largo plazo de las reformas recientes del sistema de funcionarios públicos** debido a cambios políticos, resistencia y falta de aceptación institucional en todo el sector público.
- **Alta dependencia de la ayuda externa,** sobre todo para inversiones relacionadas con la digitalización de la contratación de personal y la formación de los funcionarios públicos, lo que limita la capacidad estratégica de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAPP).

## SIGUIENTES PASOS: Ampliar y profundizar la gestión y planificación estratégica del personal.

En vista de este análisis, el Estudio sobre Gobernanza Pública recomienda al Gobierno:

- **Continuar con los esfuerzos para promover un uso más amplio de procesos de contratación transparentes y estandarizados** en toda la administración pública, especialmente para directivos, ampliándolo a oposiciones internas.
- **Esforzarse por acelerar los procesos de contratación con el fin de evitar largas demoras debido a las reclamaciones y a los procedimientos de aprobación.** Garantizar que todos los organismos implicados, en particular la SFP, cuenten con los recursos adecuados para llevar a cabo dichas funciones de manera oportuna y eficaz.
- **Elaborar una estrategia de comunicación para crear conciencia y compromiso para los sistemas transparentes y abiertos.** Esto puede incluir la recopilación y difusión de datos estadísticos meritocráticos y parámetros de desempeño institucional para ayudar a construir una base de pruebas, logrando así un mayor apoyo en las diferentes iniciativas relacionadas con RR.HH.
- **Continuar con los esfuerzos para aumentar la transparencia del sistema retributivo con objeto de limitar las oportunidades de manipulación y promover la retribución en función de los méritos.** Esto puede incluir la adopción de nuevas medidas para reducir las categorías salariales y desarrollar bandas salariales normalizadas, evaluar las discrepancias salariales en el sector público e igualar la remuneración por el mismo trabajo.
- **Tratar de desarrollar una cultura de función pública y de rendimiento** alineando el conocimiento y las competencias individuales con los objetivos nacionales e institucionales, impartiendo cursos de iniciación, fomentando las carreras profesionales individuales y estableciendo vías de financiación más estables.
- **Hacer hincapié en el liderazgo y en los altos cargos de la administración pública a través de cursos de formación para directivos en áreas clave** y considerar mecanismos de selección meritocráticos para los cargos directivos de alto nivel.

# Gobierno Abierto en Paraguay

**Paraguay ha marcado los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas como prioridad de su agenda política. En los últimos años, se han llevado a cabo importantes avances, como la adopción de la primera ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Sin embargo, desarrollar un gobierno más abierto, transparente, capaz de rendir cuentas y participativo con el fin de garantizar que las políticas reflejen de forma adecuada las necesidades de la población, sigue siendo uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el país.**

## DISPOSICIONES ACTUALES DE GOBIERNO ABIERTO

- **La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto** es el principal ente coordinador del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto e integra una gran variedad de instituciones públicas tanto del sector público como de la sociedad civil.
- **Los principios de Gobierno Abierto** constituyen un eje transversal sobre el que se basa el Plan Nacional de Desarrollo.
- **La participación en la Alianza de Gobierno Abierto** ha contribuido a cumplir numerosos objetivos políticos inmediatos y de alto nivel asociados al fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, tales como la implementación de la ley de acceso a la información pública.
- **La Secretaría Técnica de Planificación** ha realizado avances importantes para mejorar la comunicación de su labor en relación con el gobierno abierto entre el público en general.
- **Las primeras dos leyes de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental** fueron adoptadas en Paraguay en 2014.
- **El primer gran paso hacia la creación de un Estado Abierto** ha sido el fomento de un gobierno abierto en el ámbito subnacional y la adopción de una iniciativa de parlamento abierto.

## RETOS

- **No existe una definición nacional única ni un entendimiento común en relación con el Gobierno Abierto** entre las partes interesadas dentro y fuera del gobierno.
- **El Gobierno aún debe desarrollar una Estrategia Nacional integral de Gobierno Abierto.** En la actualidad, las disposiciones fundamentales de gobierno abierto no se encuentran recogidas en documentos de política claves en áreas como salud y educación.
- **La legislación que regula el acceso a la información todavía no se ha implementado por completo y existen dificultades de ejecución.**
- **Las disposiciones legales sobre la participación de las partes interesadas** se encuentran fragmentadas y no existe una legislación integral que la promueva e incorpore.
- **El marco institucional para un Gobierno Abierto se ve afectado por problemas de coordinación y capacidades limitadas.**
- **La cultura de Gobierno Abierto en la administración pública es limitada** debido a la ausencia de unos requisitos específicos en cuanto a la cualificación y formación de los funcionarios públicos.
- **Los mecanismos de monitoreo y evaluación** para garantizar que las políticas públicas cumplan sus objetivos y permitan que el gobierno logre adaptarse en caso de que los resultados no sean satisfactorios, son insuficientes.
- **Se necesita más orientación del gobierno nacional para apoyar la implementación de iniciativas de gobierno abierto al nivel subnacional.**



### SIGUIENTES PASOS: Fortalecimiento de las políticas y los marcos de Gobierno Abierto en todos los niveles del gobierno

En vista de este análisis, el Estudio sobre Gobernanza Pública recomienda al Gobierno:

- **Crear una definición nacional única de “Gobierno Abierto”** con todas las partes interesadas.
- **Seguir trabajando para vincular los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto con el programa nacional de desarrollo**, 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 legal y normativo de gobierno abierto**, trabajando en la regulación de la participación ciudadana y en la ley nacional de archivos.
- **Involucrar a la Secretaría de la Función Pública** de forma 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 relacionadas 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 con 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 aparte del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto.
- **Continuar con los esfuerzos en curso hacia un “Estado abierto” para promover el gobierno abierto en todas las ramas del estado y en todos los niveles de gobierno.**

### RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO DE LA OCDE SOBRE GOBIERNO ABIERTO

La recomendación de 2017 del Consejo sobre Gobierno Abierto define una serie de criterios para ayudar a los países a formular e implementar con éxito programas de gobierno abierto. La recomendación presenta cuatro elementos principales:

1. Asegurar que los principios de Gobierno Abierto estén arraigados en la cultura de gestión del sector público;
2. Identificar un ambiente propicio que esté encaminado hacia una gobernanza del gobierno abierto eficiente, efectiva e integrada;
3. Promover la alineación de las iniciativas y estrategias de gobierno abierto con, y su eventual contribución a, todos los objetivos relevantes a nivel nacional y del sector socio-económico, en todos los niveles del Estado;
4. Fomentar las prácticas de monitoreo y evaluación y la recolección de datos.



# Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE – áreas de trabajo

**La Dirección de Gobernanza pública de la OCDE asiste a los países en la implementación de políticas estratégicas, basadas en evidencia e innovadoras para fortalecer la gobernanza pública y aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Las áreas de trabajo que se tratan en el estudio de las reformas de gobierno abierto en Paraguay se basan en el trabajo diario de la Dirección. Este trabajo involucra llevar a cabo análisis de política y estudios entre pares, facilitando la creación de comités y redes de política pública, presentando recomendaciones y diseñando instrumentos y principios.**

## ÁREAS DE TRABAJO ABORDADAS EN LA REVISIÓN DE PARAGUAY

### Centro de gobierno

Al alejarse del papel tradicional de servicio al ejecutivo desde una perspectiva administrativa, los centros de gobierno desempeñan ahora un papel más activo en el desarrollo de políticas. El trabajo de la OCDE sobre centros de gobierno explora la forma en que los gobiernos pueden adaptar las instituciones en el Centro para desempeñar este papel más extenso y que mira hacia el exterior. Como parte de su trabajo en torno a centros de gobierno, la OCDE reúne a la Red de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno en reuniones anuales.

<http://www.oecd.org/gov/cog.htm>

### Elaboración de presupuestos y planificación estratégica

Mantener la disciplina fiscal, asignar los recursos donde más se necesitan y aumentar la eficiencia de las operaciones gubernamentales influye de manera decisiva en los resultados económicos globales de la nación. La OCDE ha desarrollado unas directrices sobre instituciones fiscales independientes y gobernanza presupuestaria, promueve el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Presupuesto de la OCDE y realiza estudios de presupuesto por países.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/>

### Gobernanza multinivel

Los gobiernos subnacionales ofrecen servicios públicos sustanciales y son cercanos a los ciudadanos. Por esta razón, la gobernanza multinivel eficaz tiene un papel importante en la generación de resultados de crecimiento inclusivo. La OCDE publica estudios territoriales a nivel nacional, regional y metropolitano y fomenta las mejores prácticas en el área de gobernanza multinivel de la inversión pública.

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/multi-levelgovernance.htm>

### Presupuesto y gasto público

El “Grupo de trabajo de altos funcionarios encargados del presupuesto público” realiza estudios de distintos países sobre los sistemas de presupuesto. El objetivo consiste en proporcionar un panorama integral del proceso presupuestario en el país analizado, a fin de evaluar las

experiencias nacionales a la luz de las mejores prácticas internacionales y proporcionar recomendaciones de política pública específicas y ofrecer a los demás países una oportunidad de comentar sobre temas específicos de presupuesto en el país analizado (“estudios entre pares”).

<http://www.oecd.org/gov/pem/>

### Gobierno abierto

El gobierno abierto incluye la apertura de procesos de gobierno, procedimientos, documentos y datos para el escrutinio y la participación públicos. Se considera un elemento fundamental de la sociedad democrática.

<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>

<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>

Abajo: Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, se reunió con Horacio Cartes, Presidente de Paraguay, en la ocasión de su visita oficial a la OCDE en París, el 8 de diciembre de 2016.





## ÁREAS DE TRABAJO ADICIONALES

**Government at a Glance** (Panorama de las Administraciones Públicas), ahora en su cuarta edición, incluye un conjunto de indicadores clave para contribuir al análisis de las comparaciones internacionales del desempeño del sector público.

<http://www.oecd.org/gov/govataglace.htm>

**El gobierno digital** explora cómo los gobiernos pueden hacer mejor uso de las tecnologías de la información y la comunicación – incluyendo datos del gobierno abierto – para adoptar buenos principios de gobierno y lograr metas de política pública.

<http://www.oecd.org/gov/public-innovation/>

**Innovación del sector público** – los gobiernos están encontrando nuevas maneras de operar y responder a las necesidades del público en un mundo globalizado y de redes caracterizado por crecientes expectativas de los ciudadanos y limitaciones financieras. Estos esfuerzos reciben el apoyo del Observatorio de la OCDE para Innovación del Sector Público.

<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/>

**Política regulatoria** – una mejor regulación contribuye a que los gobiernos logren sus objetivos de política mediante el uso de regulaciones, leyes y otros instrumentos regulatorios.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/>

**Género** – el empoderamiento y el impulso para que las mujeres participen en la esfera pública es esencial para asegurar una perspectiva equilibrada sobre diseño de políticas y se asocia con mejoras en los resultados sociales.

<http://www.oecd.org/gov/women-in-government.htm>

**Justicia** – la OCDE trabaja sobre servicios de justicia y tiene como finalidad apoyar un mejor acceso a la justicia mediante el fortalecimiento del enfoque ciudadano de los servicios de justicia.

<http://www.oecd.org/gov/oecd-expert-roundtable-equal-access-to-justice.htm>

**Evaluación y monitoreo** – en la búsqueda de lograr resultados inclusivos, los gobiernos están haciendo uso creciente de los sistemas de monitoreo y evaluación para maximizar el uso de recursos escasos y garantizar que los resultados logrados reflejen los resultados esperados. Recientemente, la OCDE convocó a un **simposio sobre el desempeño del sector público** y organiza anualmente la Red de Altos Funcionarios de Presupuesto sobre Desempeño y Resultados.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficials-networkonperformanceandresults.htm>

**Integridad y contratación pública** – la transparencia y la integridad son esenciales para construir instituciones sólidas, resistentes a la corrupción. La OCDE desarrolló un conjunto de **recomendaciones para mejorar la integridad y evitar la corrupción** en el sector público para garantizar un uso estratégico de las compras de gobierno. La OCDE realiza **estudios sobre integridad en el sector público** y compras de gobierno para ayudar a los diseñadores de políticas a mejorar sus políticas, adoptar mejores prácticas e implementar los principios y estándares establecidos.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/>



# Notas

---





MEJORES POLÍTICAS  
PARA UNA VIDA MEJOR

Para más información

@OECDgov

[www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov)



UNIÓN EUROPEA