
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Paraguay



BID
Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Manthra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Paraguay

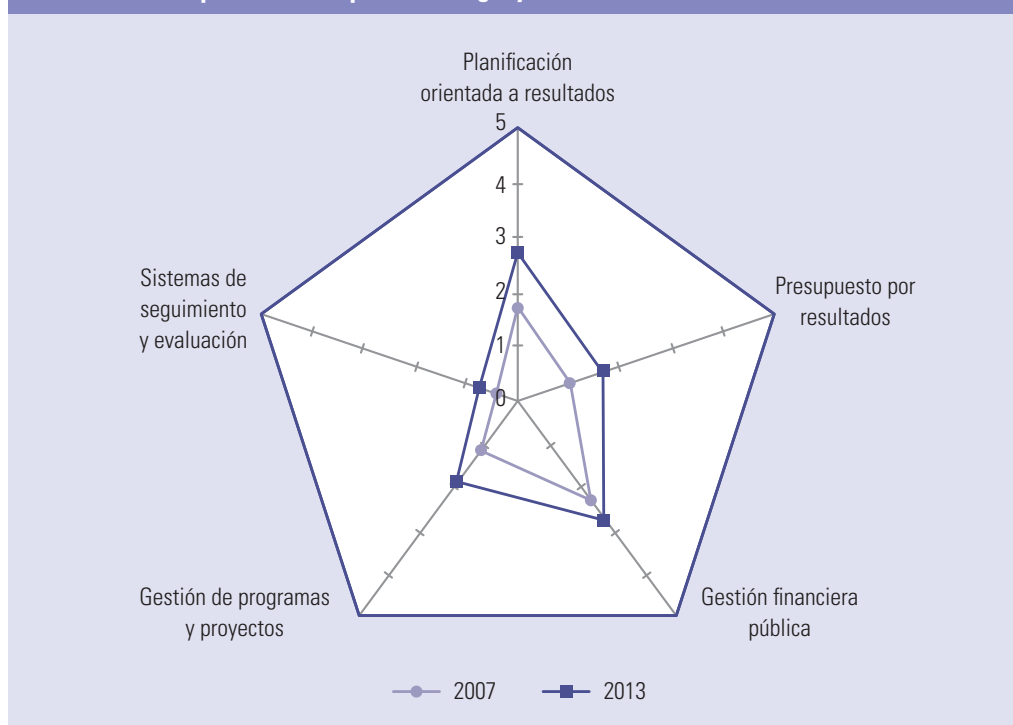
Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

Los resultados de la evaluación de 2013 muestran que Paraguay tuvo importantes avances en la implementación de la GpRD. Los pilares más desarrollados son la planificación orientada a resultados y la gestión financiera pública. Los pilares de desarrollo medio son: presupuesto por resultados y gestión de programas y proyectos. El pilar más frágil sigue siendo el de sistemas de seguimiento y evaluación.

Puntaje de Paraguay en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	1,7	2,8
Presupuesto por resultados	1,1	1,7
Gestión financiera pública	2,3	2,8
Gestión de programas y proyectos	1,1	1,9
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,4	0,7
Promedio	1,3	2,0

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Paraguay



Avances en la implementación de la GpRD en Paraguay

Planificación	Se formuló un plan nacional, la Política Pública de Desarrollo Social (PPDS), que define una visión de largo plazo para 2020 y metas prioritarias para 2013 y se complementa con el programa económico de gobierno que tiene metas de mediano plazo (2008-2013).
Presupuesto	Se fortaleció la relación plan-presupuesto, se introdujeron proyecciones de ingresos y gastos del gobierno central como base para la formulación del presupuesto plurianual, se formularon normas y procedimientos para la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto.
Gestión financiera	Se disminuyó la desviación promedio del gasto ejecutado en relación con el gasto presupuestado; se está ajustando a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP). Se fortaleció el marco institucional y operativo del sistema de adquisiciones. Se desarrollaron el marco institucional y las metodologías para las auditorías internas.
Gestión de programas y proyectos	Se fortaleció el marco legal y organizacional para la evaluación ex ante de proyectos de inversión y se formularon normas para realizarla. Se formularon planes sectoriales en educación y en salud, y se mejoraron los sistemas de información de estos sectores.
Sistemas de seguimiento y evaluación	Se creó el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública (SIMEG).

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	1,7	2,8
Capacidad estratégica de planificación	2,0	3,4
Operatividad de la planificación	1,7	2,9
Carácter participativo de la planificación	0,9	1,2

La responsabilidad de la planificación recae en la Secretaría Técnica de Planificación (STP), creada en 1962, aunque no existe una ley que disponga la planificación estratégica del Estado. Se presentó al Congreso un proyecto de ley para crear el Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN). En 2010 la STP formuló la Política Pública de Desarrollo Social Paraguay para Todos y Todas (PPDS), que define una visión para 2020 y metas prioritarias para lograr en 2013. También tiene un plan de mediano plazo, el Plan Estratégico Económico-Social (PEES) 2008-2013, propuesto por el equipo económico del gobierno, que contiene los problemas, los objetivos, las acciones y las responsabilidades que asume cada institución en el marco de la estrategia. Los objetivos y metas de ambos planes se complementan, pero no están plenamente articulados. Una debilidad del componente es que aún no existe ninguna ley que disponga la planificación estratégica del Estado.

En cuanto a la operatividad de la planificación, el PEES no está formulado sobre una base programática, en su lugar define matrices de las medidas y acciones de las instituciones para lograr los objetivos planteados. El 95% de los programas del PPDS cuenta con financiamiento en el Presupuesto Nacional.

El carácter participativo de la planificación se ha fortalecido gracias a la aprobación en febrero de 2012 del Decreto 8454, que crea la Comisión Pro Equipo Nacional de Estrategia País (Pro ENEP) como instancia de participación ciudadana, consultiva y

asesora en materia de elaboración de políticas públicas; sin embargo, hay espacios de mejora en la definición de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la discusión del plan nacional y en la relación de dicho decreto con la Ley de Planificación.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
Presupuesto por resultados	1,1	1,7
Estructuración programática del presupuesto	2,9	3,5
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	1,6	1,9
Evaluación de efectividad del gasto	0,2	1,3
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	1,8	2,3

Si bien el presupuesto está estructurado sobre la base de programas, la clasificación programática del gasto presenta una apertura restringida, no asimilable al nivel de desagregación subfuncional de la clasificación de las funciones de las administraciones públicas y solo el gasto en inversión está desagregado en programas, subprogramas y proyectos. Aunque el proceso de formulación presupuestaria se caracteriza por ser “incremental”, es decir, toma en cuenta las asignaciones de años anteriores, se ha fortalecido el vínculo entre el plan y el presupuesto debido a que se estableció en los lineamientos presupuestarios la obligatoriedad de que las instituciones públicas formulen un Plan Operativo Anual basado en los planes nacionales de la PPDS.

El país no tiene un marco fiscal de mediano plazo, pero desde el año 2005 se elaboran presupuestos plurianuales de tres años y, a partir de 2011, el Ministerio de Hacienda incluye en el Informe Anual de Finanzas Públicas las proyecciones de ingresos y gastos para la Administración Central y las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, las cuales se toman como base para la formulación del presupuesto plurianual. Por otra parte, el país no tiene una ley de responsabilidad fiscal u otras disposiciones legales que fomenten la disciplina fiscal.

En materia de evaluación de efectividad del gasto, en 2011 el Ministerio de Hacienda estableció normas y procedimientos para la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de programas, subprogramas y proyectos basado en indicadores de desempeño. Estas normas se están aplicando como proyecto piloto en tres instituciones. No se ha avanzado en la creación de incentivos para la efectividad de la gestión.

Se ha fortalecido la difusión de la información presupuestaria producto de la publicación en Internet del proyecto de Ley de Presupuesto y la ley después de su aprobación. Los estados financieros se hacen públicos en los seis meses siguientes a finalización de sus auditorías.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
Gestión financiera pública	2,3	2,8
Gestión presupuestaria y financiera	2,5	2,8
Sistema de adquisiciones	1,8	2,7
Auditorías externa e interna	2,6	2,8

Se observa una disminución en la desviación entre el gasto programado y el ejecutado (subejecución), lo cual evidenciaría un mejor uso del presupuesto como instrumento de gestión pública. Se identificaron mejoras en el análisis del riesgo fiscal relacionado con obligaciones directas; sin embargo, no existen mecanismos de mitigación de los efectos de los riesgos de estas obligaciones ni se analiza el riesgo relacionado con los pasivos contingentes. En cuanto a la transparencia del presupuesto, el país no tiene gasto extrapresupuestario no declarado. Por otra parte, el sistema de contabilidad se está ajustando a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP), el Plan Contable se encuentra integrado a todos los rubros presupuestarios y la contabilidad se realiza en base devengada y caja. Se ha iniciado la implementación gradual de la cuenta única del tesoro. No se observaron cambios en la composición del Sistema Integrado de Administración Financiera, que incluye presupuesto, contabilidad y tesorería.

En 2007 se creó la Dirección Nacional de Contratación Pública (DNCP), ente responsable de normar y regular el sistema de adquisiciones, que tiene autonomía para el desarrollo de sus funciones. Adicionalmente se crearon el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP), que contiene información sobre todos los procesos relacionados con compras públicas e incluye estadísticas consolidadas, el Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE) y el Sistema Electrónico para la adquisición de bienes y servicios estandarizados mediante la modalidad de Subasta a la Baja Electrónica (SBE). Se estableció la obligatoriedad de las instituciones públicas de llevar a cabo el Plan Anual de Contrataciones (PAC) de acuerdo con sus asignaciones presupuestarias y techos establecidos por el Plan Financiero y de usar pliegos estándar de licitación para la adquisición de obras, bienes y servicios.

El marco legal de la auditoría interna es la Ley de Administración Financiera del Estado (LAFE) y la Reglamentación del Régimen de Control y Evaluación de la AFE. Adicionalmente, en 2007 se estableció el Modelo Estándar de Control Interno (MECIP) por el que es obligatorio que las auditorías internas envíen su Plan de Trabajo Anual, Cronograma de Actividades e Informes a la Auditoría General del Estado. En 2008 se adoptó el uso obligatorio del Manual de Auditoría Gubernamental Unificado (MAGU) para los órganos de control y se dio el rango de ministro al auditor general del Poder Ejecutivo. La Constitución y la Ley Orgánica de la Contraloría establecen el marco legal de la auditoría externa. Las normas del ente contralor se ajustan a las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Se observa una disminución del porcentaje del gasto auditado a través de auditorías financieras externas y una mejora en los plazos de respuesta formal de las instituciones a los problemas detectados. Se avanzó en la publicación de los informes de auditoría, que ahora están a disposición de los ciudadanos por medio de Internet.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
Gestión de programas y proyectos	1,1	1,9
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	0,5	1,9
Visión sectorial de mediano plazo	1,6	2,9
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,3	1,6
Sistemas sectoriales de información	1,0	1,4

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

En los últimos años se ha fortalecido el marco legal de la evaluación ex ante. En 2011, la ley que fija las funciones y la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda (MH) estableció que la administración del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) le corresponde a la Subsecretaría de Estado de Economía, a través de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), en coordinación con la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Oficina Nacional de Proyectos. Posteriormente, en 2012, el Reglamento del SNIP estipuló que tanto la STP como el MH deben realizar evaluaciones de los procesos de inversión pública cualquiera sea su fuente de financiación. También determina que la STP debe gestionar la Ventanilla Única de Inversión Pública (VUIP) y la emisión del Dictamen de Admisibilidad. La DSIP ha formulado normas técnicas para la realización de las evaluaciones ex ante y publicó el catálogo de precios sociales de mano de obra. Por su parte, la STP verifica que exista articulación entre los proyectos presentados y los objetivos del plan de gobierno de mediano plazo como uno de los criterios para emitir el Dictamen de Admisibilidad del proyecto. Se está realizando la evaluación ex ante al 100% de los proyectos con financiamiento externo y solo se han presentado cuatro proyectos con financiamiento local.

Gestión sectorial

Educación: El documento marco de la política educativa es el Plan Nacional de Educación 2024, en el que se delinean las principales acciones que se desarrollarán. Establece un vínculo operativo con el PPDS a través de programas emblemáticos, que definen metas de mediano plazo. Los avances en la gestión sectorial se reflejan en que el Plan Operativo Anual establece metas de producción de bienes y servicios, que son monitoreadas bimestral, semestral y anualmente. No se firman contratos de gestión y los sistemas de evaluación y remuneración no incluyen incentivos para el logro de resultados institucionales. Una línea estratégica de trabajo es el mejoramiento de la calidad de la educación en los distintos niveles. Existe un sistema de estadísticas educativas que presenta información censal y de cobertura del sector.

Salud Pública: El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social formuló el Plan Estratégico 2009-2013, que define metas anuales y plurianuales de producción de servicios, aunque no se incluyen los costos. Los productos y servicios, metas, responsables, costos y unidades de medida se especifican en el anteproyecto de Presupuesto. No se observan procedimientos y criterios institucionalizados para corregir las fallas detectadas a través de la información que se recolecta sobre la calidad de los servicios.

Desarrollo Social: No existe un plan sectorial y las acciones se orientan por lo establecido en el PPDS. Los reclamos y denuncias sobre la calidad de los servicios se presentan por medio de las Mesas de Participación Ciudadana. En 2010 se introdujo el Sistema de Información y Gestión de Beneficiarios de los Programas Sociales (SIGBE), que también incluye información sobre la cobertura de los bienes y servicios.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,4	0,7
Seguimiento de la gestión gubernamental	0,0	0,7
Sistemas de información estadística	1,5	1,9
Evaluación de la gestión gubernamental	0,2	0,3

La STP tiene el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública (SIMEG), cuyo propósito es observar el cumplimiento de las metas establecidas por las instituciones en sus planes operativos anuales; sin embargo, no incluye indicadores de desempeño y no existen otros materiales técnicos adicionales al manual de procedimientos. Actualmente, solo se monitorean seis instituciones públicas, que representan el 8% del Presupuesto Nacional. Por otro lado, aunque la STP es la entidad responsable de la evaluación de las políticas y los programas, no existe un sistema para cumplir esta función ni se realizan evaluaciones periódicamente.

La Dirección General de Estadística, Encuesta y Censo es responsable del sistema de estadísticas y tiene autonomía técnica; sin embargo, a la fecha no existe un plan estadístico nacional. La producción estadística, como los censos y encuestas a hogares, se rige por normas y estándares internacionales, pero no existe información sobre el cumplimiento de estos estándares en todos los procesos de generación de estadísticas.

