

添付資料 5

公共セクターの行政能力開発

アクションプラン

Tabla de Contenido

5.1	TEMAS ANALIZADOS EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	5
5.1.1	<i>Antecedentes</i>	5
5.1.2	<i>Las entidades de la administración central</i>	7
5.1.3	<i>Gobernaciones ejemplares de Cordillera, Caazapá, Itapúa y Concepción</i>	21
5.1.4	<i>Las municipalidades ejemplares de Arroyos y Esteros, Obligado, Horqueta y Caazapá</i>	35
5.1.5	<i>Los mecanismos ejemplares de coordinación interinstitucional</i>	52
5.2	TEMAS ANALIZADOS EN EL MARCO DEL ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS EXITOSAS DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL A NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL	68
5.2.1	<i>Antecedentes del análisis</i>	68
5.2.2	<i>Proyectos meta con buenas prácticas en experiencia interinstitucional</i>	74
5.2.3	<i>Aspectos exitosos de los proyectos</i>	77
5.2.4	<i>Roles y actividades de los organismos de administración local en los proyectos</i>	82
5.2.5	<i>Aspectos de las funciones y las actividades para el éxito</i>	84
5.2.6	<i>Recomendaciones sobre la coordinación interinstitucional de los organismos locales para los proyectos de apoyo a los pequeños productores rurales</i>	86

5.1 Temas analizados en el marco de la evaluación de la capacidad de gestión administrativa

5.1.1 Antecedentes

Las instituciones analizadas a través del relevamiento de datos sobre su capacidad de gestión administrativa y de articulación fueron:

A. Instituciones a nivel central

- (1) Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS)
- (2) Secretaría Técnica de Planificación (STP)
- (3) Ministerio de Hacienda (MH)
- (4) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- (5) Ministerio de Industria y Comercio (MIC)
- (6) Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)
- (7) Secretaría del Ambiente (SEAM)
- (8) Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
- (9) Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- (10) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)

B. Instituciones en los niveles locales

- (1) Gobiernos Departamentales
 - i. Concepción
 - ii. Cordillera
 - iii. Caazapá
 - iv. Itapúa
- (2) Gobiernos Municipales
 - i. Horqueta
 - ii. Arroyos y Esteros
 - iii. Caazapá
 - iv. Obligado
- (3) Mecanismos de Coordinación Interactores (Interinstitucional)
 - i. Consejo Departamental de Salud de Itapúa (Itapúa – CDS)
 - ii. Consejo Departamental Interinstitucional de Concepción (Concepción – MDI)
 - iii. Consejo Departamental Interinstitucional de Caazapá (Caazapá – MDI)

- iv. Consejo de Educación de Arroyos y Esteros (Arroyos y Esteros – CE)
- v. Consejo de Salud de Arroyos y Esteros (Arroyos y Esteros – CS)
- vi. Consejo de Educación de Obligado (Obligado – CE)
- vii. Consejo de Salud de Obligado (Obligado – CS)
- viii. Consejo de Desarrollo Agropecuario de Horqueta (Horqueta – CDA)

En cuanto a las mesas interinstitucionales de coordinación, también se relevó información sobre otros consejos, pero que debido a falta de información completa no fueron incorporadas al estudio, o bien solo serían consideradas en el caso de que no se contara con la posibilidad de entrevistar a algún mecanismo departamental o municipal dado nuestro conocimiento de la falta de operatividad de muchas de ellos y a que el ambiente político con motivo de las elecciones municipales presente a finales del año 2010 haría difícil las reuniones y talleres participativos con las autoridades.

Las demás mesas de coordinación entrevistadas pero que no son parte del análisis global fueron:

- i. Mesa de Desarrollo Distrital de Caazapá
- ii. Consejo de Desarrollo Departamental de Itapúa
- iii. Consejo de Desarrollo Departamental de Cordillera
- iv. Consejo Departamental de Educación de Itapúa
- v. Asociación de Intendentes de Itapúa (AIDI)

C. Objetivos

El trabajo de análisis tuvo dos objetivos principales:

- 1- “la evaluación de la capacidad administrativa de diez instituciones centrales, cuatro gobernaciones y cuatro municipalidades en referencia a seis aspectos administrativos: Planificación, Presupuesto, Gestión Financiera, Programas y Proyectos, Monitoreo y Evaluación ,y Gestión de Personas (RRHH)”;
- 2- “la evaluación de mecanismos de coordinación inter-actores para el desarrollo, identificados en los respectivos cuatro departamentos y cuatro municipalidades analizados”.

D. Metodología adoptada

La propuesta técnica para la evaluación de las capacidades de gestión administrativas de las

instituciones y de la capacidad de articulación de las instancias de coordinación, consistió a partir de la misma autoevaluación de las instituciones e instancias de coordinación, a través de talleres focales en la medida que fuera posible (y de entrevistas con los responsables de las diversas áreas administrativas analizadas) y desde esa perspectiva, proponer un Plan de Acción para el fortalecimiento de dichas capacidades administrativas de las instituciones e instancias objetos del estudio de evaluación.

Cabe resaltar que la propuesta técnica inicial fue modificada en el sentido de que por la premura del tiempo y la época del año en que se llevó a cabo la consultoría (finales del año y cambios en la administración municipal con nuevas autoridades), no fue posible tener convocatoria para los talleres de auto diagnóstico. En vista de esta situación, se optó por aplicar entrevistas semi-estructuradas a los responsables de cada área encargada de los aspectos evaluados y a los Coordinadores y/o Miembros de los mecanismos de coordinación inter-actores identificados. Posteriormente, una vez elaborados los informes de diagnóstico, se realizaron talleres de validación (con las personas entrevistadas y autoridades) de la información elaborada y participativamente se estructuraría un Plan de Acción para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades y organismos que fueran objeto de estudio.

5.1.2 Las entidades de la administración central¹

A. Caracterización de la organización de las entidades de la administración central

En el ámbito del presente estudio conviene citar que el actual gobierno del Paraguay se encuentra abocado a la ejecución de una Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 (“Paraguay para todos y todas” o Plan 2020) y asimismo en la ejecución del Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013, los cuales representan lineamientos estratégicos tendientes a lograr el desarrollo nacional y armonizan las acciones políticas dentro de un horizonte temporal y con el empleo de herramientas analíticas asociadas al diseño e implementación de las mismas.

Las limitaciones de Gestión del Sector Público que contempla la Propuesta “Paraguay para todos y todas” reconoce en los estudios realizados por el PNUD denominados “Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay” e “Innovación Estructural de la Administración

¹ Para los efectos de este trabajo se entiende como entidades de administración central aquellas que no se refieren a los Gobiernos Departamentales o Municipales o no son Mecanismos de Coordinación Interinstitucional, pues de acuerdo a la Carta Orgánica del Instituto de Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), este órgano público tiene carácter de ente autónomo y autárquico.

Pública Paraguaya” que en líneas generales se han presentado como restricciones sobre la eficiencia y eficacia del sector público, los siguientes aspectos:

- Base legal desordenada y desactualizada;
- Superposición de funciones entre las instituciones;
- Organización administrativa obsoleta, discrecionalidad en la gestión y poco desarrollo de los sistemas de control y evaluación;
- Desconexión entre sistemas de información institucional que genera dispersión y mal aprovechamiento de la misma que no permiten el buen aprovechamiento de esta herramienta para corregir, reorientar o suspender acciones para consolidar políticas;
- Descoordinación y falta de comunicación entre instituciones y poderes.

Si bien este diagnóstico ha permitido realizar avances significativos en lo que respecta al mejoramiento de las condiciones desfavorables de la administración pública, no obstante ellas no han logrado aun ser mitigadas lo suficiente e inclusive algunas hasta se mantienen en la actualidad bajo los mismos niveles, como se verá en lo sucesivo del documento.

Se ha presentado que entre otras cosas, la ausencia de planificación estratégica en el sector público hace que la discrecionalidad en las decisiones fragilicen las reglas de juego imperantes y deja al descubierto las fallas que existen en el control y monitoreo de las políticas públicas. Se indica además que la actual estructura del gasto público impide en gran manera la expansión de la inversión pública y la provisión suficiente de bienes y servicios públicos por lo cual se expone la necesidad de plantear que en las propias instancias de diseño se incorpore la elevación gradual y significativa del gasto público (PEES).

Es relevante mencionar en cuanto a la gestión de la administración central, la importancia de un análisis jurídico legal en razón a que, a diferencia de las actividades de orden privado, las funciones públicas tienen la obligatoriedad de ceñirse única y exclusivamente a los mandatos de la ley, en vista del principio de legalidad que impera en todo el Derecho Público del cual se derivan las acciones en esta esfera.

Es por la razón apuntada que se parte en primer lugar de las disposiciones constitucionales. Conforme lo dispone el artículo 202, numeral 12 de la Norma fundamental, el Poder Legislativo tiene la atribución de “dictar leyes para la organización de la administración de la República”, entendiéndose por “administración de la República” la atribución que la misma Constitución otorga al Poder Ejecutivo de “dirigir la administración general del país” (artículo 238, numeral 1 CN).

Dicha norma también dispone que “la dirección y la gestión de los negocios públicos están confiadas a los ministros del Poder Ejecutivo, cuyo número y funciones están determinados por la ley” (artículo 240, CN) y establece que “los Ministros son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, en las cuales, bajo la dirección del Presidente de la República, promueven y ejecutan la política relativa a las materias de su competencia” (artículo 242 CN). Establece también la conformación de un Consejo de Ministros que es la reunión de todos estos, convocados por el Presidente de la República, con el fin de “coordinar las tareas ejecutivas, impulsar la política del Gobierno y adoptar decisiones colectivas” (artículo 243 CN).

Sobre Secretarías Ejecutivas y otras dependencias, entre ellas el Gabinete Social de la Presidencia, la Constitución no las menciona explícitamente pero empíricamente vienen siendo de importante gestión y han sido establecidas por decreto y funcionando bajo las mismas leyes de la administración financiera y de gestión lo cual convendría regularlas de manera sistémica, a fin de dotarlas de los lineamientos jurídicos que permitan mejorar su actuación.

El número de los Ministerios ha sido de 10 unidades históricamente. El tamaño de los mismos (en recursos económicos, de personal, etc.) es heterogéneo, destacándose algunos de gran importancia como MOPC, MSPyBS, MEC y MAG. No obstante, la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación refleja las variaciones de preeminencias en importancia o urgencias de atención.

De los diez ministerios existentes, cinco tienen leyes orgánicas que los regulan específicamente y corresponden, de los que al análisis interesa, a cuatro ministerios: MIC, MH (Ley 109/92), MAG (Ley 81/92) y MOPC (Ley 167/93). La más antigua es la ley 904 del MIC del año 1963 y ha tenido mínimos ajustes por la ley 2961/06.

Los demás ministerios que interesan al estudio, se rigen por leyes o decretos varios: El MEC se rige por la Ley 1264/98 “Ley General de Educación”; El MSPyBS por Decreto 21376/98 que establece la nueva organización funcional; algunos de estos Ministerios no cuentan con leyes orgánicas, en sentido formal como es el caso del MSPyBS, sino que se regulan mediante decretos. Por último, el Senado de la Nación acaba de aprobar (noviembre 2010) la creación del Ministerio de Desarrollo Social, pero hasta ahora no se cuenta con mayores precisiones para la puesta en funcionamiento del mismo.

De las 13 Secretarías ejecutivas dependientes del Poder Ejecutivo, once están creadas y reguladas por sus respectivas Leyes y sólo dos han sido creadas y reguladas por decretos de las

cuales importan solamente para este caso la STP (1963) y la SEAM (2000).

Los espacios o instancias de coordinación entre ministerios y/o secretarías ejecutivas se realizan, básicamente, en cuatro ámbitos institucionalizados:

- a) el Consejo de Ministros,
- b) el Gabinete Social,
- c) el Consejo Presidencial de modernización de la Administración Pública (CPMAP), y
- d) el Consejo de Defensa Nacional.

Sobre el Consejo de Ministros, carece de una ley que lo regle y en él no están explícitamente incluidos los Secretarios/as ejecutivos/as. Los demás espacios o consejos citados responden a motivos específicos. Además, no incluyen a todos los Ministerios y/o Secretarías ejecutivas, sino sólo a las que guardan relación con los respectivos asuntos específicos.

No existe una instancia preestablecida que reúna a todos los responsables de estas unidades gubernamentales, ni tampoco que contemple a los directivos de otros entes públicos que guardan relación con la tarea gubernativa del Poder Ejecutivo (como podrían ser los entes descentralizados). La coordinación interinstitucional no resulta ser sistémica ni tiene bases legales preestablecidas. Surgen normalmente a necesidades del propio Presidente, así como se establece en la Constitución.

La mayor parte de las normas legales de las instituciones de la administración central se refieren a etapas de implementación o ejecución de las políticas. Las que se refieren a planificación y control son menos y responden siempre a una prescripción legal de carácter administrativo financiero; sería el caso de la Ley N° 1535/99 de “Administración Financiera del Estado” y sus decretos y resoluciones reglamentarias que le sean aplicables, así como las leyes anuales de Presupuesto General de la Nación.

Algunas funciones o temas tienen cobertura en las normas existentes, aunque en las percepciones de los funcionarios no es clara o evidente. Algunas funciones están desatendidas o mal cumplidas o son insuficientes por razones del tipo presupuestario, procesos ineficientes desconocimiento de los mismos por parte de los encargados.

El desconocimiento o ignorancia del marco normativo existente, se deriva más que en la cantidad en la dispersión de normas legales existentes, así como de la falta de divulgación apropiada.

En cuanto al carácter participativo las normas orgánicas analizadas prevén escasísimos espacios o mecanismos para la participación ciudadana. No existen mecanismos sistemáticos, periódicos, ni siquiera para consulta de temas de gran incidencia o importancia social. Faltan mecanismos o canales de vinculación institucional con la sociedad civil.

Las leyes sobre instancias o herramientas de evaluación de la gestión de los organismos y sus autoridades, no son de mucho conocimiento por parte de los funcionarios y si conocen la existencia, pocos saben cómo funciona.

Se registran fallas en los mecanismos de coordinación y tanto entre dependencias de un mismo ministerio o entidad como interministerial. Tienden a actuar de manera independiente, siendo escaso el flujo de información entre las partes así como la necesaria coparticipación en el diseño y evaluación de las acciones a cargo de la respectiva unidad, lo cual puede producir duplicación de esfuerzos o esterilidad de las acciones.

Este último punto se refleja en el hecho de que los funcionarios encuestados no pudieron responder adecuadamente a ciertas preguntas básicas (contenidas en los cuestionarios basados en el proyecto PRODEV del BID) sobre la gestión de la institución que administraban, y en algunas ocasiones incluso respondieron que desconocían absolutamente las normas que les enmarcan su accionar.

Por el lado de la gestión financiera, la ejecución presupuestaria se realiza en base al Plan Financiero. Dicho Plan Financiero sirve de marco de referencia para la programación y la asignación de recursos. Sólo se pueden contraer obligaciones con cargo a saldos disponibles de asignación presupuestaria específica. No se puede disponer de las asignaciones para una finalidad distinta a la establecida en el Presupuesto. El sistema contable se rige por las disposiciones establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado y sus decretos y resoluciones reglamentarias que le sean aplicables.

El sistema de control de la Administración Financiera es interno y externo, externo sobre todo a través de la Contraloría General de la República y la Auditoría de la Presidencia. Los programas y proyectos contienen en sus convenios además, la necesidad de realizar la contratación de auditorías externas a través de empresas consultoras del ramo.

Todas las dependencias cuentan con control interno conformado por los instrumentos, mecanismos y técnicas de control, que son establecidos en la reglamentación pertinente, y

comprende el control a cargo del órgano de la auditoría interna de la institución. El control externo está a cargo principalmente de la Contraloría General de la República, que tiene a su cargo el estudio de la rendición y el examen de cuentas de las entidades, a los efectos del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes. Se basa, principalmente, en la verificación y evaluación de los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial, sin perjuicio de otras informaciones que se puedan solicitar para la comprobación de las operaciones realizadas.

La rendición anual de cuentas de la ejecución presupuestaria comprende el balance patrimonial y de ingresos y egresos, el estado financiero, la comparación analítica del presupuesto general y de su ejecución y el inventario de bienes patrimoniales y otros requisitos establecidos en la reglamentación correspondiente que dicte la Contraloría General de la República.

Las contrataciones públicas que realicen las entidades se rigen por las disposiciones de la Ley No. 2051/2003 de “Contrataciones Públicas” o resoluciones de la UCNT y por las normas establecidas por los organismos que financian proyectos ejecutados por las distintas instituciones.

En cuanto al régimen del personal son aplicables a las entidades y a su personal, las disposiciones de la Ley de la Función Pública, que regula la situación jurídica de los funcionarios públicos en general.

B. Principales problemas de las entidades de la administración central por cada uno de los cinco aspectos administrativos y la capacidad de recursos humanos

Se resume a continuación el resultado del cuestionario utilizado en el análisis de la gestión administrativa de los siguientes ministerios, secretarías, entes autónomos y autárquicos y mecanismos de coordinación:

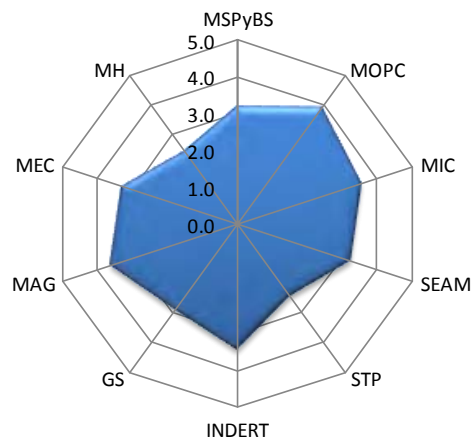
Ministerios	Secretarías de la Presidencia de la República	Entes autónomos y autárquicos	Mecanismos de Coordinación
<ul style="list-style-type: none">•MSPyBS•MOPC•MIC•MAG•MEC•MH	<ul style="list-style-type: none">•SEAM•STP	<ul style="list-style-type: none">•INDERT	<ul style="list-style-type: none">•Gabinete Social

Cabe advertir que no se cuenta con información completa del MEC y del MH, en lo que se refiere a las competencias de planificación estratégica, presupuesto por resultados y gestión por programas y proyectos en el primer caso, y de presupuesto por resultados en el último. No obstante, se utilizó la información disponible proveniente de las entrevistas a los responsables de todas las entidades, a fin de obtener resultados provenientes de la mayor cantidad de fuentes.

Del estudio de estas entidades se puede concluir que el desempeño de las capacidades administrativas por debajo del promedio se presenta en STP, el Gabinete Social y MH. Lo contrario ocurre con el MOPC, el MIC, el INDERT, el MAG y el MEC.

Proceso de gestión por resultados	MSPyBS	MOPC	MIC	SEAM	STP	INDERT	GS	MAG	MEC	MH	Prom.
Planificación Estratégica	2.5	4.4	4.1	3.7	2.8	3.4	4.1	3.5	n.d.	2.0	3.4
Presupuesto por Resultados	3.3	3.6	3.1	3.5	1.7	2.8	3.8	2.9	n.d.	n.d.	3.1
Gestión Financiera Pública	4.2	4.1	4.0	3.6	3.4	4.0	3.8	3.9	2.5	3.9	3.7
Gestión de Programas y Proyectos	2.7	4.2	3.9	3.3	1.0	3.9	1.3	2.8	n.d.	1.4	2.7
Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública	3.0	3.4	3.4	0.6	2.5	3.4	1.7	4.2	4.1	1.6	2.8
Gestión de Recursos Humanos	3.4	3.8	2.8	4.5	3.2	2.9	2.5	4.3	3.2	3.5	3.4
Promedio	3.2	3.9	3.5	3.2	2.4	3.4	2.9	3.6	3.3	2.5	3.2

Nota: n.d. No disponible.

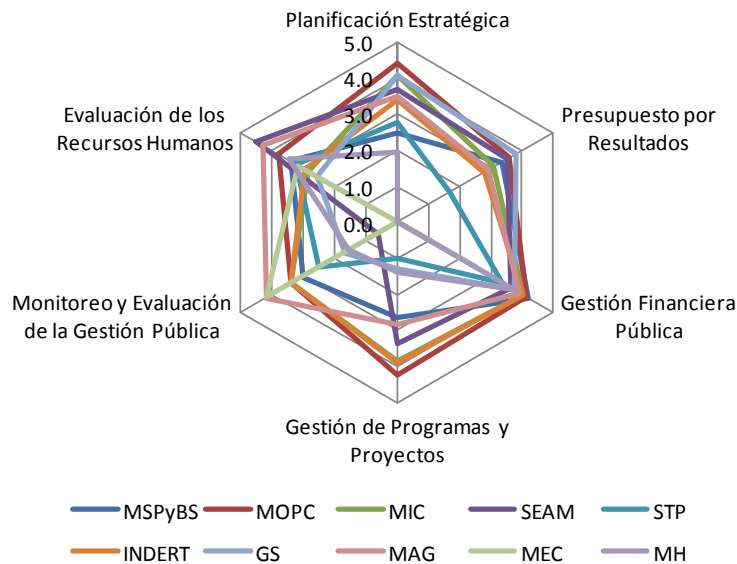


El principal problema para el conjunto de entidades bajo análisis se refiere a la baja gestión de programas y proyectos, seguido por el monitoreo y evaluación de la gestión pública.

Se puede apreciar que la STP tiene un desempeño por debajo del promedio en todas las competencias estudiadas, mientras que el MEC solo presenta una performance superior al promedio en monitoreo y evaluación de la gestión pública. Por el contrario, el MOPC presenta

rendimientos superiores al promedio en todas las competencias.

Finalmente, la gestión financiera pública es la competencia con mejor performance entre todas las entidades públicas, seguida por la planificación estratégica y la gestión de recursos humanos.



Etapa I. Planificación Estratégica

En cuanto a planificación estratégica, el MSPyBS, al igual que el INDERT y el MH se encuentran por debajo del promedio simple de los cuatro subcomponentes analizadas.

La principal barrera para la mayoría de las entidades en este caso es la ausencia de participación en la elaboración de la planificación. Aunque en la SEAM la participación es muy elevada, no ocurre lo mismo en el MSPyBS, la STP y el MAG.

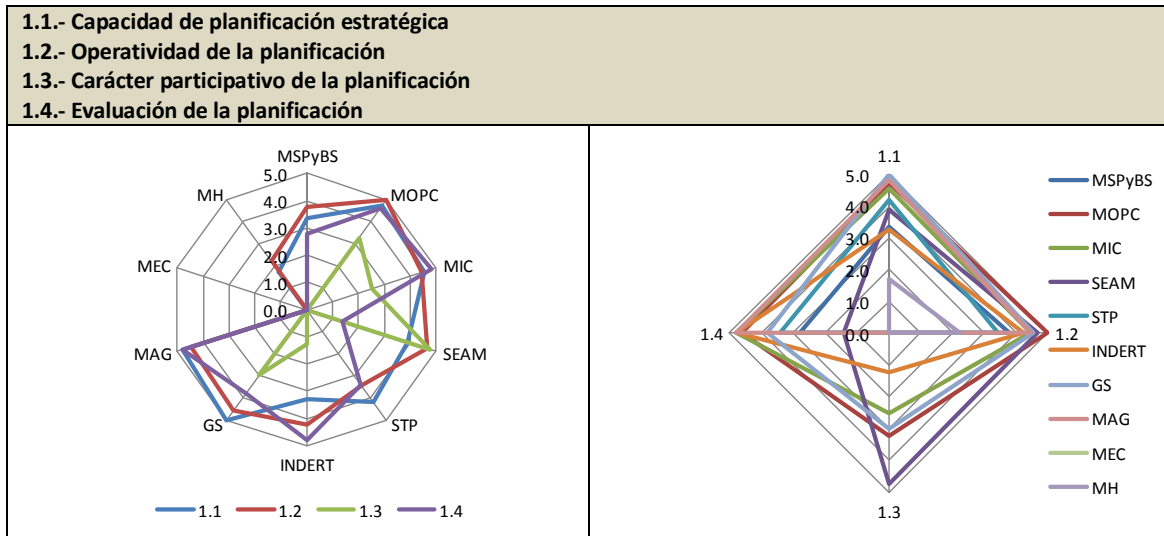
Planificación Estratégica	MSPyBS	MOPC	MIC	SEAM	STP	INDERT	GS	MAG	MEC	MH	Prom.
1.1.- Capacidad de planificación estratégica	3.4	4.7	4.5	3.9	4.2	3.3	5.0	4.8	n.d.	1.7	3.9
1.2.- Operatividad de la planificación	3.8	5.0	4.4	4.7	3.4	4.2	4.6	4.4	n.d.	2.2	4.1
1.3.- Carácter participativo de la planificación	0.0	3.3	2.5	4.8	0.0	1.3	3.0	0.0	n.d.	n.d.	1.8
1.4.- Evaluación de la planificación	2.8	4.6	4.8	1.4	3.4	4.8	3.8	4.8	n.d.	n.d.	3.8
Promedio	2.5	4.4	4.1	3.7	2.8	3.4	4.1	3.5	n.d.	2.0	3.4

Nota: n.d. No disponible.

El Gabinete Social, presenta valores muy altos en todos los aspectos estudiados, al igual que el MOPC y el MIC.

Los puntos positivos más resaltantes son la capacidad de planificación en el Gabinete Social, y la operatividad de la planificación en el MOPC.

Resalta la falta de planificación estratégica y su baja operatividad en el MH.



Etapa II. Presupuesto por Resultados

Del análisis se puede observar la presencia de dos grupos de entidades, la primera formada por la STP, el INDERT y el MAG que se encuentran por debajo del promedio simple de los siete subcomponentes considerados en la gestión de presupuesto por resultados, donde la STP ocupa el escalón más bajo en el desempeño global.

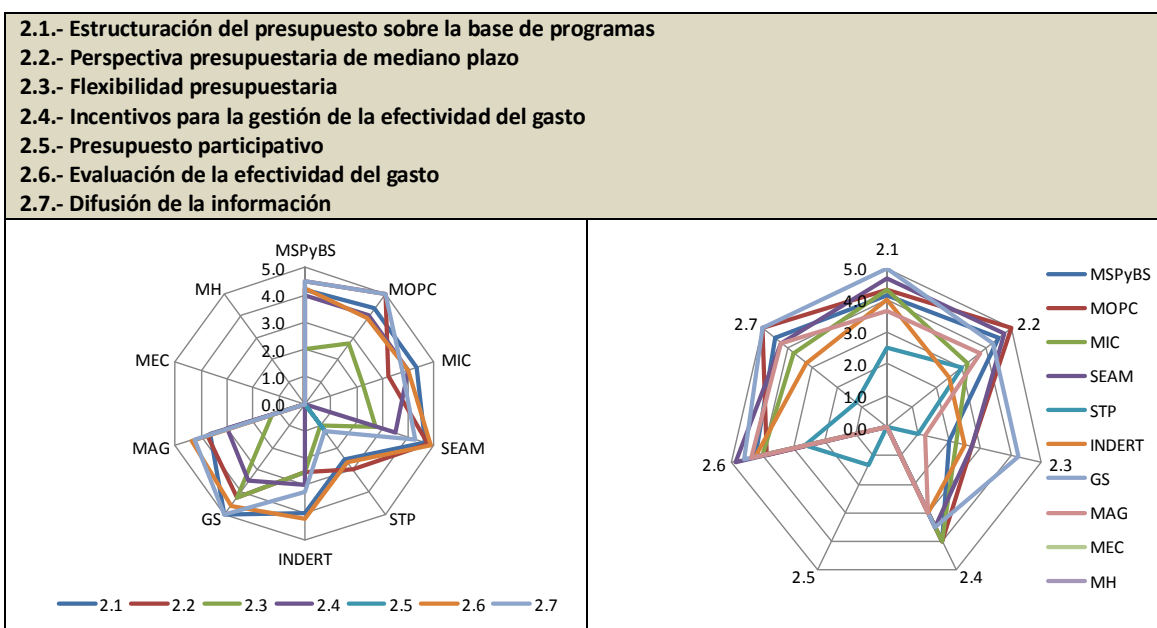
El principal problema en esta etapa administrativa consiste en la ausencia de un presupuesto participativo, y en segundo lugar, la falta de flexibilidad presupuestaria.

Presupuesto por Resultados	MSPyBS	MOPC	MIC	SEAM	STP	INDERT	GS	MAG	MEC	MH	Prom.
2.1.- Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	4.2	4.3	4.3	4.7	2.5	4.0	5.0	3.7	n.d.	n.d.	4.1
2.2.- Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	4.5	5.0	3.3	4.8	3.0	2.5	4.3	3.8	n.d.	n.d.	3.9
2.3.- Flexibilidad presupuestaria	2.0	2.8	2.3	2.8	1.0	2.5	4.3	1.3	n.d.	n.d.	2.3
2.4.- Incentivos para la gestión de la efectividad del gasto	4.0	4.0	4.0	3.5	0.0	3.0	3.5	3.0	n.d.	n.d.	3.1
2.5.- Presupuesto participativo	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0	n.d.	n.d.	0.2
2.6.- Evaluación de la efectividad del gasto	4.3	3.9	4.0	4.9	2.6	4.3	4.6	4.4	n.d.	n.d.	4.1
2.7.- Difusión de la información	4.5	5.0	3.8	4.3	1.3	3.3	5.0	4.3	n.d.	n.d.	3.9
Promedio	3.3	3.6	3.1	3.5	1.7	2.8	3.8	2.9	n.d.	n.d.	3.1

Nota: n.d. No disponible.

El Gabinete Social se destaca por arriba del promedio general entre las diferentes entidades.

Resaltan entre los puntos positivos los referentes a la estructuración del presupuesto sobre la base de programas del Gabinete Social; la perspectiva presupuestaria de mediano plazo del MOPC; la evaluación de la efectividad del gasto de la SEAM y la difusión de la información del MOPC y el Gabinete Social.



Etapa III. Gestión Financiera Pública

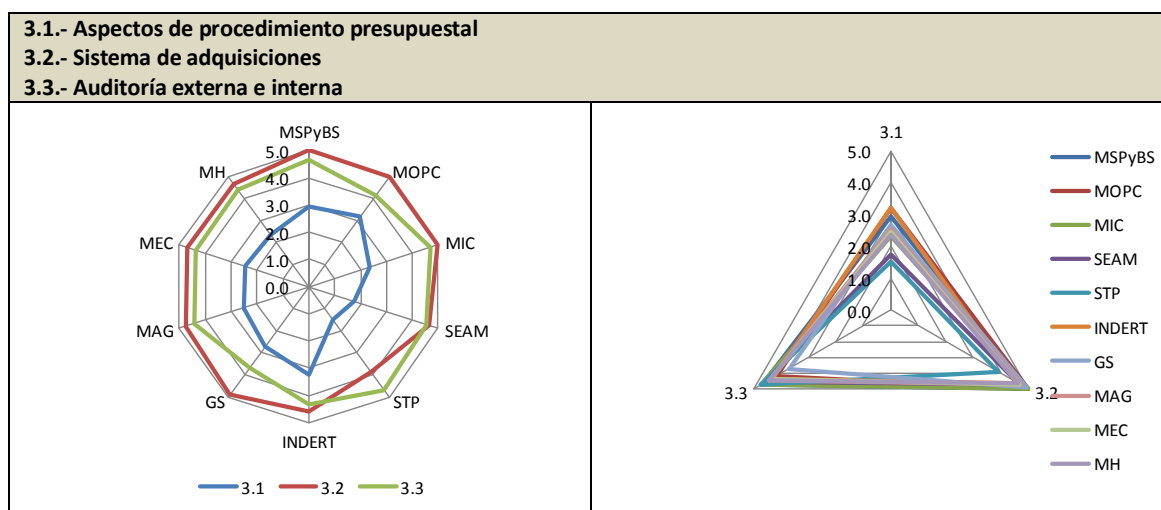
De acuerdo a la siguiente tabla, la SEAM, la STP, el Gabinete Social, el MEC y el MH presentan un desempeño de la gestión financiera pública por debajo del promedio de las entidades de la administración central analizadas.

Gestión Financiera Pública	MSPyBS	MOPC	MIC	SEAM	STP	INDERT	GS	MAG	MEC	MH	Prom.
3.1.- Aspectos de procedimiento presupuestal	3.0	3.2	2.3	1.7	1.5	3.2	2.7	2.1	0.0	2.6	2.2
3.2.- Sistema de adquisiciones	5.0	5.0	5.0	4.7	3.9	4.6	4.9	5.0	5.0	5.0	4.8
3.3.- Auditoría externa e interna	4.7	4.2	4.7	4.6	4.7	4.3	3.7	4.6	n.d.	4.0	4.4
Promedio	4.2	4.1	4.0	3.6	3.4	4.0	3.8	3.9	2.5	3.9	3.7

Nota: n.d. No disponible.

Resalta como principal problema de esta competencia los aspectos del procedimiento presupuestario, mientras que el sistema de adquisiciones y las auditorías internas y externas se encuentran cercanos a su implementación efectiva.

Los puntos a fortalecer serían el sistema de adquisición del MEC, y la auditoría interna y externa del MOPC, el INDERT, el Gabinete Social y el MH.



Etapa IV. Gestión de Programas y Proyectos

La gestión de los programas y proyectos alcanza la calificación más baja entre las distintas competencias analizadas. La STP, el Gabinete Social y el MH se encuentran por debajo de este promedio respecto a la gestión de programas y proyectos.

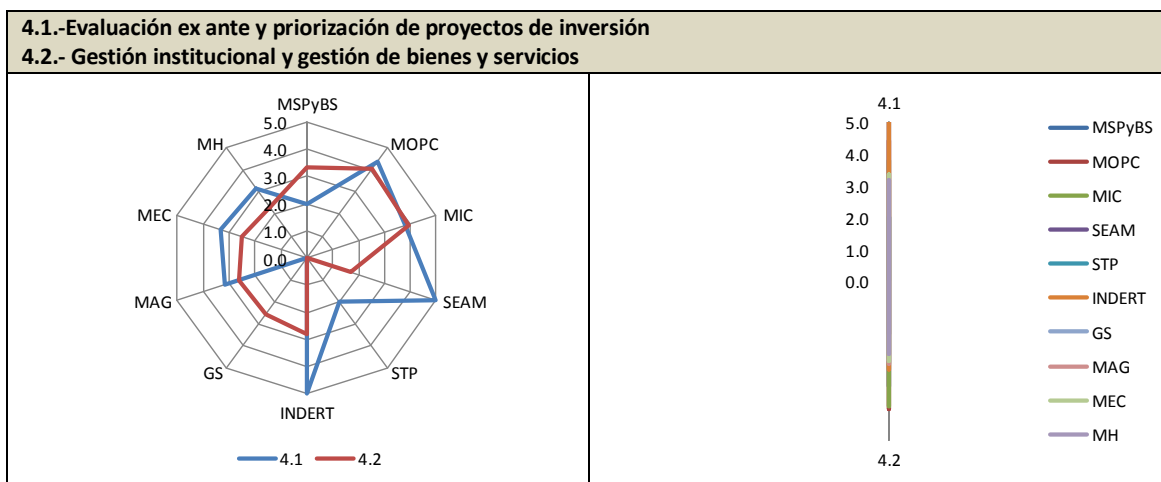
El principal componente a fortalecer sería el de la gestión institucional y gestión de bienes y servicios.

Gestión de Programas y Proyectos	MSPyBS	MOPC	MIC	SEAM	STP	INDERT	GS	MAG	MEC	MH	Prom.
4.1.-Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	2.0	4.4	3.8	5.0	2.0	5.0	0.0	2.6	n.d.	1.4	2.9
4.2.- Gestión institucional y gestión de bienes y servicios	3.3	4.1	3.9	1.7	0.0	2.8	2.6	3.1	n.d.	n.d.	2.7
Promedio	2.7	4.2	3.9	3.3	1.0	3.9	1.3	2.8	n.d.	1.4	2.7

Nota: n.d. No disponible.

Los mejores desempeños se observan en la evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión de la SEAM y el INDERT.

Los puntos más débiles son la evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión del Gabinete Social y la gestión institucional y gestión de bienes y servicios de la STP.



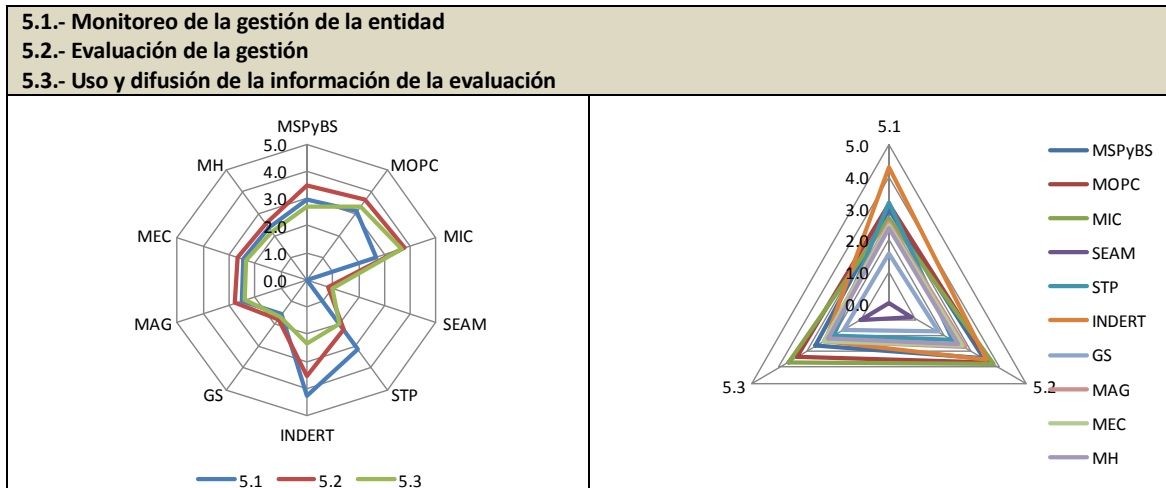
Etapa V. Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública

El monitoreo y evaluación de la gestión pública es la competencia que presenta el segundo desempeño más bajo entre todas las examinadas.

La SEAM, el MH y el Gabinete Social en la práctica no realizan el monitoreo y evaluación de sus gestión, mientras que la STP se encuentran en el promedio de las entidades de la administración central.

Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública	MSPyBS	MOPC	MIC	SEAM	STP	INDERT	GS	MAG	MEC	MH	Prom.
5.1.- Monitoreo de la gestión de la entidad	2.9	3.1	2.7	0.0	3.2	4.3	1.6	4.2	4.8	2.3	2.9
5.2.- Evaluación de la gestión	3.5	3.7	3.8	0.8	2.3	3.5	1.8	5.0	3.3	1.0	2.9
5.3.- Uso y difusión de la información de la evaluación	2.7	3.3	3.7	1.0	2.0	2.3	1.7	3.3	4.3	1.3	2.6
Promedio	3.0	3.4	3.4	0.6	2.5	3.4	1.7	4.2	4.1	1.6	2.8

MAG y MEC alcanzan un desempeño en el monitoreo y evaluación de la gestión muy por encima del promedio.

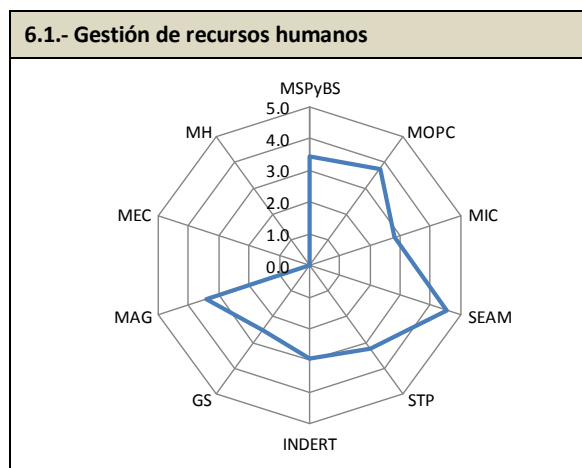


Etapa VI. Gestión de Recursos Humanos

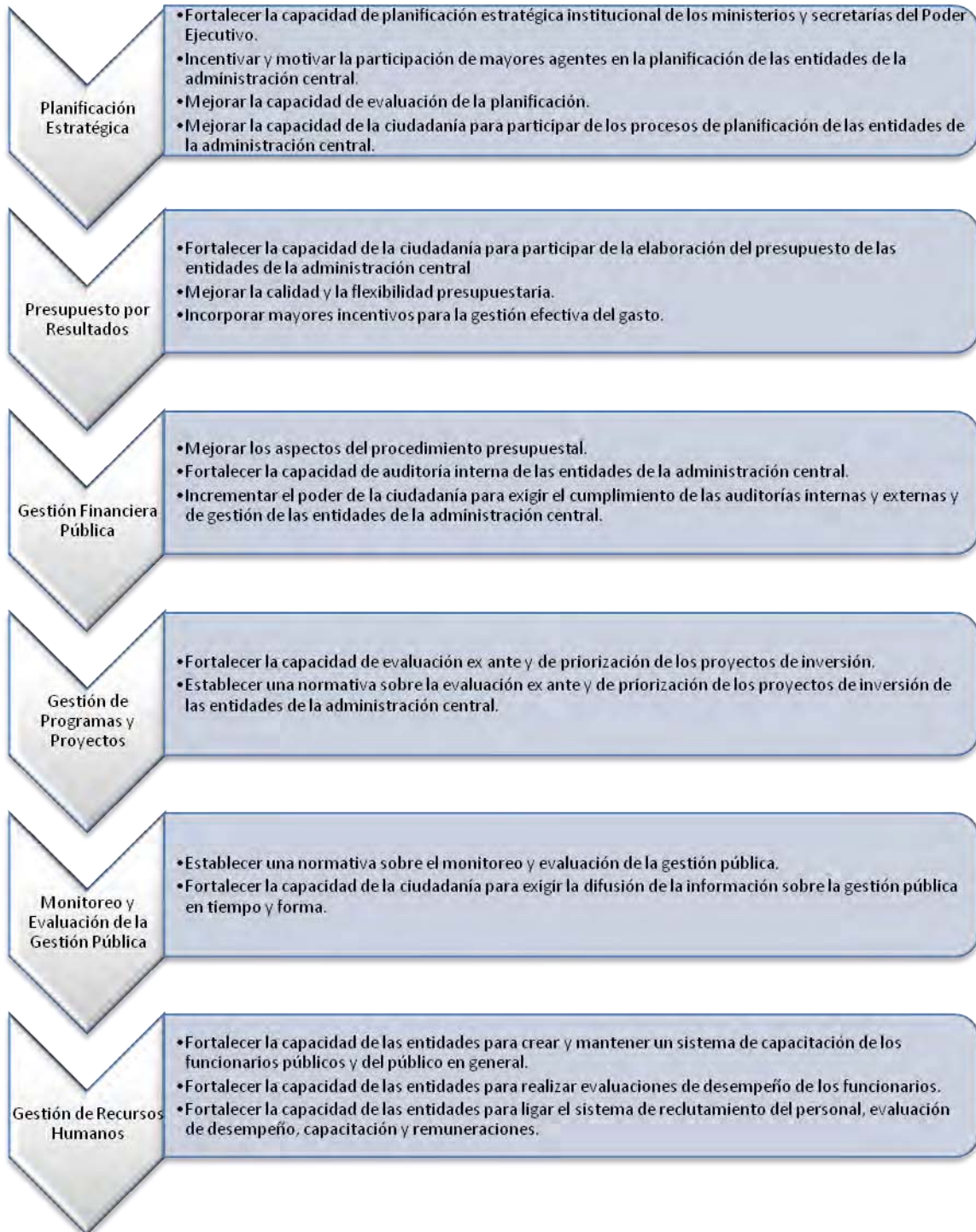
El desempeño de esta capacidad se encuentra por arriba del promedio del desempeño general de las seis capacidades administrativas del conjunto de entidades de la administración central.

La SEAM presenta una performance por arriba del promedio, seguida por el MAG y el MOPC, por el contrario de lo que muestran el Gabinete Social, el MIC y el INDERT.

Gestión de Recursos Humanos	MSPyBS	MOPC	MIC	SEAM	STP	INDERT	GS	MAG	MEC	MH	Prom.
Promedio	3.4	3.8	2.8	4.5	3.2	2.9	2.5	4.3	3.2	3.5	3.4



C. Propuesta de plan de acción para el desarrollo de capacidades de las entidades de la administración central



5.1.3 Gobernaciones ejemplares de Cordillera, Caazapá, Itapúa y Concepción

A. Caracterización de la organización de las gobernaciones

En esta sección se desea resaltar algunos puntos relevantes a la organización de las Gobernaciones que se refieren al objetivo general del presente trabajo, pues algunas autoridades departamentales que participaron de las entrevistas no pudieron asegurar la implementación o no del marco legal al cual están sujetos. Así, conviene repasar algunos puntos de interés contenida por la Ley N° 426/94 “que establece la carta orgánica del Gobierno Departamental”, y sus leyes modificatorias: N° 2862/06, N° 1417/99, y N° 643/95.

En primer lugar resaltamos la **definición** del gobierno departamental, el cual es persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución Nacional y las Leyes. Los departamentos son divisiones territoriales a los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado en lo que sus órganos de Gobierno cumplen las funciones establecidas en Ley Orgánica Departamental.

El Gobierno Departamental desarrolla su acción conforme con el **carácter unitario, indivisible y descentralizado del Estado** establecido en la Constitución Nacional.

Los funcionarios y empleados del Gobierno Departamental son funcionarios públicos para todos los efectos legales.

Entre los **objetivos** del Gobierno Departamental referentes al presente trabajo se pueden citar los siguientes:

- elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y en particular con el Plan Nacional de Desarrollo. Para el efecto, la Secretaría Técnica de Planificación, o la entidad que la sustituya, debe asistir técnicamente a cada Gobierno Departamental en la elaboración de los mismos, para asegurar la congruencia entre políticas y planes nacionales, departamentales y municipales;
- coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas la soliciten;
- formular el Presupuesto Anual del Gobierno Departamental que debe ser previsto en el Presupuesto General de la Nación;

- coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes de tal forma a que se adecuen a las exigencias y necesidades del Departamento;
- coordinar con los organismos competentes del Gobierno Central la política sanitaria aplicable al Departamento;
- organizar con los recursos previstos en el Presupuesto del Departamento los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio y dentro del mismo Departamento, en coordinación con los Municipios y con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia; entre otros.

Entre los **deberes y atribuciones del Gobernador** se pueden citar:

- representar al Poder Ejecutivo en el ámbito departamental, de conformidad con las directivas del Presidente de la República;
- elaborar y someter a consideración de la Junta Departamental los planes, programas y proyectos departamentales de desarrollo y ejecutarlos;
- someter a consideración de la Junta Departamental, antes del 30 de abril de cada año, el Proyecto de Presupuesto General del Departamento, el cual debe ajustarse a las leyes que rigen la materia;
- remitir al Poder Ejecutivo de la Nación, antes del 30 de junio de cada año, el Proyecto de Presupuesto General del Departamento, aprobado por la Junta Departamental;
- coordinar y supervisar la prestación de los servicios por parte de las instituciones públicas nacionales dependientes del gobierno de la República que funcionen en el Departamento;
- convocar a los funcionarios superiores de los servicios públicos del Estado que operen en el Departamento para coordinar políticas y acciones;
- dar cuenta a la Junta Departamental, al inicio del período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por su administración, así como informar de la situación general del Departamento y de los planes para el futuro;
- preparar el plan de desarrollo departamental que deberá coordinarse con el plan nacional de desarrollo y elaborar la formulación presupuestaria anual a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;
- suscribir la contratación de empréstitos y elevarlos al Congreso Nacional previa aprobación de la Junta Departamental;
- llamar a licitación y concurso de precios para la contratación de obras y servicios públicos departamentales y adjudicarlas;

- remitir a la Junta Departamental un informe semestral conteniendo la ejecución presupuestaria de este período, antes del día quince del mes siguiente de su vencimiento; entre otros.

Por otra parte, en cuanto a los **deberes y atribuciones de la Junta Departamental** cabe citar:

- administrar los recursos que le fueron asignados en el Presupuesto del Gobierno Departamental; el presidente de la Junta debe cumplir con las mismas formalidades establecidas para el Gobernador, en cuanto a la rendición de cuentas a la Junta Departamental en los plazos y formas establecidos en la Ley Orgánica Departamental. Para tal efecto, la Junta Departamental contará con una Unidad de Administración Financiera para la gestión de los ingresos y gastos presupuestados;
- requerir del Gobernador las informaciones que considere pertinentes; como así también a las instituciones públicas o entidades de servicios públicos, con excepción de los organismos de la Administración Central del Estado;
- aprobar o rechazar la adjudicación de licitaciones y concursos de precios para la contratación de obras y servicios públicos departamentales; entre otros.

En cada Departamento funcionará un **Consejo de Desarrollo Departamental**, constituido con representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del Departamento, establecido por la Ordenanza Departamental que sancione la Junta Departamental. Tiene carácter de órgano consultivo del Gobierno Departamental y es presidido por el Gobernador. El Consejo de Desarrollo Departamental puede ser convocado por el Gobernador o auto convocarse, a iniciativa de por lo menos un tercio de sus miembros.

Entre los **deberes y atribuciones del Consejo de Desarrollo Departamental** conviene destacar las siguientes:

- responder a las consultas del Gobernador sobre los anteproyectos del Plan de Desarrollo Departamental y del Presupuesto del Gobierno Departamental, como trámite previo a la consideración de estos asuntos por la Junta Departamental;
- formular proyectos y programas, y presentarlos al Gobierno Departamental;
- presentar recomendaciones al Gobierno Departamental (las cuales son de tratamiento obligatorio por el Gobierno Municipal), entre otros.

Para coordinar las **actividades del Gobierno Nacional con las del Gobierno Departamental**, los Ministros del Poder Ejecutivo y los titulares de las entidades descentralizadas, a través de sus órganos, oficinas o autoridades instaladas en cada Departamento, deben colaborar con el Gobierno Departamental en todo lo relativo a la elaboración y ejecución de la política de desarrollo departamental.

Entre los **ingresos del Gobierno Departamental** se destacan:

- el porcentaje correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por la Constitución Nacional y por la Ley;
- las asignaciones o subvenciones que se le destine en el Presupuesto General de la Nación;
- los recursos que le correspondan en la distribución del fondo de desarrollo;
- las sumas que le transfieran los Gobiernos Municipales como parte alícuota para financiar los planes y programas de inversión acordados con los mismos;
- el porcentaje determinado por Ley de los ingresos del Estado, por la explotación de los recursos naturales de cada Departamento;
- el 15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de personas físicas y jurídicas, privadas y públicas, sean estas centralizadas o descentralizadas, generado en cada departamento;
- el 15% del impuesto inmobiliario correspondiente al Gobierno Departamental respectivo;
- el 30% de los cánones e ingresos provenientes de los juegos de azar cuando se implementan en el territorio Departamental.

El **Presupuesto General del Departamento** es el instrumento de ejecución de la política del Gobierno Departamental en el que se establecen los créditos para la ejecución de los programas y se determinan los recursos financieros con que deben ser cubiertos tales créditos durante el ejercicio fiscal.

El **proceso para la sanción del presupuesto** es sencillo. El Gobernador remite a la Junta Departamental, a más tardar el 30 de abril de cada año, el Proyecto de Ordenanza del Presupuesto General del Departamento, el que debe ser presentado en forma comparativa con el vigente y formulado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, acompañando el mensaje del Gobernador en el que expone la política fiscal y presupuestaria del Gobierno Departamental.

La Junta Departamental se aboca al estudio del Proyecto dándole prioridad absoluta y debe despacharlo en un término no mayor a 15 días corridos. Para su sanción y promulgación se procede con los siguientes plazos: a) el Gobernador dispone de diez días para vetarla parcial o totalmente; y, b) la Junta Departamental debe pronunciarse sobre el veto en un plazo de veinte días. Todos los plazos son perentorios y de días corridos y la falta de despacho de cualquiera de los proyectos se entiende como aprobado. La Junta Departamental puede rechazar totalmente el Proyecto de Ordenanza presentado a su estudio por el Gobernador, sólo por mayoría absoluta de dos tercios. Finalmente, el Gobernador debe remitir la Ordenanza del Proyecto de Presupuesto

General del Departamento al MH, a más tardar el 30 de junio de cada año.

En cuanto a la **rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria**, el Gobernador debe remitirla a la Junta Departamental y al MH dentro de la primera quincena de febrero del año siguiente. Esta rendición comprende el balance de ingresos y egresos y el inventario de bienes patrimoniales. La Junta Departamental la debe considerar, dando su aprobación o rechazo, en el plazo de treinta días de recibida dicha comunicación. Transcurrido dicho plazo sin que la Junta Departamental se pronuncie, se le tiene por aprobado. En caso de rechazo, la Junta Departamental debe devolver la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria al Gobernador, con las observaciones correspondientes. Entonces, el Gobernador debe considerar dichas observaciones y en el plazo de veinte días debe enviar nuevamente dicha rendición a la Junta Departamental, la que la aprueba o la rechaza. En este último caso, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros y debe elevar los antecedentes a la Contraloría General de la República y al Tribunal de Cuentas para su examen de acuerdo con las Leyes respectivas.

Los **planes de inversión** se encuentran relacionados principalmente con:

- el desarrollo agropecuario;
- el desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico;
- la salud, la asistencia social y la nutricional;
- la promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios;
- la construcción y mantenimiento de obras y vías de comunicación;
- la conservación, preservación y recuperación del ambiente y de los recursos naturales; entre otros.

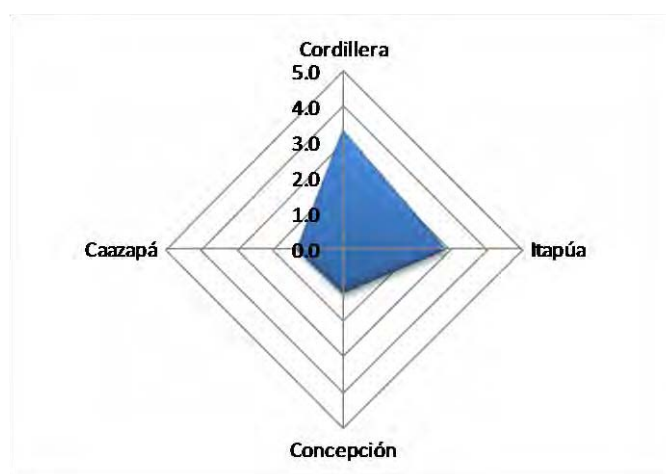
B. Principales problemas de las gobernaciones por cada uno de los cinco aspectos administrativos y la capacidad de recursos humanos

A continuación se resumen las calificaciones de las respuestas al cuestionario empleado para evaluar la gestión administrativa de Gobiernos Departamentales de Cordillera, Itapúa, Concepción y Caazapá.

Así, las capacidades administrativas agregadas² más bajas se presentan en las Gobernaciones de Concepción y Caazapá (1.3 puntos sobre un total de 5 unidades), mientras que las Gobernaciones de Itapúa y Cordillera presentan una calificación media de 3.1 puntos. Cabe

² Se toma el promedio no ponderado de las calificaciones de las cinco etapas administrativas y de la administración de los recursos humanos.

destacar que el primer grupo conformado por Concepción y Caazapá mantienen los desempeños más bajos en las cinco capacidades administrativas y de la administración de los recursos humanos.



No obstante, del análisis se puede notar que existen ciertos problemas transversales a todas las Gobernaciones, que se pasan a describir con mayor detalle a continuación. En este sentido, con excepción de Itapúa, el principal problema de las Gobernaciones, como en el caso de las Municipalidades, se refiere a la falta de capacidad para una adecuada planificación estratégica institucional y de una ausencia o baja para la formulación de planes de desarrollo departamental, exigidos incluso en la Constitución Nacional. Además, no se observa un carácter participativo en la elaboración de la poca planificación.

Proceso de gestión por resultados	Cordillera	Itapúa	Concepción	Caazapá	Promedio
Planificación Estratégica	3.2	4.3	1.3	1.9	2.7
Presupuesto por Resultados	2.3	2.3	1.5	1.4	1.9
Gestión Financiera Pública	3.8	3.9	2.7	2.7	3.3
Gestión de Programas y Proyectos	3.1	0.9	0.7	0.7	1.4
Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública	4.7	2.2	0.2	0.2	1.8
Gestión de Recursos Humanos	2.8	3.7	0.8	0.9	2.0
Promedio	3.3	2.9	1.2	1.3	2.2

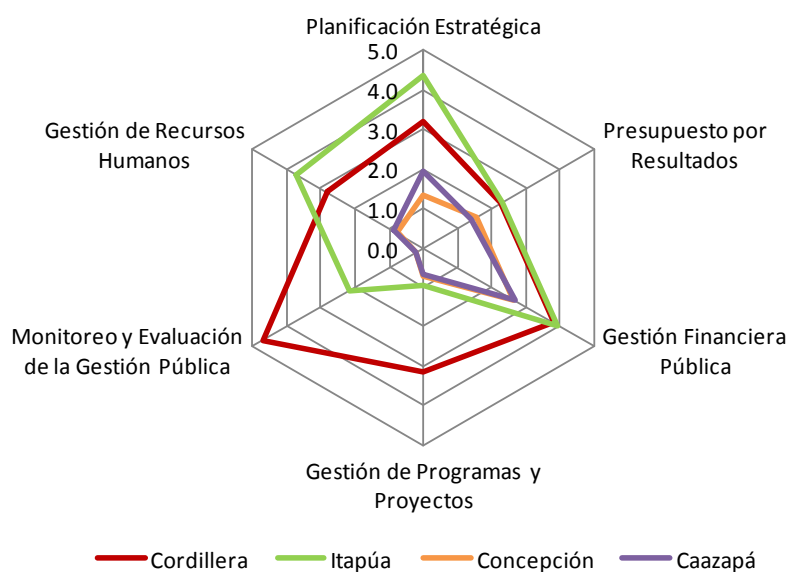
Los incentivos para la gestión de la efectividad del gasto y el carácter participativo en la elaboración del presupuesto son nulos en el proceso de gestión por resultados. Además, la perspectiva presupuestaria de mediano plazo no coincide con la planificación de corto plazo. De hecho, se confunde presupuestación con planificación. Finalmente, con excepción Cordillera, la evaluación de la efectividad del gasto es nula prácticamente en los demás casos.

En cuanto a la gestión financiera pública, esta capacidad en promedio alcanza el mejor desempeño en el grupo de Gobernaciones. El sistema de adquisiciones se basa en la Ley de Contrataciones Públicas, al menos es Cordillera e Itapúa, donde también está muy avanzado el proceso de auditoría interna y externa. No obstante, el procedimiento presupuestal es el principal problema transversal en gestión financiera.

En contraste con lo anterior, la gestión de programas y proyectos es la capacidad administrativa que presenta el peor desempeño entre las Gobernaciones. En este caso, solamente la Gobernación de Cordillera presenta un desempeño muy superior a la media. En la práctica no se realiza evaluación ex ante ni se priorizan los programas y proyectos.

En el monitoreo y evaluación de la gestión pública, de nuevo Cordillera presenta un desempeño superior a la media. Las demás Gobernaciones tienen problema tanto en el monitoreo, la evaluación de la gestión y el uso y difusión de la información.

Finalmente, las Gobernaciones de Caazapá y Concepción se encuentran rezagadas en cuanto a administración de sus recursos humanos. Las mismas no cuentan con un sistema de capacitación



del personal, no capacitan a la sociedad civil ni a funcionarios de otras reparticiones sobre temas de la Gobernación. Por otro lado, con excepción de Itapúa no se cuenta con un sistema de evaluación del personal, pero incluso en Itapúa no se liga el sistema de capacitación con la evaluación de desempeño. Por último, a pesar de que Cordillera e Itapúa cuentan con manuales de procedimientos, en la práctica sólo Itapúa los implementa.

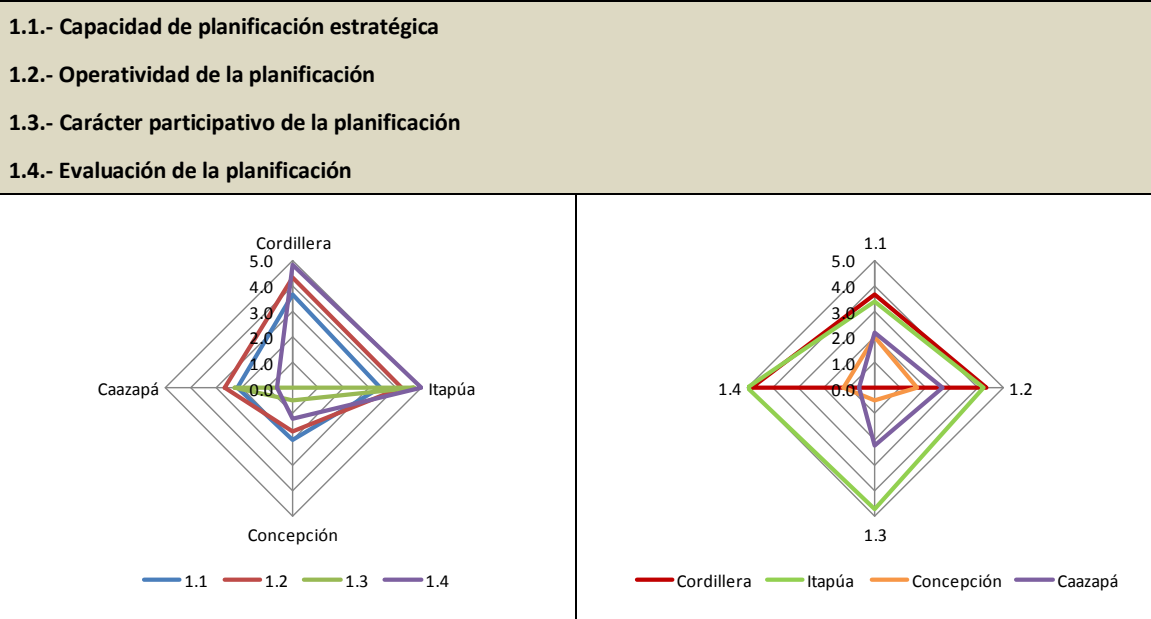
Etapa I. Planificación Estratégica

De acuerdo a los resultados del análisis global sobre la planificación estratégica, las Gobernaciones se pueden clasificar en dos grupos: el primero formado por Caazapá y Concepción que presentan una ausencia de planificación estratégica e incluso de desarrollo departamental y el segundo formado por las Gobernaciones de Cordillera e Itapúa, donde se observa lo contrario.

Los puntos más bajos del primer grupo de Gobernaciones se refieren a la ausencia y operatividad de la precaria planificación que tienen. Por otro lado, un rasgo resaltante común a las Gobernaciones, con excepción de Itapúa se refiere a la falta de participación de la ciudadanía en la elaboración de la planificación.

Las Gobernaciones de Caazapá y Concepción vuelven a presentar rendimientos bajos en la evaluación de la planificación, que de hecho sería normal dada la ausencia de esta capacidad administrativa.

Planificación Estratégica	Cordillera	Itapúa	Concepción	Caazapá	Promedio
1.1.- Capacidad de planificación estratégica	3.6	3.4	2.0	2.2	2.8
1.2.- Operatividad de la planificación	4.3	4.2	1.7	2.7	3.2
1.3.- Carácter participativo de la planificación	0.0	4.8	0.5	2.3	1.9
1.4.- Evaluación de la planificación	4.8	5.0	1.2	0.6	2.9
Promedio	3.2	4.3	1.3	1.9	2.7



Etapa II. Presupuesto por Resultados

La evaluación de este punto indica que ninguna de las Gobernaciones tiene los incentivos para una gestión efectiva del gasto.

Además, no se coordinan las perspectivas de corto (POA) y mediano plazo (PEI, Plan de Desarrollo Departamental), pues hasta ahora los únicos indicadores que se emplean para medir la gestión pública se refiere al nivel de gasto y a su relación con los planificados para un horizonte corto de un año establecido en el POA institucional.

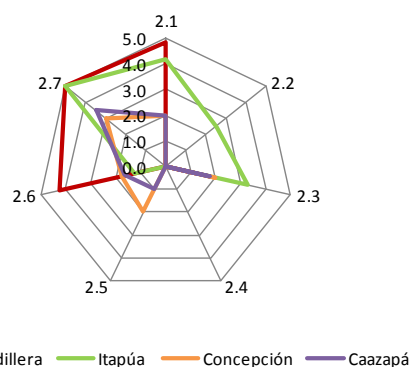
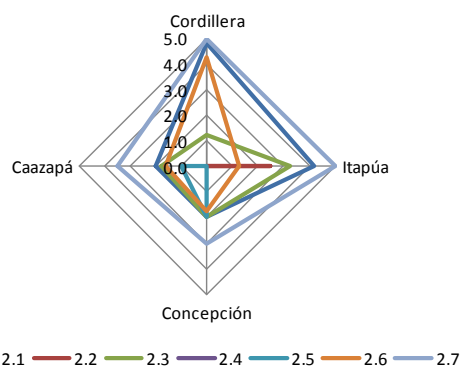
Asimismo, los presupuestos por programa son aplicados en las Gobernaciones de Concepción y Caazapá sin metas ni objetivos claros.

Presupuesto por Resultados	Cordillera	Itapúa	Concepción	Caazapá	Promedio
2.1.- Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	4.8	4.2	2.0	2.0	3.3
2.2.- Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	0.0	2.5	0.0	0.0	0.6
2.3.- Flexibilidad presupuestaria	1.8	3.3	2.0	1.8	2.2
2.4.- Incentivos para la gestión de la efectividad del gasto	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.5.- Presupuesto participativo	0.0	0.0	2.0	1.0	0.8
2.6.- Evaluación de la efectividad del gasto	4.3	1.3	1.8	1.6	2.2
2.7.- Difusión de la información	5.0	5.0	3.0	3.5	4.1
Promedio	2.3	2.3	1.5	1.4	1.9

Los presupuestos no son nada participativos en su elaboración en las cuatro Gobernaciones.

Del mismo modo, la evaluación de la efectividad del gasto es baja en las cuatro administraciones departamentales con excepción de Cordillera, y por último, la difusión de la información referente a la efectividad del gasto es baja tanto en Concepción como en Caazapá.

- 2.1.- Estructuración del presupuesto sobre la base de programas
- 2.2.- Perspectiva presupuestaria de mediano plazo
- 2.3.- Flexibilidad presupuestaria
- 2.4.- Incentivos para la gestión de la efectividad del gasto
- 2.5.- Presupuesto participativo
- 2.6.- Evaluación de la efectividad del gasto
- 2.7.- Difusión de la información

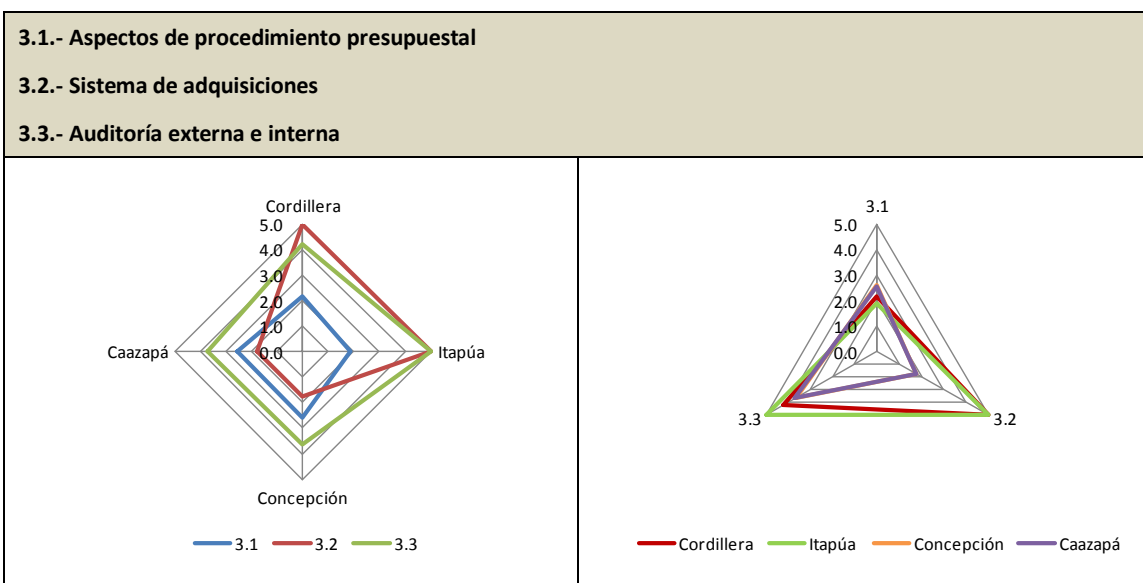


Etapa III. Gestión Financiera Pública

La gestión financiera de las Gobernaciones es la etapa administrativa con el mejor desempeño a juzgar por la calificación promedio con respecto a las demás. De nuevo las Gobernaciones de Concepción y Caazapá se encuentran en un grupo de bajo rendimiento administrativo comparado con Itapúa y Cordillera.

Gestión Financiera Pública	Cordillera	Itapúa	Concepción	Caazapá	Promedio
3.1.- Aspectos de procedimiento presupuestal	2.2	1.8	2.6	2.5	2.3
3.2.- Sistema de adquisiciones	5.0	5.0	1.8	1.8	3.4
3.3.- Auditoría externa e interna	4.2	5.0	3.6	3.7	4.1
Promedio	3.8	3.9	2.7	2.7	3.3

El principal problema transversal a todas las Gobernaciones se refiere a los aspectos de procedimiento presupuestal. No obstante, la diferencia entre Gobernaciones comentada en el párrafo precedente se refiere al hecho que tanto el sistema de adquisiciones como los procedimientos de auditoría interna y externa no se encuentran desarrollados en Concepción ni Caazapá.

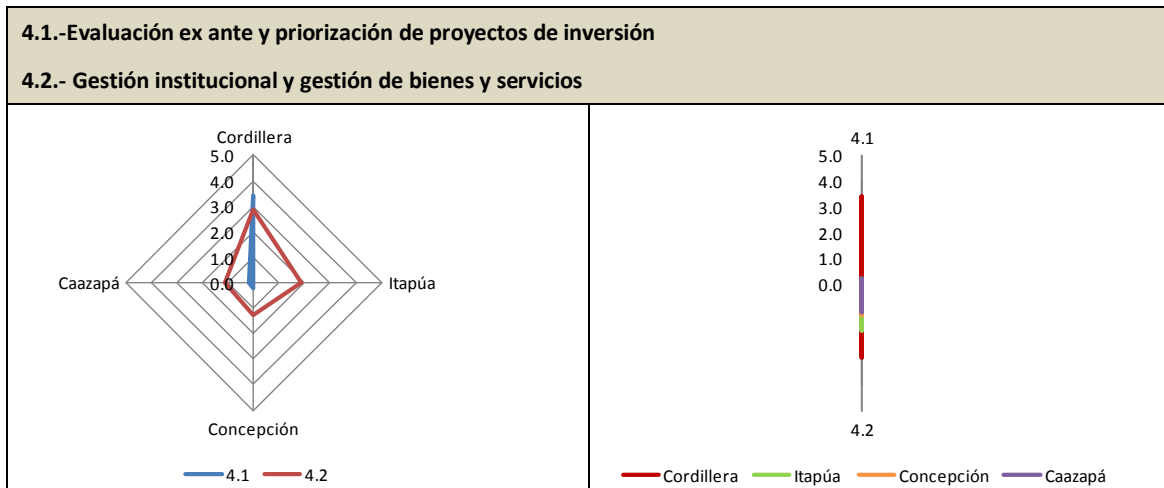


Etapa IV. Gestión de Programas y Proyectos

La gestión de programas y proyectos obtiene la calificación más baja entre todas las etapas administrativas cuando se analizan las Gobernaciones en su conjunto. No obstante, la Gobernación de Cordillera se encuentra muy por arriba del promedio señalado.

Gestión de Programas y Proyectos	Cordillera	Itapúa	Concepción	Caazapá	Promedio
4.1.-Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	3.4	0.0	0.2	0.2	1.0
4.2.- Gestión institucional y gestión de bienes y servicios	2.9	1.9	1.3	1.1	1.8
Promedio	3.1	0.9	0.7	0.7	1.4

La evaluación ex ante y la priorización de proyectos de inversión no es práctica usual en Cordillera, Itapúa y Concepción, pues a criterio de los entrevistados no cuentan con normas ni instituciones involucradas en la evaluación ex ante de los proyectos. Además, en las mismas Gobernaciones la gestión sectorial de bienes y servicios como los sistemas sectoriales de información tampoco se encuentran desarrollados.

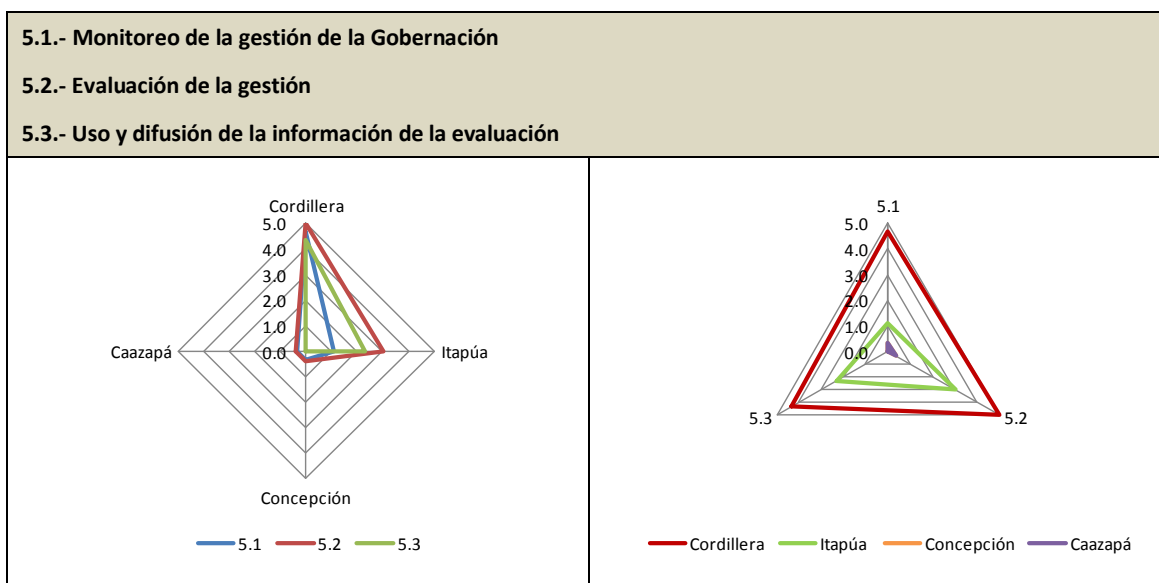


Etapa V. Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública

Esta es capacidad administrativa con la segunda calificación más baja cuando se analizan a las Gobernaciones en el agregado. De nuevo, como en el caso anterior, esta competencia no es un problema en Cordillera, donde incluso obtiene el mejor desempeño entre las competencias correspondientes a esta Gobernación.

Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública	Cordillera	Itapúa	Concepción	Caazapá	Promedio
5.1.- Monitoreo de la gestión de la gobernación	4.7	1.1	0.3	0.3	1.6
5.2.- Evaluación de la gestión	5.0	3.0	0.4	0.4	2.2
5.3.- Uso y difusión de la información de la evaluación	4.3	2.3	0.0	0.0	1.7
Promedio	4.7	2.2	0.2	0.2	1.8

En las Gobernaciones de Itapúa, Concepción y Cordillera, se puede indicar que en su conjunto carecen de una normativa e instituciones u oficinas de monitoreo de los proyectos, por lo tanto, tampoco se emplea y difunde información al respecto, y no se cuenta con información estadística sobre indicadores a monitorear o monitoreados. Ahora bien, solo en el caso de Caazapá y Concepción, los entrevistados indicaron que el marco legal de la evaluación y las normas y métodos de evaluación no se encuentran definidos. Tampoco en ellas se hace uso y se difunde información sobre las evaluaciones de los programas. Mucho menos se difunde el incumplimiento de sus objetivos.



Etapa VI Gestión de Recursos Humanos

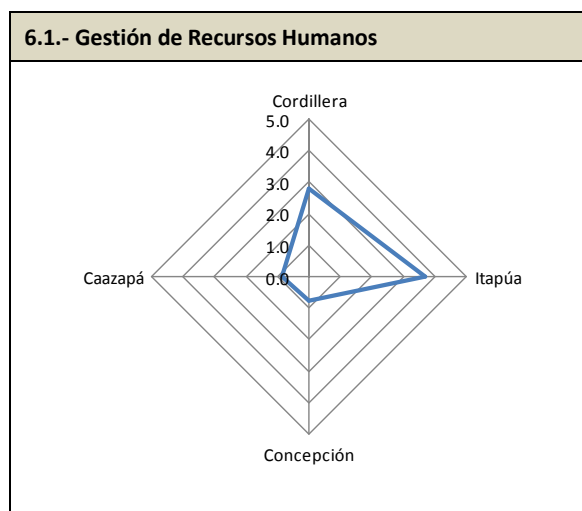
De nuevo las Gobernaciones de Caazapá y Concepción se encuentran rezagadas en cuanto a administración de sus recursos humanos. Las mismas no cuentan con un sistema de capacitación del personal, no se capacita a la sociedad civil ni a funcionarios de otras reparticiones sobre temas de la Gobernación. Al igual que Itapúa no cuentan con una biblioteca institucional.

Gestión de Recursos Humanos	Cordillera	Itapúa	Concepción	Caazapá	Promedio
Promedio	2.8	3.7	0.8	0.9	2.0

Por otro lado, con excepción de Itapúa no se cuenta con un sistema de evaluación del personal, pero incluso en Itapúa no se liga el sistema de capacitación con la evaluación de desempeño.

De nuevo en Caazapá y Concepción no se cuenta con un servicio de apoyo informático a las tareas administrativas.

Por último, a pesar de que Cordillera e Itapúa cuentan con manuales de procedimientos, en la práctica sólo Itapúa los implementa.



A. Propuesta de plan de acción para el desarrollo de capacidades de las gobernaciones

Planificación Estratégica	Fortalecer la capacidad de planificación estratégica y de desarrollo de las Gobernaciones, proveyendo e instalando los recursos humanos con las habilidades requeridas para el efecto.
	Fortalecer la capacidad de participación de la ciudadanía para exigir la elaboración e implementación de planes estratégicos y de desarrollo departamental, para que el presupuesto anual refleje los objetivos y metas de mediano y largo plazo y que puedan evaluar la planificación al menos anualmente previo a la elaboración del presupuesto del ejercicio del año siguiente.
	Mejorar el proceso de evaluación de la planificación y de la ejecución presupuestaria, además de la rendición de cuentas de las autoridades departamentales.
Presupuesto por Resultados	Fortalecer la capacidad de la administración local para enfocarse en la elaboración de un presupuesto por resultados que empleen los objetivos y metas de la planificación estratégica y de desarrollo departamental y local para la distribución de la jerarquización de los programas prioritarios y la designación de los responsables de los mismos.
	Fortalecer la capacidad de coordinación entre la administración local, departamental y central para evitar duplicaciones o falta de apoyo a ciertos programas de desarrollo.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir su participación desde la elaboración hasta la evaluación del presupuesto departamental, así como para obtener información durante el proceso sobre la efectividad del gasto.
Gestión Financiera Pública	Fortalecer la capacidad de los funcionarios departamentales en las áreas de contabilidad, presupuesto, contrataciones, tesorería y auditoría.
	Integrar las áreas administrativas de contabilidad, presupuesto, contrataciones, tesorería y auditoría para alcanzar una gestión financiera más eficiente y mejorar el monitoreo de la gestión.
	Integrar los sistemas financieros departamentales con los locales y el SIAF del MH para coordinar las transferencias de los porcentajes de los tributos correspondientes, en tiempo y forma.

	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir a las autoridades la realización de auditorías internas y externas y que se le comunique los resultados de las mismas.
Gestión de Programas y Proyectos	Fortalecer la capacidad de los funcionarios departamentales para la evaluación ex ante y final de los proyectos de inversión, la creación de un banco de proyectos de acuerdos a las prioridades de la planificación estratégica y de desarrollo local, departamental y nacional, y una oficina interna que se encargue de la organización y coordinación de los diferentes proyectos de inversión.
	Elaborar la evaluación intermedia y final de los proyectos de inversión a fin de corregir los desvíos de las metas.
	Difundir información sobre la gestión de los programas y proyectos de inversión.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir a las autoridades información sobre la gestión del presupuesto departamental.
Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública	Fortalecer la capacidad de monitoreo de los programas y proyectos de la Gobernación con la conformación de un grupo de personal con alta calificación en la materia.
	Fortalecer la capacidad del grupo de monitoreo para informar a las autoridades sobre las desviaciones de las metas de corto plazo, y eliminar las barreras administrativas internas para la ejecución de los programas dentro de un proceso de mejora continua de la calidad del servicio.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir información en tiempo oportuno y en lenguaje sencillo sobre el monitoreo y evaluación de la gestión departamental.
Gestión de Recursos Humanos	Fortalecer el proceso de capacitación constante de todos los funcionarios públicos a fin de que puedan proveer eficientemente los servicios a la ciudadanía.
	Impulsar la creación de la carrera pública departamental para contar con profesionales destacados en áreas sensibles de alta rotación.
	Impulsar la formación de un área de recursos humanos en las Gobernaciones, que pueda promover políticas de contratación y retención del personal.

5.1.4 Las municipalidades ejemplares de Arroyos y Esteros, Obligado, Horqueta y Caazapá

A. Caracterización de la organización municipal

En el ámbito del presente estudio conviene citar algunos elementos de Ley N° 3966/10 “Orgánica Municipal” por dos motivos. En primer lugar, la nueva ley orgánica sustituye a la Ley N° 1294/87 que fue promulgada durante el periodo dictatorial que vivió el país, es así, que la norma anterior y sus modificaciones ya no reflejaban muchos aspectos de la vida democrática ni del avance de la Administración Financiera del Estado que sufrió una reingeniería con una nueva normativa en 1999. En segundo lugar, la nueva legislación municipal entra en vigencia en un año electoral para las autoridades municipales, sin que las mismas llevaran a cabo los

cambios correspondientes en su administración para adecuarse a la nueva legislación, y sin que las nuevas autoridades electas pudieran asimilar correctamente los cambios recientemente introducidos.

Esto último punto se refleja en el hecho de que las autoridades encuestadas no pudieron responder adecuadamente a ciertas preguntas básicas (contenidas en los cuestionarios basados en el proyecto PRODEV del BID) sobre la gestión del municipio que administraban, y en algunas ocasiones incluso respondieron que desconocían absolutamente las normas que les enmarcan su accionar.

Habiendo resaltado este punto, cabe indicar la **definición** de municipalidades en la legislación paraguaya para dilucidar cualquier confusión. Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

En cuanto a los **derechos y obligaciones de las municipalidades**, estas pueden adquirir derechos y contraer obligaciones y goza de las ventajas y privilegios que la legislación reconozca a favor del Estado, con relación a los tributos y demás actos jurídicos que celebre con otras personas jurídicas o físicas.

Los **recursos municipales** gozan de una alta protección, pues ninguna institución del Estado, ente autónomo, autárquico o descentralizado puede apropiarse de ingresos o rentas de las municipalidades.

Asimismo, las municipalidades no están obligadas a recaudar tributos de carácter fiscal, sino de conformidad con la Ley. Sin embargo, pueden celebrar acuerdos con el MH para la recaudación de dichos tributos, a cambio de una retribución que debe ser prevista en el convenio de delegación.

Las **funciones de las municipalidades** se centran en ciertas materias como:

- planificación, urbanismo y ordenamiento territorial;
- infraestructura pública y servicios;
- transporte público y de tránsito;
- ambiente;
- espectáculos públicos y lugares de concurrencia pública;
- patrimonio histórico y cultural;
- salud, higiene y salubridad;
- educación, cultura y deporte;

- desarrollo productivo;
- desarrollo humano y social, entre otras.

Algunas de las **potestades de las municipalidades** enmarcadas dentro de la Ley Orgánica Municipal en materia presupuestaria y tributaria son las siguientes: elaborar, aprobar, modificar y ejecutar su propio presupuesto general; contraer créditos y fideicomisos públicos y privados, nacionales e internacionales; y recaudar, administrar y disponer de sus bienes y recursos.

En materia presupuestaria son **atribuciones del Intendente Municipal** principalmente:

- administrar los bienes municipales y recaudar e invertir los ingresos de la municipalidad, de acuerdo con el presupuesto;
- elaborar y someter a consideración de la Junta Municipal el Proyecto de Ordenanza Tributaria de la Municipalidad, a más tardar el treinta de agosto de cada año, y el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de la Municipalidad, a más tardar el treinta de setiembre de cada año;
- ejecutar el presupuesto municipal;
- presentar a la Junta Municipal para su conocimiento un informe sobre la ejecución presupuestaria cada cuatro meses, dentro de los treinta días siguientes;
- presentar a la Junta Municipal una Memoria de las gestiones y la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria del ejercicio fenecido, dentro de los tres primeros meses de cada año, entre otras.

Asimismo, son **atribuciones de la Junta Municipal** en cuestiones presupuestarias los siguientes puntos principalmente:

- sancionar anualmente la Ordenanza de Presupuesto de la Municipalidad, y controlar su ejecución;
- sancionar anualmente la Ordenanza Tributaria, estableciendo el monto de impuestos, tasas, contribuciones especiales y multas dentro de los límites autorizados por la Ley. Asimismo, se establecerán disposiciones para el régimen impositivo que incluya, procedimientos para la recaudación de los recursos y el contralor en la utilización de éstos;
- autorizar, vía resolución, la contratación de empréstitos;
- considerar la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria, presentada por el Intendente Municipal;
- autorizar, vía resolución, la contratación de servicios de auditoría para la administración municipal en caso necesario, entre otras.

En cuanto a la **promoción de la participación ciudadana** la Ley Orgánica Municipal en su Art.

66 expresa que las municipalidades promoverán la participación de los habitantes del municipio en la gestión municipal y el desarrollo de las asociaciones ciudadanas para la realización de actividades de interés municipal, que serán reglamentados por Ordenanza.

Referente a la **obligación de proporcionar información**, la norma anterior también señala que la Municipalidad estará obligada a proporcionar toda información pública que haya creado u obtenido, de conformidad al Artículo 28 “Del derecho a informarse” de la Constitución Nacional, dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser mayor de quince días.

Una institución sumamente importante en la gestión de las municipalidades son las **audiencias públicas**. En efecto, las municipalidades pueden convocar a audiencias públicas para brindar información al público, recabar la opinión de la ciudadanía, evaluar la calidad de los servicios o debatir otros asuntos de interés público. Los participantes tienen el derecho de opinar, debatir, formular observaciones y sugerencias en el acto de la audiencia sobre el tema objeto de la convocatoria. No obstante, las audiencias públicas tienen carácter consultivo, y las opiniones y propuestas presentadas emitidas en ellas no son vinculantes.

En cuanto a los **ingresos municipales** los mismos pueden ser corrientes, de capital y recursos de financiamiento y donaciones, así como participación en tributos en regalías de otros niveles de la Administración del Estado.

Los **ingresos corrientes** pueden ser tributarios, no tributarios, transferencias corrientes y donaciones destinadas expresamente a cubrir gastos corrientes, principalmente. Son ingresos tributarios los provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales, creados por las leyes. Son ingresos no tributarios, los generados por otras fuentes como las multas, las prestaciones de servicio, las rentas de activos fijos y financieros, las concesiones, entre otros. Las transferencias corrientes son ingresos provenientes del Tesoro Nacional y de organismos y entidades del sector público, en calidad de aportes sin contraprestación y no reembolsables, destinados a atender gastos corrientes.

Son **ingresos de capital** los provenientes de ventas de activos, de la enajenación de inmuebles u otros bienes de capital, y las transferencias y donaciones destinadas a gastos de capital, principalmente. Por otro lado, son **recursos de financiamiento** los originados por endeudamiento interno o externo, y la recuperación de préstamos, principalmente.

Las municipalidades, en general, tienen como principal fuente de ingresos tributarios el **impuesto inmobiliario**. Así, corresponde a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que gravan la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación es

competencia de las municipalidades. El 70% de lo recaudado por cada Municipalidad queda en propiedad de la misma, el 15% en la del Departamento respectivo y el 15% restante es distribuido entre las municipalidades de menores recursos. A la Municipalidad de Asunción le corresponde la propiedad del 85% (ochenta y cinco por ciento) de todo lo recaudado en concepto de dicho tributo.

Un segundo grupo importante de recaudación tributaria de las municipalidades se refiere a los ingresos provenientes de la explotación de los juegos de azar tal como lo determina la Ley N° 1016/97 que regula la materia.

El acceso al crédito por parte de las municipalidades es muy amplio, pues las mismas podrán acceder al **crédito público y privado, nacional e internacional**.

El régimen de administración financiera municipal se rige por las disposiciones establecidas en la Ley N° 1535/99 “de Administración Financiera del Estado” y sus decretos y resoluciones reglamentarias que le sean aplicables, así como las leyes anuales de Presupuesto General de la Nación.

Las municipalidades no pueden gastar en **servicios personales** más del 60% de sus ingresos corrientes ejecutados, según el último informe anual de ejecución presupuestaria.

Para la **ejecución del presupuesto**, la Intendencia Municipal se encargará de la misma, de conformidad a los principios, normas y criterios presupuestarios que establece la Ley, sus reglamentos, las ordenanzas y resoluciones.

La ejecución presupuestaria se realiza en base al **Plan Financiero Municipal**, de acuerdo con las normas que se establezcan en la Ordenanza. Dicho Plan Financiero sirve de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas. Sólo se pueden contraer obligaciones con cargo a saldos disponibles de asignación presupuestaria específica. No se puede disponer de las asignaciones para una finalidad distinta a la establecida en el Presupuesto. Las municipalidades deben aplicar técnicas de programación financiera adecuadas para el manejo de los fondos públicos mediante la utilización del **plan de caja** basado en el análisis financiero de los flujos de fondos, que se estructura en base al plan financiero de recursos y egresos.

El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denomina **deuda pública municipal** y puede originarse en:

- la emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo o mediano plazo, relativos a un empréstito;
- la contratación de empréstitos con instituciones financieras;
- la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero, siempre y cuando los conceptos que se financien, se hayan devengado anteriormente;
- el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio fiscal, y se encuentren autorizados por la Junta Municipal respectiva; y,
- la consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

El objetivo, las características principales **del sistema, la contabilidad institucional**, los fundamentos técnicos y la estructura de la contabilidad municipal, se regirán por las disposiciones establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado y sus decretos y resoluciones reglamentarias que le sean aplicables.

El **sistema de control de la Administración Financiera Municipal** debe ser interno y externo, y está a cargo de las respectivas Juntas Municipales, de los órganos de auditoría interna que determine cada Intendencia Municipal, y de la Contraloría General de la República.

El **control interno** está conformado por los instrumentos, mecanismos y técnicas de control, que son establecidos en la reglamentación pertinente, y comprende el control a cargo del órgano de la auditoría interna que determine la Intendencia y el control a cargo de la Junta Municipal. El **control externo** está a cargo de la **Contraloría General de la República**, que tiene a su cargo el estudio de la rendición y el examen de cuentas de las municipalidades, a los efectos del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes. Se basa, principalmente, en la verificación y evaluación de los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial, sin perjuicio de otras informaciones que se puedan solicitar para la comprobación de las operaciones realizadas. Además de los anteriores tipos de controles las municipalidades pueden contratar **auditorías internas o externas**.

La **rendición anual de cuentas de la ejecución presupuestaria** comprende el balance patrimonial y de ingresos y egresos, el estado financiero, la comparación analítica del presupuesto general y de su ejecución y el inventario de bienes patrimoniales y otros requisitos establecidos en la reglamentación correspondiente que dicte la Contraloría General de la República.

El **procedimiento para la rendición anual de cuentas** es bastante sencillo. En primer lugar, la

rendición anual de cuentas de la ejecución presupuestaria debe ser sometida a la aprobación o rechazo de la Junta Municipal respectiva y al posterior examen de la CGR. A tales efectos, la Intendencia Municipal remite a la Junta Municipal la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria dentro de los tres primeros meses del año siguiente. En segundo lugar, la Junta Municipal considera la rendición, dando su aprobación o rechazo en el plazo de cuarenta días, de recibida dicha comunicación. Transcurrido dicho plazo sin que la Junta Municipal se pronuncie, se la tiene por aprobada.

Si lo considerare necesario, puede requerir la documentación respaldatoria de la rendición de cuentas y el Intendente debe remitirla dentro del plazo establecido en el requerimiento. La falta de cumplimiento de esta requisitoria puede ser considerada como una causal de rechazo de la rendición de cuentas. En caso de rechazo, la Junta devuelve la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria a la Intendencia con las observaciones correspondientes. La Intendencia Municipal debe considerar dichas observaciones y en el plazo de treinta días, de recibida la devolución, debe enviar nuevamente dicha rendición a la Junta, la que la aprueba o rechaza, en este último caso, con el voto de la mayoría absoluta de dos tercios. La Intendencia remite a la Contraloría General de la República la Resolución de la Junta Municipal que apruebe o rechace la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria, acompañada de los documentos correspondientes, para su examen, de acuerdo con las leyes y reglamentaciones respectivas.

La Intendencia Municipal debe presentar a la Junta Municipal para su conocimiento, un **informe sobre la ejecución presupuestaria** cada cuatro meses dentro de los treinta días siguientes.

Las **contrataciones públicas** que realicen las municipalidades se rigen por las disposiciones de la Ley N° 2051/03 de “Contrataciones Públicas” y por las normas establecidas en la Ley Orgánica Municipal.

En cuanto al **régimen del personal municipal** son aplicables a las municipalidades y a su personal, las disposiciones de la Ley de la Función Pública, que regula la situación jurídica de los funcionarios públicos en general, en todo lo que no contradigan a las normas especiales previstas en la Ley Orgánica Municipal.

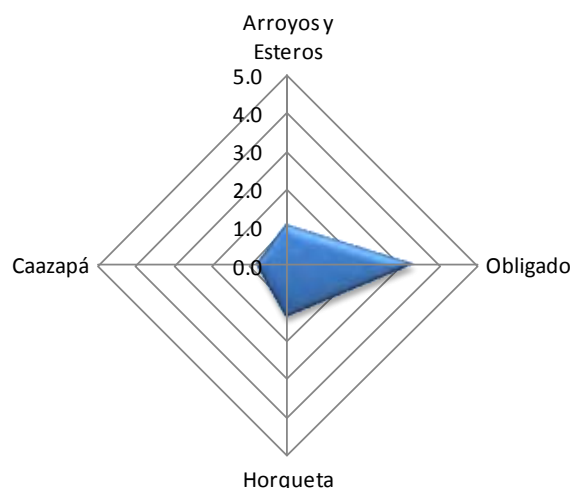
En otro ámbito, las municipalidades deben establecer un **sistema de planificación del municipio** que consta, como mínimo, de dos instrumentos: el plan del desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial.

El **Plan de Desarrollo Sustentable** tiene por finalidad el desarrollo urbano y rural armónico con sus recursos naturales, con miras al bienestar colectivo. Este plan es un instrumento técnico y de gestión municipal en el que se define los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos en los ámbitos social, económico, ambiental, institucional y de infraestructura orientados a lograr la equidad social, el crecimiento económico y la sustentabilidad ecológica en el municipio. El plan tiene como contenido básico un plan social, un plan económico y un plan ambiental del municipio. A este efecto, los planes operativos y de inversión de la Municipalidad deberán responder al Plan de Desarrollo Sustentable. Asimismo, los organismos de la Administración Central, las entidades descentralizadas y las gobernaciones deben coordinar con las municipalidades sus planes y estrategias, a fin de armonizarlas con el Plan de Desarrollo Sustentable del municipio.

Por otro lado, el **Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial** tiene por finalidad orientar el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio para conciliarlos con su soporte natural. Este plan es un instrumento técnico y de gestión municipal donde se definen los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable.

B. Principales problemas de las municipalidades por cada uno de los cinco aspectos administrativos y la capacidad de recursos humanos

En el presente estudio se puede resumir que de acuerdo a las calificaciones de las respuestas al cuestionario empleado para evaluar la gestión administrativa de los gobiernos locales, las municipalidades de Arroyos y Esteros, Horqueta y Caazapá presentaron una calificación baja en términos generales, mientras que la de Obligado presentó una calificación muy por arriba del promedio. Se debe tener en cuenta que la metodología empleada para relevar la información fue la realización de entrevistas con los responsables de las diversas áreas administrativas bajo estudio, no pudiéndose desarrollar talleres participativos. Por ello, las respuestas son autoevaluaciones que reflejan la percepción de los responsables municipales. No obstante, se pudieron seleccionar algunos problemas comunes a los municipios que deben ser resueltos mediante el plan de acción propuesto para los municipios.



El problema fundamental de los municipios, y transversal a las gobernaciones, las entidades de la administración central del gobierno e incluso a los mecanismos de coordinación interinstitucional se refiere a la falta de una planificación estratégica institucional y a planes de desarrollo en el ámbito global, local o sectorial.

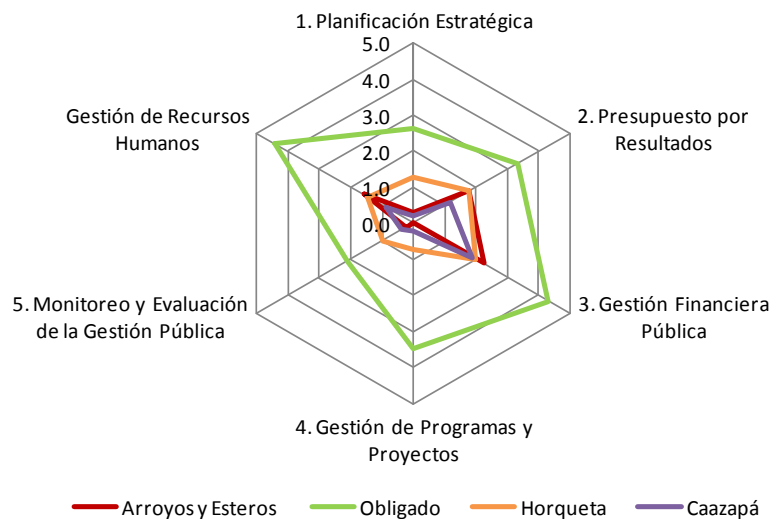
Proceso de gestión por resultados	Arroyos y Esteros	Obligado	Horqueta	Caazapá	Promedio
Planificación Estratégica	0.3	2.6	1.3	0.2	1.1
Presupuesto por Resultados	1.8	3.3	1.8	1.2	2.0
Gestión Financiera Pública	2.2	4.3	2.0	1.9	2.6
Gestión de Programas y Proyectos	0.0	3.5	0.7	0.2	1.1
Monitoreo y Evaluación de la gestión Pública	0.2	2.1	1.0	0.4	0.9
Gestión de Recursos Humanos	1.6	4.4	1.5	0.9	2.1
Promedio	1.0	3.4	1.4	0.8	1.6

Luego, las funciones de presupuesto por resultados, de gestión de programas y proyectos, y de monitoreo y evaluación de la gestión pública que necesitan de una planificación estratégica para poder ser llevados a la práctica, no pueden ser realizados eficientemente, pues la planificación de largo plazo no se ve reflejado en el presupuesto municipal anual de corto plazo, no se elaboran los indicadores para medir la gestión de los programas y por ende, no se realiza el monitoreo y evaluación de la gestión pública. Además, debido a la falta de un empoderamiento de la ciudadanía sobre las funciones de las municipalidades, los servicios o productos que brinda el gobierno local no están orientados lo suficiente a cubrir las necesidades de la población. Por lo tanto, estas administraciones no están orientadas a facilitar el desarrollo de la comunidad.

Reflejo de esto último es tal vez la mayor preocupación o seriedad que se imprime a partir de las normas legales que regulan el funcionamiento de los gobiernos nacional, departamental y municipal para controlar la ejecución presupuestaria de las mismas, sin tener en cuenta que el presupuesto debe reflejar los planes de mediano y largo plazo para el desarrollo de la comunidad.

Esto se debería al largo historial nacional de búsqueda de rentas por parte de ciertos grupos de poder político que capturan las administraciones locales, municipales o incluso estatales para su provecho personal. Aun así, la aplicación de los mecanismos de control del uso incorrecto del presupuesto está muy por debajo de los estándares regionales.

Finalmente, esa búsqueda de rentas por parte de los grupos de poder se ve reflejada en la baja capacidad de recursos humanos de las municipalidades debido a la alta rotación del personal superior motivado por cambios políticos en la administración política. Además, esto puede explicar la falta de una planificación estratégica de mediano y largo plazo y de planes de desarrollo pues las autoridades de turno no se ven comprometidas a mejorar su administración más allá del corto periodo que disfrutaron de la gestión municipal.

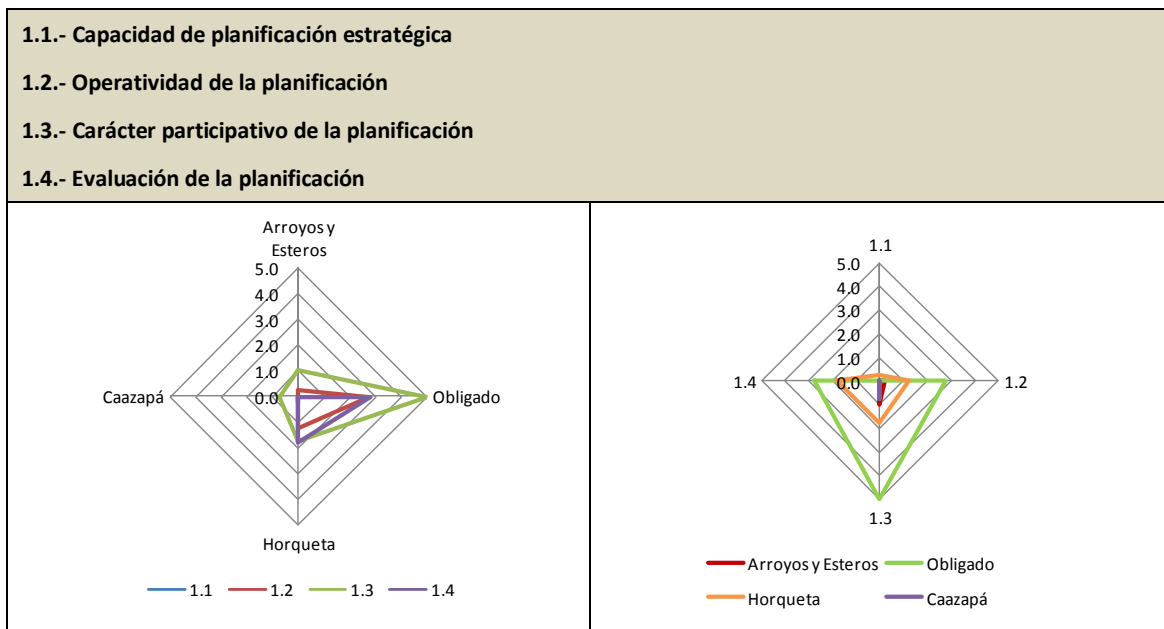


Etapa I. Planificación Estratégica

En cuanto a la planificación, que influye en las demás funciones administrativas, se puede indicar que las municipalidades no tienen instalada una capacidad de planificación estratégica institucional.

Se poseen ciertos intentos de planificación, y en el caso de la Municipalidad de Obligado se busca la participación de la ciudadanía para la elaboración o control de estos avances de planificación institucional o de desarrollo, y en cierta manera la sociedad evalúa el plan, a pesar de la falta de operatividad de las audiencias públicas debido al bajo empoderamiento de los ciudadanos.

Planificación Estratégica	Arroyos y Esteros	Obligado	Horqueta	Caazapá	Promedio
1.1.- Capacidad de planificación estratégica	0.0	0.0	0.3	0.0	0.1
1.2.- Operatividad de la planificación	0.2	2.8	1.2	0.0	1.1
1.3.- Carácter participativo de la planificación	1.0	5.0	1.8	0.8	2.1
1.4.- Evaluación de la planificación	0.0	2.8	1.8	0.0	1.2
Promedio	0.3	2.6	1.3	0.2	1.1



Etapa II. Presupuesto por Resultados

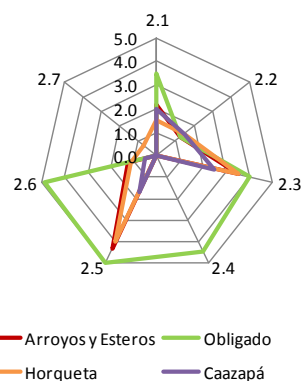
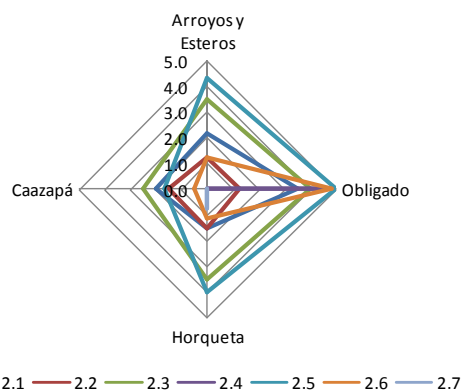
En cuanto al presupuesto por programas, a pesar de que la norma exige su implementación, en la práctica no se efectúa correctamente su estructuración o aplicación, pues los objetivos y metas no son en ocasiones claros y no están ligados a esa planificación estratégica inexistente. Por ello, no se puede indicar que los objetivos presupuestarios de corto plazo reflejan los de mediano o largo plazo.

Presupuesto por Resultados	Arroyos y Esteros	Obligado	Horqueta	Caazapá	Promedio
2.1.- Estructuración del presupuesto sobre la base de programas	2.2	3.5	1.5	2.0	2.3
2.2.- Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	1.3	1.3	1.5	1.5	1.4
2.3.- Flexibilidad presupuestaria	3.5	4.0	3.5	2.5	3.4
2.4.- Incentivos para la gestión de la efectividad del gasto	0.0	4.5	0.0	0.0	1.1
2.5.- Presupuesto participativo	4.3	5.0	4.0	1.7	3.8
2.6.- Evaluación de la efectividad del gasto	1.3	4.9	1.1	0.5	1.9
2.7.- Difusión de la información	0.0	0.0	0.8	0.0	0.2
Promedio	1.8	3.3	1.8	1.2	2.0

Además, no existen incentivos para la gestión de la efectividad del gasto. Y si bien existe una cierta participación de la población para la elaboración del presupuesto anual de corto plazo, no se produce una evaluación efectiva del gasto. Tal es así, que tampoco se difunde con transparencia y con costo bajo a la ciudadanía información referente a la ejecución del presupuesto anual, esquivando muchas veces las autoridades del deber de informar a la ciudadanía a través de las audiencias públicas.

Tal vez también la falta de empoderamiento de la ciudadanía reflejado en la apatía para hacer cumplir sus derechos de recibir información contribuye a este hecho, que los grupos políticos aprovechan para continuar generando sus propias rentas.

- 2.1.- Estructuración del presupuesto sobre la base de programas
- 2.2.- Perspectiva presupuestaria de mediano plazo
- 2.3.- Flexibilidad presupuestaria
- 2.4.- Incentivos para la gestión de la efectividad del gasto
- 2.5.- Presupuesto participativo
- 2.6.- Evaluación de la efectividad del gasto
- 2.7.- Difusión de la información



Etapa III. Gestión Financiera Pública

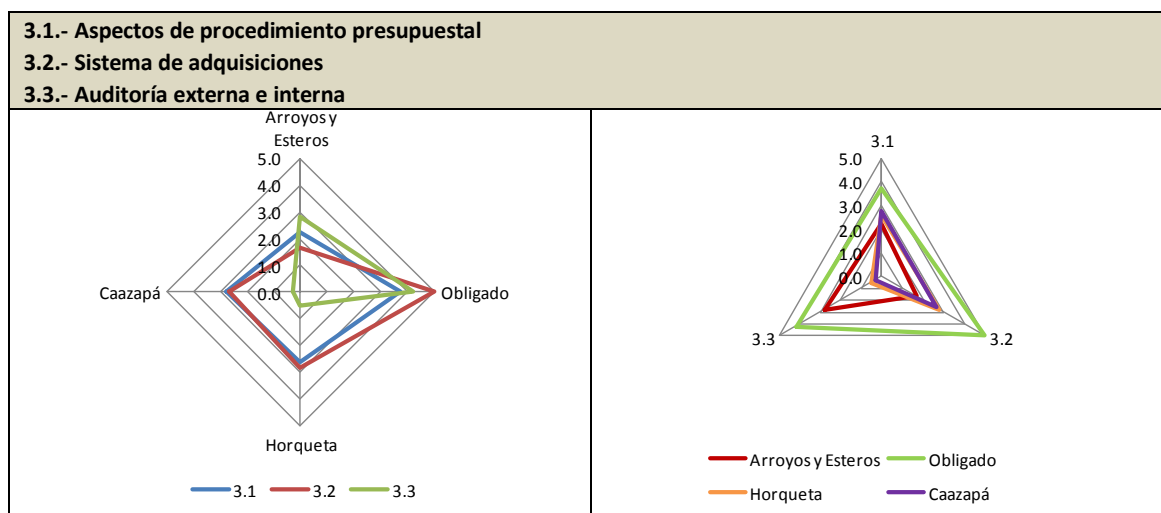
La gestión financiera descansa en dos pilares: en un procedimiento presupuestal muchas veces no muy claro y cambiante pero orientado a evitar el déficit fiscal por parte de los buscadores de renta, y en un novedoso sistema de adquisiciones públicas a través de una oficina nacional de contrataciones públicas.

Gestión Financiera Pública	Arroyos y Esteros	Obligado	Horqueta	Caazapá	Promedio
3.1.- Aspectos de procedimiento presupuestal	2.2	3.7	2.6	2.7	2.8
3.2.- Sistema de adquisiciones	1.7	5.0	2.8	2.6	3.0
3.3.- Auditoría externa e interna	2.8	4.2	0.5	0.3	1.9
Promedio	2.2	4.3	2.0	1.9	2.6

No obstante, el círculo financiero no se cierra, pues no se realizan controles de auditoría interna o externa, por lo que finalmente los buscadores de renta tienen todos los incentivos para burlar los controles anteriores.

Reflejo de esto es la falta de un sistema común de contabilidad pública municipal que integre todas las funciones administrativas financieras, normado por el MH en conjunción con una organización de municipios, y la falta de la integración de este sistema contable administrativo municipal al SIAF del MH.

Uno de los problemas más serios se refiere a la falta de implementación de auditorías internas y externas, en especial en Horqueta y Caazapá.



Etapa IV. Gestión de Programas y Proyectos

Esta es una práctica que no está presente en casi la totalidad de las entidades públicas incluyendo a las municipalidades. No existe un SNIP nacional.

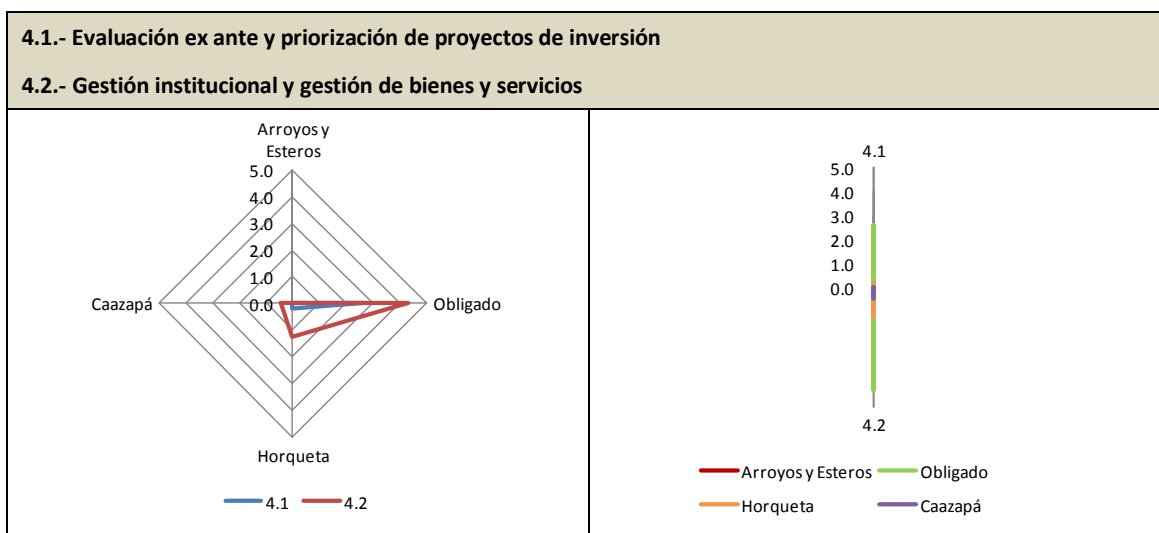
Gestión de Programas y Proyectos	Arroyos y Esteros	Obligado	Horqueta	Caazapá	Promedio
4.1.-Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	0.0	2.6	0.2	0.0	0.7
4.2.- Gestión institucional y gestión de bienes y servicios	0.0	4.3	1.3	0.4	1.5
Promedio	0.0	3.5	0.7	0.2	1.1

Si no se planifica estratégicamente en el municipio, tampoco hay incentivos para desarrollar un banco de proyectos de inversión municipal que ligue el presupuesto de la entidad a los proyectos que tienen la mayor rentabilidad social.

En la práctica, los proyectos de inversión son la moneda de cambio de las autoridades municipales con otros buscadores de renta fuera de la municipalidad.

De nuevo Obligado muestra una performance muy superior al resto de los municipios.

Se deben fortalecer los componentes de evaluación ex ante y priorización de los proyectos, al igual que la gestión institucional y de los bienes y servicios.



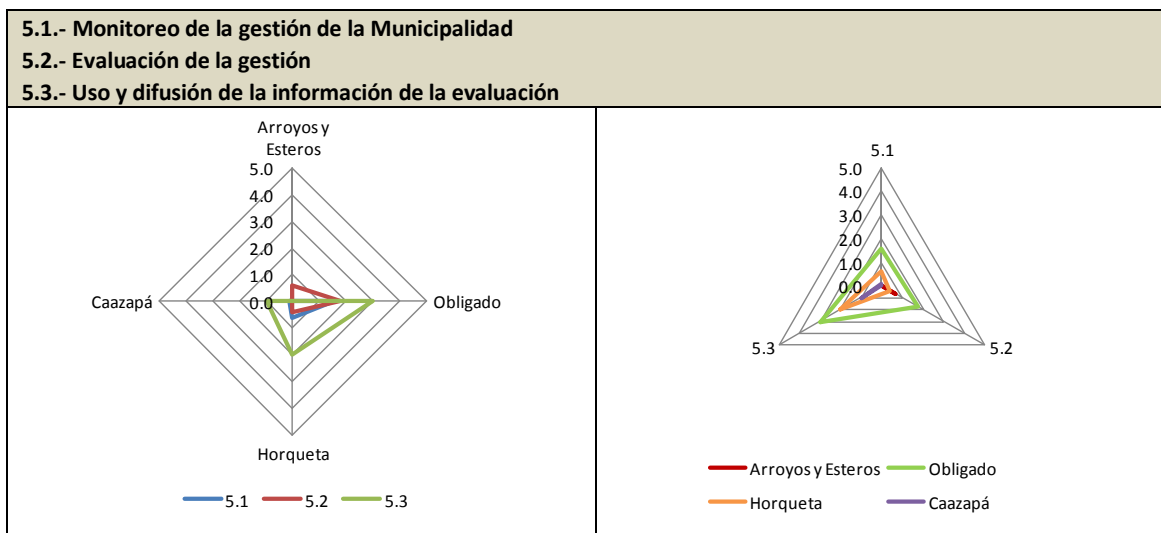
Etapa V. Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública

Al igual que la función anterior, esta práctica tampoco es común en la administración pública municipal e incluso a nivel de administración central.

Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública	Arroyos y Esteros	Obligado	Horqueta	Caazapá	Promedio
5.1.- Monitoreo de la gestión de la gobernación	0.0	1.6	0.6	0.1	0.6
5.2.- Evaluación de la gestión	0.6	1.8	0.4	0.0	0.7
5.3.- Uso y difusión de la información de la evaluación	0.0	3.0	2.0	1.0	1.5
Promedio	0.2	2.1	1.0	0.4	0.9

Obligado presenta un desempeño superior al de los demás municipio, si bien, su desempeño en el monitoreo y evaluación de la gestión pública tampoco demuestra un desarrollo de esta capacidad.

En este caso, los tres componentes: monitoreo, evaluación y uso y difusión de la información de la evaluación deben ser fortalecidos.

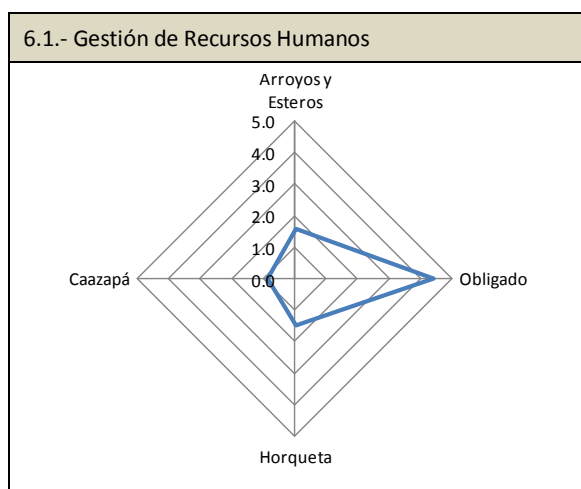


Etapa VI. Gestión de Recursos Humanos

La capacidad de los recursos humanos es muy baja en las municipalidades. El personal superior está ligado a los grupos políticos, y por lo tanto, no existe una carrera pública municipal.

Gestión de Recursos Humanos	Arroyos y Esteros	Obligado	Horqueta	Caazapá	Promedio
Promedio	1.6	4.4	1.5	0.9	2.1

La contratación de personal contratado también suele estar ligado a cupos con los grupos políticos de turno, si bien es cierto, que suele haber un núcleo de personal en funciones administrativas muy especializadas que en ocasiones perduran a varios cambios administrativos. Nuevamente, Obligado presenta un desempeño superior al resto de las municipalidades.



C. Propuesta de plan de acción para el desarrollo de capacidades de las municipalidades

Planificación Estratégica	Fortalecer la capacidad de planificación estratégica y de desarrollo de las municipalidades, proveyendo e instalando los recursos humanos con las habilidades requeridas para el efecto.
	Fortalecer la capacidad de participación de la ciudadanía para exigir la elaboración e implementación de planes estratégicos y de desarrollo local, para que el presupuesto anual refleje los objetivos y metas de mediano y largo plazo y que puedan evaluar la planificación al menos anualmente previo a la elaboración del presupuesto del ejercicio del año siguiente.
	Mejorar el proceso de evaluación de la planificación y de la ejecución presupuestaria, además de la rendición de cuentas de las autoridades.
Presupuesto por Resultados	Fortalecer la capacidad de la administración local para enfocarse en la elaboración de un presupuesto por resultados que emplee los objetivos y metas de la planificación estratégica y de desarrollo local para la distribución de la jerarquización de los programas prioritarios y la designación de los responsables de los mismos.
	Fortalecer la capacidad de coordinación entre la administración local, departamental y central para evitar duplicaciones o falta de apoyo a ciertos programas de desarrollo.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir su participación desde la elaboración hasta la evaluación del presupuesto local, así como para obtener información durante el proceso sobre la efectividad del gasto.
	Fortalecer la capacidad de las administraciones municipales para exigir de las autoridades departamentales los resultados esperados.
Gestión Financiera Pública	Fortalecer la capacidad de los funcionarios locales en las áreas de contabilidad, presupuesto, contrataciones, tesorería y auditoría.
	Integrar los sistemas informáticos las áreas administrativas de contabilidad, presupuesto, contrataciones, tesorería y auditoría para alcanzar una gestión financiera más eficiente y mejorar el monitoreo de la gestión.
	Integrar los sistemas financieros locales con los departamentales y el SIAF del MH para coordinar las transferencias de los porcentajes de los tributos correspondientes, en tiempo y forma.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir a las autoridades la realización de auditorías internas y externas y que se le comunique los resultados de las mismas.
Gestión de Programas y Proyectos	Fortalecer la capacidad de los funcionarios locales para la evaluación ex ante y final de los proyectos de inversión, la creación de un banco de proyectos de acuerdo a las prioridades de la planificación estratégica y de desarrollo local, departamental y nacional, y una oficina interna que se encargue de la organización y coordinación de los diferentes proyectos de inversión.
	Elaborar la evaluación intermedia y final de los proyectos de inversión a fin de corregir los desvíos de las metas.
	Difundir información sobre la gestión de los programas y proyectos de inversión.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir a las autoridades información sobre la gestión del presupuesto municipal.
Monitoreo y Evaluación de la Gestión	Fortalecer la capacidad de monitoreo de los programas y proyectos de la entidad con la conformación de un grupo de personal con alta calificación en la materia.
	Fortalecer la capacidad del grupo de monitoreo para informar a las autoridades sobre las desviaciones de las metas de corto plazo, y eliminar las barreras administrativas internas para la ejecución de los programas dentro de un proceso de mejora continua de la calidad del servicio.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir información en tiempo oportuno y en lenguaje sencillo sobre el monitoreo y evaluación de la gestión municipal.
Gestión de RRHH	Fortalecer el proceso de capacitación constante de todos los funcionarios públicos a fin de que puedan proveer eficientemente los servicios a la ciudadanía.
	Impulsar la creación de la carrera pública municipal para contar con profesionales destacados en áreas sensibles de alta rotación.
	Impulsar la formación de un área de recursos humanos en las municipalidades, que pueda promover políticas de contratación y retención del personal municipal.
Finalmente, debido a que el fortalecimiento del personal municipal en estas áreas administrativas insumirá tiempo y requerirá la contratación de más funcionarios, lo cual representará un mayor costo, se recomienda la coordinación de algunas funciones como la del monitoreo de programas entre una asociación de municipalidades, o entre algunas vecinas o entre las municipalidades de bajos ingresos y el gobierno departamental, a fin de lograr una economía de escala en la función.	

5.1.5 Los mecanismos ejemplares de coordinación interinstitucional

A. Caracterización de la organización de los mecanismos de coordinación interinstitucional

En esta sección se presentan algunos puntos resaltantes de la normativa legal por la cual se crean y organizan algunos de los mecanismos de coordinación interinstitucional que forman parte del ámbito de estudio.

El Artículo 163 de la Constitución Nacional establece que es de competencia del gobierno departamental entre otras:

1. coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos;
2. preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo, y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación;
3. coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación; y
4. disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental.

La mayor parte de las mesas coordinadoras orientan sus objetivos a la promoción y fortalecimiento de las políticas de educación y salud tanto en las Gobernaciones como en las Municipalidades. Otras mesas se dedican a la coordinación de áreas tan importantes en el interior del país como las de obras públicas y de agricultura (generalmente para pequeños productores). Por ello conviene indicar que los consejos locales de salud forman parte del proceso de descentralización del sistema nacional de salud que posee un marco legal vigente basado en el Artículo 69 de la Constitución Nacional y la Ley N° 1032/96. Por otra parte, los consejos de educación carecen de un marco regulatorio nacional.

En el caso del **Sistema Nacional de Salud** su objetivo consiste en distribuir de manera equitativa y justa los recursos nacionales en el sector salud, y a través del mismo establecer conexiones intersectoriales e intrasectoriales concertadas e incorporar a todas las instituciones que fueron creadas con la finalidad específica de participar en las actividades de promoción, recuperación y rehabilitación de la salud y prevención de la enfermedad de individuos y

comunidades.

La finalidad primordial del sistema es la de prestar servicios a todas las personas de manera equitativa, oportuna y eficiente, sin discriminación de ninguna clase, mediante acciones de promoción, recuperación y rehabilitación integral del enfermo. El Sistema opera mediante la oferta de servicios de salud de los subsectores públicos, privados o mixtos, de seguros de salud y de las universidades.

El Consejo Nacional de Salud es un organismo de coordinación, consenso y participación inter-institucional del sector público y privado de la salud. Entre las instituciones representadas se encuentran entre otros: el MSPyBS, el MH, la STP, la Asociación de Juntas Departamentales, el Consejo de Gobernadores y la OPACI.

Además, forma parte del Sistema el Consejo Regional de Salud que está constituido por la reunión general de los representantes de las diferentes instituciones relacionadas al sector. El Consejo se debe reunir en forma ordinaria cada dos meses y en forma extraordinaria, las veces que sea necesaria. La mesa directiva está integrada por el presidente, que será ejercido por la Secretaría de Salud de la Gobernación, el Vice-Presidente y tres vocales y se debe reunir por lo menos cada quince días. Además, a nivel municipal se cuenta con el Consejo Local de Salud que está constituido por la reunión general de los representantes de las diferentes instituciones relacionadas al sector. El Consejo se debe reunir en forma ordinaria cada dos meses y en forma extraordinaria las veces que sea necesaria. La mesa directiva estará integrada por el presidente, que será ejercido por la Dirección de Higiene y Salubridad de la Municipalidad, el Vice-Presidente y tres miembros y se debe reunir por lo menos cada quince días.

Los Consejos tienen como objetivos:

- a) Impulsar el Sistema Nacional de Salud, mediante la concertación y coordinación interinstitucional de planes, programas y proyectos de interés nacional, regional y local, en directa relación con las prioridades detectadas en las diversas áreas de acción sanitaria, y asegurar a toda la población la atención integral y solidaria en calidad y equidad;
- b) Participar en la formulación de los lineamientos de la política y estrategia nacional, regional y local de salud, acorde con la política nacional de desarrollo;
- c) Evaluar periódicamente la aplicación de la política y estrategia nacional, regional y local de salud y formular las recomendaciones pertinentes al Comité Ejecutivo;
- d) Realizar, en niveles e instancias pertinentes, propuestas para que los demás sectores del país adecuen sus actividades a la política y estrategia Nacional de Salud y

Bienestar Social; y,

- e) Considerar y fiscalizar el cumplimiento del plan nacional de salud y su ejecución presupuestaria.

El Comité Ejecutivo es un organismo dependiente del Consejo Nacional de Salud y tiene la responsabilidad de conducir, orientar, decidir, normatizar y controlar el funcionamiento del Sistema, implementar el Plan Nacional de Salud y su presupuesto correspondiente. En las regiones y distritos se deben organizar los Comités Ejecutivos Regionales y locales respectivamente y representaran el primer nivel de coordinación y concertación de todos los subsistemas. Las responsabilidades de los Comités Ejecutivos Regionales y locales serán el monitoreo y la evaluación de la ejecución del plan nacional de salud, en sus respectivos niveles.

El Comité Ejecutivo Regional debe estar integrado por la Dirección de la Región Sanitaria quien lo preside, la Secretaría de Salud de la Gobernación, un representante del gremio médico regional y un representante de los servicios médicos privados y un representante de los usuarios, cuya representación será reglamentada por el Comité Regional de Salud. Mientras que el Comité Ejecutivo Local está integrado por el Director del Centro de Salud quien lo preside, la Dirección de Higiene y Salubridad de la Municipalidad, un representante de las Comisiones de Fomento Urbano electo por sus pares, un representante del Consejo Local de Salud y un representante del gremio médico local.

En lo que se refiere a la descentralización del sistema de educación, la misma se ve afectada por la ausencia de una normativa legal. Así, los consejos locales de educación están conformados y tienen su origen en las buenas prácticas de las autoridades municipales y en la ciudadanía para mejorar el servicio de educación pública.

En nuestro país también las mesas o mecanismos de coordinación también se organizan por medio de la asociación de varios Intendentes o Juntas Municipales de una región, o en el ámbito departamental por medio de la asociación de Gobernadores y/o Juntas Departamentales de una región. El Consejo de Gobernadores, que es el órgano deliberativo de todos los Gobernadores del país, de hecho fue creado fundamentalmente para coordinar las acciones de las entidades de la administración central con las secretarías departamentales y con los Consejos de Desarrollo Departamental, los cuales en la práctica no se encuentran operando.

B. Principales problemas de los mecanismos de coordinación interinstitucional en las áreas política y administrativa

Para conocer la situación de operatividad y los resultados de los mecanismos de coordinación interinstitucional, el análisis tomó en cuenta las respuestas al cuestionario diseñado para las entrevistas a dichos organismos de enlace interinstitucional. En este sentido, se analizaron ocho mecanismos:

1. Consejo Departamental de Salud de Itapúa (Itapúa – CDS)
2. Consejo Departamental Interinstitucional de Concepción (Concepción – MDI)
3. Consejo Departamental Interinstitucional de Caazapá (Caazapá – MDI)
4. Consejo de Educación de Arroyos y Esteros (Arroyos y Esteros – CE)
5. Consejo de Salud de Arroyos y Esteros (Arroyos y Esteros – CS)
6. Consejo de Educación de Obligado (Obligado – CE)
7. Consejo de Salud de Obligado (Obligado – CS)
8. Consejo de Desarrollo Agropecuario de Horqueta (Horqueta – CDA)

El trabajo aprovechó las visitas a las Gobernaciones de Itapúa y Cordillera y a la Municipalidad de Caazapá para obtener información sobre la operatividad y resultados de otras mesas de coordinación interinstitucional de las arriba citadas.

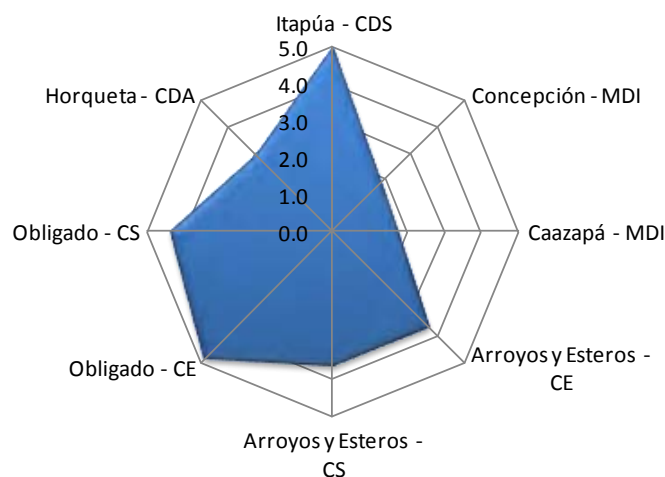
Es así, que al final de este capítulo se recogen las observaciones referentes a la **Mesa de Desarrollo Distrital de Caazapá**, que al estar cesante en operatividad no se pudo realizar una evaluación de la misma. En cuanto a los **Consejos de Desarrollo Departamental de Itapúa y Cordillera**, las mismas tampoco se encuentran en funcionamiento por lo que no se pudieron realizar las evaluaciones correspondientes. Por último, cabe citar que se realizaron entrevistas a representantes del **Consejo Departamental de Educación de Itapúa y de la Asociación de Intendentes de Itapúa (AIDI)**. Sin embargo, el resultado de estas entrevistas se resume al final del capítulo y no se toma en cuenta para el análisis de las capacidades de las mesas de coordinación porque el trabajo supone que se debe realizar un análisis parsimonioso de estos mecanismos de coordinación, lo cual no resultaría fácil con la inclusión de un total de diez mecanismos. No obstante, se agrega material para que el lector pudiera realizar un estudio más pormenorizado sobre el tema.

Volviendo al análisis transversal de los ocho mecanismos de coordinación interinstitucional los resultados demuestran que el más fortalecido es el Consejo Departamental de Salud de Itapúa,

con una puntuación perfecta para sus competencias, seguido muy de cerca por los consejos de salud y educación del municipio de Obligado. En este sentido, tanto los mecanismos de coordinación departamental y municipal de Itapúa se destacan sobre el resto de la muestra. Si a esto se incluye el resultado del análisis del Consejo Departamental de Educación de Itapúa y el de la Asociación de Intendentes de Itapúa las diferencias de desempeño de la comparación con los mecanismos de las otras regiones son superiores, por lo que habría que centrarse en el comportamiento de las mesas de coordinación de este departamento para entresacar las experiencias exitosas en la materia. No obstante, contrasta con esto el hecho de que la Mesa de Desarrollo Departamental de Itapúa no se encuentra en funcionamiento.

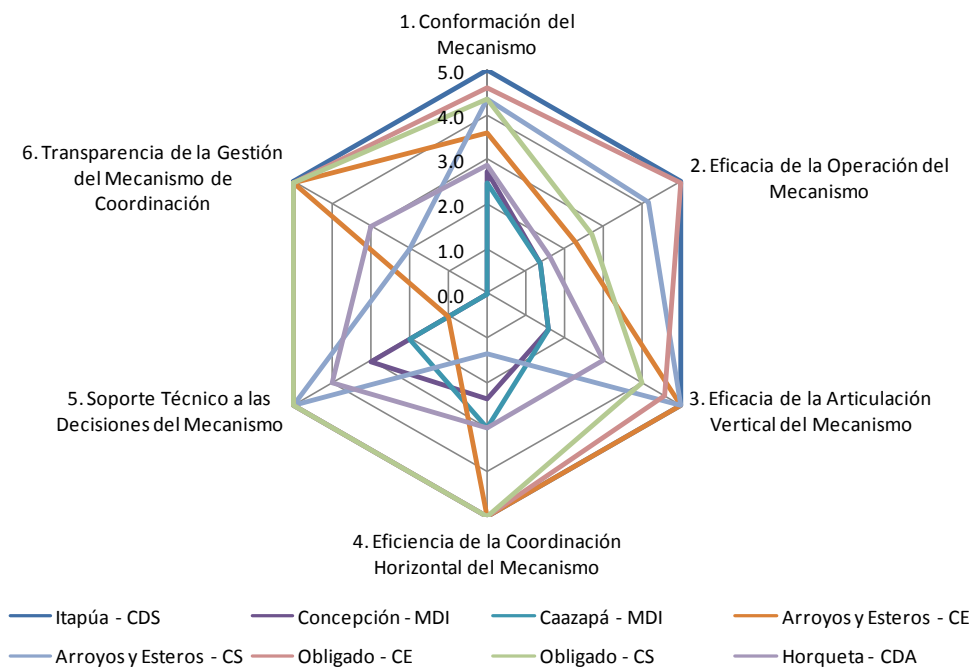
A continuación de los mecanismos de Itapúa, en orden de eficiencia se presentan los consejos de salud y educación de Arroyos y Esteros, seguidos por el Consejo de Desarrollo Agrícola de Horqueta.

Completan la lista de desempeño o rendimiento en el lugar más bajo de la clasificación las mesas departamentales Institucional de Concepción y Caazapá. Tal vez, en este último caso, el bajo desempeño de la mesa departamental de Caazapá también ha influido en el cese de operatividad de la Mesa de Desarrollo Distrital de Caazapá.



Proceso de gestión por resultados	Itapúa CDS	Concepción MDI	Caazapá MDI	Arroyos y Esteros CE	Arroyos y Esteros CS	Obligado CE	Obligado CS	Horqueta CDA	Promedio
Conformación del Mecanismo	5.0	2.8	2.5	3.6	4.4	4.6	4.4	2.9	2.9
Eficacia de la Operación del Mecanismo	5.0	1.4	1.4	2.3	4.2	5.0	2.7	1.6	3.7
Eficacia de la Articulación Vertical del Mecanismo	5.0	1.6	1.6	5.0	5.0	4.6	4.0	3.0	3.7
Eficiencia de la Coordinación Horizontal del Mecanismo	5.0	2.3	3.0	5.0	1.3	5.0	5.0	3.0	3.8
Soporte Técnico a las Decisiones del Mecanismo	5.0	3.0	2.0	1.0	5.0	5.0	5.0	4.0	3.1
Transparencia de la Gestión del Mecanismo de Coordinación	5.0	0.0	0.0	5.0	2.0	5.0	5.0	3.0	3.5
Promedio	5.0	1.8	1.7	3.7	3.6	4.9	4.3	2.9	3.8

En cuanto a las capacidades de los mecanismos se desprende del siguiente análisis que las capacidades de eficacia de la operación y de transparencia de la gestión del mecanismo se encuentran a una desviación estándar por debajo del promedio de las demás capacidades, siendo la eficacia de la operación la que presenta el resultado más bajo en comparación con las otras.



En cambio, los promedios de las respuestas de las capacidades referentes a la conformación del mecanismo, su eficacia de articulación vertical, su eficiencia de coordinación horizontal y de

soporte técnico a las decisiones se encuentra una desviación estándar por arriba del promedio de las seis capacidades de las mesas.

Etapa I. Conformación del Mecanismo

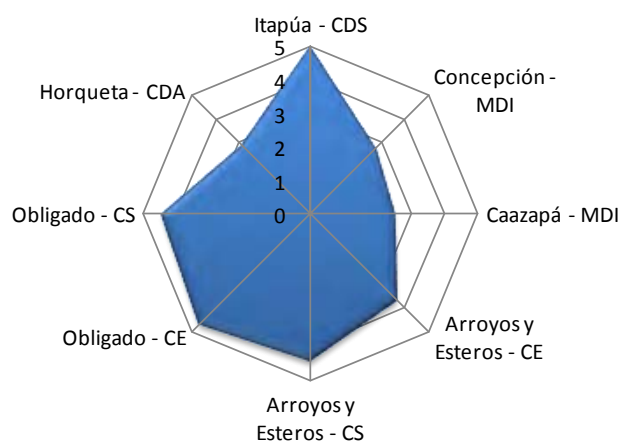
El análisis de esta competencia indica que en promedio el Consejo Departamental de Salud de Itapúa se encuentra por arriba de todos los estándares de desempeño con respecto a las demás mesas de coordinación. Por el contrario, las mesas departamentales interinstitucionales de Concepción y Caazapá al igual que el Consejo de Desarrollo Agropecuario de Horqueta se encuentran por debajo del promedio.

Conformación del Mecanismo	Itapúa CDS	Concepción MDI	Caazapá MDI	Arroyos y Esteros CE	Arroyos y Esteros CS	Obligado CE	Obligado CS	Horqueta CDA	Promedio
1. Existe un marco legal que dispone la conformación del mecanismo de coordinación inter actores para el desarrollo.	5	3	0	5	5	5	5	0	3.5
2. Las instituciones locales tienen representación en el mecanismo.	5	3	3	5	5	5	5	2	4.1
3. Las entidades del Estado tienen representación en el mecanismo.	5	3	3	5	5	5	5	5	4.5
4. Los organismos de la sociedad civil cuentan con representación en el mecanismo.	5	2	3	5	5	5	5	4	4.3
5. Los organismos del sector privado tienen representación en el mecanismo.	5	2	3	5	5	5	5	1	3.9
6. Los organismos de cooperación internacional tienen intervención en el mecanismo.	5	3	2	0	0	2	0	2	1.8
7. El mecanismo de coordinación se encuentra conformado, instalado y operando.	5	2	2	1	5	5	5	5	3.8
8. Los representantes del mecanismo de coordinación tienen niveles directivos y/o son elegidos por sus organizaciones para tomar decisiones.	5	4	4	3	5	5	5	4	4.4
Promedio	5.0	2.8	2.5	3.6	4.4	4.6	4.4	2.9	3.8

Las principales dificultades de la Mesa Departamental Interinstitucional de Concepción se

refieren a la falta de un marco legal que disponga la conformación del mecanismo de coordinación de desarrollo. Además, las instituciones tanto locales como del gobierno central no tienen una representación consolidada en el mecanismo. Lo mismo ocurre con los organismos de la sociedad civil, del sector privado y de la cooperación internacional. Tal vez, el hecho positivo se refiera a que son los jefes o “altos cargos” de cada institución los que participan de las reuniones, en algunos casos delegan o designan representantes, pero en general se da la participación de las autoridades locales.

La Mesa Departamental Interinstitucional de Caazapá presenta un problema más serio, pues no cuenta con personería jurídica, aunque en este caso como en el anterior las mesas forman parte del SIGEST.



Finalmente, con respecto al Consejo de Desarrollo Agropecuario de Horqueta, su principal barrera de desarrollo en competencia de organización también se refiere a la falta de un marco legal para su conformación. Además, la municipalidad es la única que tiene representación como institución local, y aunque los organismos del sector privado no se encuentren representados, la mayoría de las asociaciones de productores forman parte del Consejo, el que opera de manera activa semanalmente desde el 2002.

Etapa II. Eficacia de la Operación del Mecanismo

De acuerdo a los resultados del análisis sobre esta competencia, el Consejo de Educación de Arroyos y Esteros presenta la nota más baja, seguido por las mesas departamentales interinstitucionales de Caazapá y Concepción. El resto de los mecanismos, por el contrario, obtuvieron la calificación más alta.

En el caso del Consejo de Educación de Arroyos y Esteros se refiere a la consolidación de la

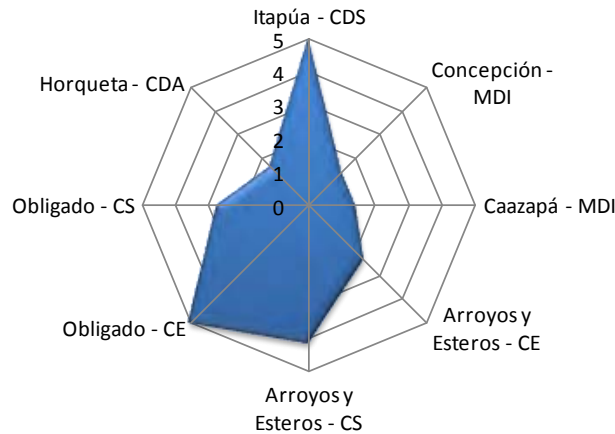
estructura formal del mecanismo de coordinación. Cuenta con manual operativo, pero en la práctica no se lo emplea. No existen procedimientos definidos para la inasistencia, incumplimiento, renuncia, reemplazo de sus miembros, no se realizan reuniones periódicas del Consejo, además de no contar con la infraestructura y los recursos necesarios para su correcto accionar.

Eficacia de la Operación del Mecanismo	Itapúa CDS	Concepción MDI	Caazapá MDI	Arroyos y Esteros CE	Arroyos y Esteros CS	Obligado CE	Obligado CS	Horqueta CDA	Promedio
2.1. El mecanismo de coordinación tiene una estructura formal que está reglamentada y que se respeta.	5	2	2	2	5	5	5	1	2.9
2.2. Se cuenta con un manual operativo actualizado.	5	0	0	3	5	5	0	0	3.4
2.3. El manual está en conocimiento de todos sus miembros.	5	0	0	4	5	5	0	0	2.3
2.4. Se cumple el manual operativo.	5	0	0	2	3	5	0	0	2.4
2.5. El manual operativo tiene alta aplicabilidad.	5	0	0	2	3	5	0	0	1.9
2.6. Los límites reales del accionar del mecanismo de coordinación son altos.	5	2	2	2	1	5	0	2	1.9
2.7. Las decisiones del mecanismo de coordinación se asientan en actas.	5	3	3	5	5	5	5	5	2.4
2.8. Las posiciones de cada miembro del mecanismo se asientan en el acta de forma discriminada.	5	3	3	5	5	5	5	1	4.5
2.9. Las actas se publican inmediatamente a su aprobación.	5	0	0	5	5	5	5	3	4.0
2.10. Existen procedimientos definidos para inasistencia, incumplimiento, renuncia, reemplazo, etc. de sus miembros.	5	0	0	0	5	5	0	1	3.5
2.11. Se realizan reuniones periódicas del mecanismo de coordinación.	5	3	3	0	5	5	5	5	2.0
2.12. Se cuenta con una oficina apropiada para las reuniones del mecanismo de coordinación.	5	3	3	0	5	5	5	1	3.9
2.13. Se cuenta con recursos necesarios para la operación del mecanismo de coordinación.	5	2	2	0	2	5	5	2	3.4
Promedio	5.0	1.4	1.4	2.3	4.2	5.0	2.7	1.6	2.9

Asimismo, las principales barreras a la eficacia operativa del Consejo Departamental Interinstitucional de Concepción se refieren a la falta de una estructura formal, la ausencia de un manual operativo y de procedimientos definidos para la inasistencia, incumplimiento, renuncia, reemplazo, etc. de sus miembros. A partir del 2010, los temas tratados y decisiones tomadas son asentados en actas, pero las mismas no son publicadas. No cuenta con una oficina propia y la

Mesa como tal no cuenta con recursos propios, pero cada institución miembro utiliza los suyos propios para movilizarse, comprar insumos, etc.

Finalmente, el Consejo Departamental de Caazapá tampoco cuenta con una estructura organizativa formal, ni estatutos, ni manual de funciones. Se llevan actas de las reuniones periódicas y se trata de asentar no solo las decisiones sino también los planteamientos y



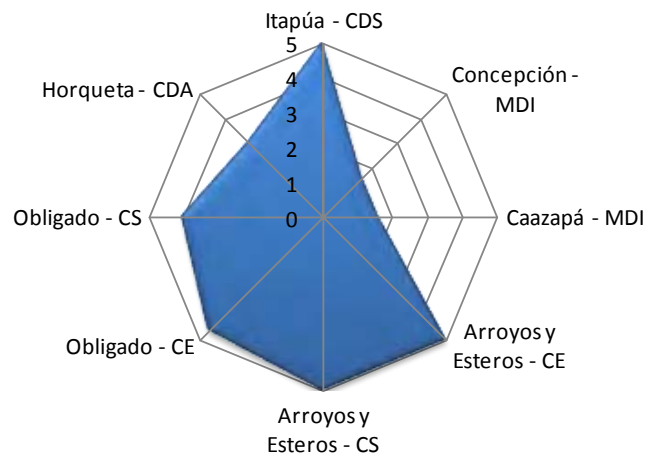
posicionamientos de los miembros. Además, necesita trabajar en un Reglamento Interno. Tampoco cuenta con local propio.

Etapas III. Eficacia de la Articulación Vertical del Mecanismo

Por eficacia de la articulación vertical se pretende conocer si en el mecanismo participan o tienen representación autoridades de la Municipalidad o Gobernación, si estas asisten regularmente a las reuniones, si participan de la elaboración del plan estratégico institucional, se relacionan con la articulación del Plan de Desarrollo local, y si discuten la mejora del plan estratégico.

Eficacia de la Articulación Vertical del Mecanismo	Itapúa CDS	Concepción MDI	Caazapá MDI	Arroyos y Esteros CE	Arroyos y Esteros CS	Obligado CE	Obligado CS	Horqueta CDA	Promedio
1. El municipio o gobernación tiene representación en el mecanismo de coordinación.	5	4	4	5	5	5	5	5	4.8
2. El municipio o gobernación asiste a las reuniones del mecanismo de coordinación.	5	4	4	5	5	5	5	3	4.5
3. Los miembros del mecanismo de articulación participaron del proceso de formulación del plan estratégico institucional.	5	0	0	5	5	4	0	4	2.9
4. Los miembros del mecanismo de articulación participan activamente en la implementación del plan de desarrollo local.	5	0	0	5	5	4	5	2	3.3
5. Los miembros del mecanismo de articulación están informados de los resultados del monitoreo y evaluación del plan estratégico institucional y discuten y toman decisiones para garantizar el logro de objetivos locales.	5	0	0	5	5	5	5	1	3.3
Promedio	5.0	1.6	1.6	5.0	5.0	4.6	4.0	3.0	3.7

Así, las mesas departamentales Interinstitucional de Caazapá y Concepción presentan los resultados más bajos en cuanto al desempeño de este indicador. Se puede indicar que el principal en este tema en la Mesa Departamental Interinstitucional de Caazapá se refiere a la falta de participación de la municipalidad en el mecanismo, y la falta de una planificación estratégica o de desarrollo aparte del “Plan de Desarrollo Departamental del Sector Económico” de Caazapá.



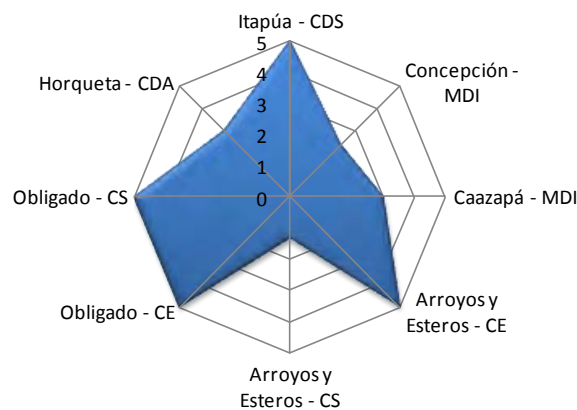
La principal barrera para afianzar la integración vertical en Concepción es la falta de inclusión de los miembros de la Mesa en la elaboración del PEI de la Gobernación, ya que los mismos no participan, siendo informados solo de los documentos de trabajo. Además, en el Departamento de Concepción no existe un Plan de Desarrollo Departamental.

Etapa IV. Eficiencia de la Coordinación Horizontal del Mecanismo

El desempeño más bajo con respecto a la eficiencia de la coordinación horizontal la obtuvo el Consejo de Salud de Arroyos y Esteros, seguido por el Consejo de Desarrollo Agropecuario de Horqueta, y las Mesas de Desarrollo Interinstitucional de Concepción y Caazapá.

Eficiencia de la Coordinación Horizontal del Mecanismo	Itapúa CDS	Concepción MDI	Caazapá MDI	Arroyos y Esteros CE	Arroyos y Esteros CS	Obligado CE	Obligado CS	Horqueta CDA	Promedio
1. Los miembros del mecanismo de coordinación canalizan las demandas a sus organizaciones y les mantienen informadas de los temas analizados en sus reuniones.	5	3	3	5	1	5	5	4	3.9
2. Las instituciones representadas en el mecanismo de coordinación apoyan con medios, acciones, etc. a fin de promover un trabajo conjunto para el logro de los objetivos de desarrollo local.	5	2	3	5	1	5	5	3	3.6
3. Las instituciones presupuestan en el POA recursos necesarios para apoyar los planes de desarrollo locales en el sector que les corresponde.	5	2	3	5	2	5	5	2	3.6
Promedio	5.0	2.3	3.0	5.0	1.3	5.0	5.0	3.0	3.7

El Consejo de Salud de Arroyos y Esteros presenta un desempeño bajo en el sentido que los miembros del mecanismo de coordinación no canalizan las demandas a sus organizaciones y no les mantienen informadas de los temas analizados en sus reuniones. Las instituciones representadas en el mecanismo de coordinación no apoyan con medios o acciones a fin de promover un trabajo conjunto para el logro de los objetivos de desarrollo local, y las instituciones no pueden presupuestar en el POA recursos necesarios para apoyar los planes de desarrollo locales en el sector que les corresponde.



En el caso de la mesa de Horqueta, se observa que a pesar que los miembros del mecanismo canalizan las demandas de sus organizaciones y les mantienen informadas de los temas analizados en sus reuniones, las instituciones no pueden presupuestar en el POA los recursos necesarios para apoyar los planes de desarrollo locales en el sector correspondiente.

Para el caso de Concepción no se conoce si cada miembro informa o no en sus instituciones sobre lo tratado y decidido en la Mesa, pero los miembros traen a la Mesa sus demandas o necesidades. Respecto a apoyar, con acciones o recursos, el trabajo conjunto, esto depende de la voluntad de cada institución. Existen instituciones más comprometidas como el SENAWE, la DEAG, la escuela agrícola, y algunas municipalidades. Sin embargo, una debilidad es que todavía prima el personalismo, individualismo y ansias de protagonismo de ciertas personas e instituciones. Sin embargo, cada vez más el presupuesto de la Gobernación y de las Municipalidades responde a los planes o necesidades del sector productivo a nivel local.

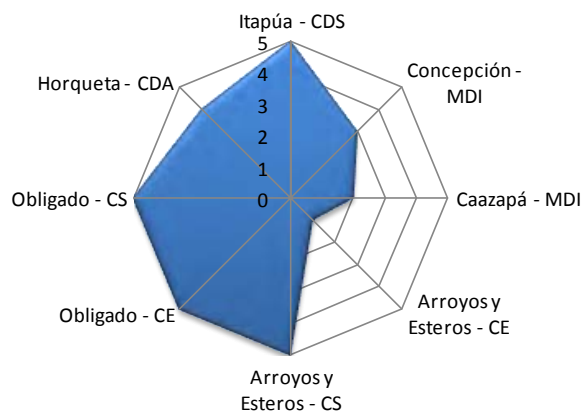
Etapas V. Soporte Técnico a las Decisiones del Mecanismo

Con excepción de los mecanismos de educación en Arroyos y Esteros, y departamentales interinstitucionales de Caazapá y Concepción, los demás mecanismos obtienen valores muy por arriba del promedio de los ocho mecanismos.

Soporte Técnico a las Decisiones del Mecanismo	Itapúa CDS	Concepción MDI	Caazapá MDI	Arroyos y Esteros CE	Arroyos y Esteros CS	Obligado CE	Obligado CS	Horqueta CDA	Promedio
1. Existe un área que brinda asistencia técnica que requiera el mecanismo de articulación para apoyar sus gestiones (decisiones, acompañamiento, implementación, etc.).	5	3	2	1	5	5	5	4	3.8

Analizando la Mesa Departamental Institucional de Caazapá se concluye que no cuenta con un soporte técnico interno que apoye las decisiones que se toman en la Mesa. Externamente, en el marco del EDRIPP, se cuenta con un plan piloto para el cual se seleccionaron 5 Comités que reciben asistencia técnica a través de la Mesa. Además, se tienen convenios con la SEAM y la SENAVE para tratar el empobrecimiento del suelo y el avance de las plantaciones de soja.

Respecto al soporte técnico a la Mesa Departamental Institucional de Concepción, internamente no se cuenta con un área de esta naturaleza que apoye su gestión; externamente la STP brinda capacitación y asistencia técnica en la elaboración del POA institucional y puede apoyar el Plan de Desarrollo. También como parte del SIGEST se prevé la asistencia técnica para la planificación operativa del mecanismo, y las cooperaciones internacionales siempre están dispuestas a apoyar en ese ámbito.



Etapa VI. Transparencia de la Gestión del Mecanismo de Coordinación

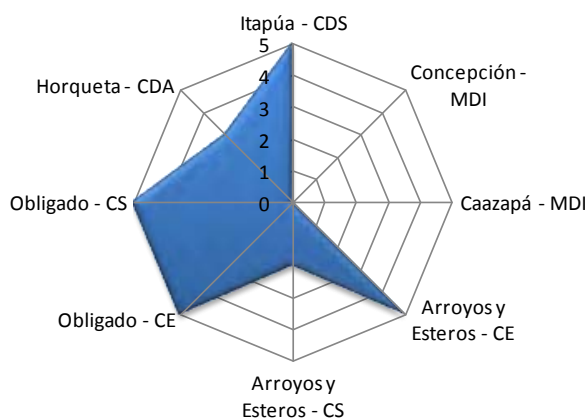
Finalmente, en cuanto a la transparencia de la gestión de los mecanismos se observa una ausencia total de la misma en las mesas departamentales Interinstitucionales de Caazapá y Concepción, y un bajo desempeño en el Consejo de Salud de Arroyos y Esteros.

Transparencia en la Gestión del Mecanismo de Coordinación.	Itapúa CDS	Concepción MDI	Caazapá MDI	Arroyos y Esteros CE	Arroyos y Esteros CS	Obligado CE	Obligado CS	Horqueta CDA	Promedio
1. Existen sistemas confiables y actualizados de información sobre las gestiones del mecanismo de coordinación que está al alcance de la sociedad civil y de la veeduría ciudadana.	5	0	0	5	2	5	5	3	3.1

En la Mesa Departamental Interinstitucional de Concepción la información más bien fluye a nivel interno. No existe un mecanismo propio para dar a conocer las acciones o planes a la sociedad civil; lo que sí se hace en ocasiones, es utilizar los medios (revistas, boletines, etc.) de la Gobernación o de las instituciones, como canales de difusión.

Por su parte, en la Mesa Departamental Interinstitucional de Caazapá la información se socializa verbalmente durante las reuniones, pero no existen informes de gestión ni mecanismos de comunicación formal hacia afuera.

Por último, en el Consejo de Salud de Arroyos y Esteros se han iniciado los pasos para la elaboración de sistemas confiables y actualizados de información sobre las gestiones del mecanismo de coordinación que está al alcance de la sociedad civil y de la veeduría ciudadana.



C. Propuesta de plan de acción para el desarrollo de capacidades de los mecanismos de coordinación interinstitucional

Conformación del Mecanismo	Fortalecer la capacidad de diferentes asociaciones, autoridades y de la ciudadanía en general para la formación de diversos mecanismos de coordinación a nivel nacional, departamental, regional, municipal y distrital.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir el funcionamiento de los consejos regionales o locales de salud que forman parte del sistema nacional de salud.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía y de los organismos locales para impulsar la creación de consejos locales y departamentales de salud, educación, obras públicas y agricultura familiar, entre otros.
	Impulsar gradualmente el proceso de descentralización de ciertas competencias del nivel central de gobierno, como por ejemplo de las áreas de educación, seguridad, obras públicas, agricultura, y otros para proveer los incentivos correctos a la ciudadanía efectivamente perciba que su participación en diferentes mesas o mecanismos puede mejorar su estándar de vida.
	Proveer a estos consejos de un poder de decisión para la administración de los recursos a fin de obtener impacto sobre sus necesidades reales.
	Incentivar la participación del sector privado para involucrarlo efectivamente en el proceso de desarrollo local dentro de un marco de responsabilidad social empresarial, en especial, en aquellas municipalidades o departamentos en los cuales sus actividades tienen un fuerte impacto en el producto interno local.
	Incentivar a las asociaciones de Gobernadores, Junta Departamentales, Intendentes y Juntas Municipales para que las buenas prácticas de administración en materia de coordinación por parte de alguno de sus miembros sean aplicadas por el resto de los asociados.
	Fortalecer a los gobiernos departamentales para la elaboración de un plan de desarrollo departamental y la apertura de los Consejos de Desarrollo Departamental y a partir de allí operar a nivel de las municipalidades de cada Gobernación.
Eficacia de la Operación del Mecanismo	Fortalecer la organización formal de los mecanismos mediante la obtención de su personería jurídica, la elaboración de un plan estratégico y de un reglamento operativo, una oficina propia y recursos necesarios para su operatividad.
	Mejorar constantemente los manuales operativos de las mesas.
	Fortalecer la capacidad de difusión de las decisiones de las mesas de coordinación.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir información referente a las decisiones tomadas por los mecanismos de coordinación.
	Impulsar las reuniones periódicas de los mecanismos.
Eficacia de la Articulación Vertical del Mecanismo	Fortalecer la capacidad de asociación y representación de entidades públicas y privadas a nivel local, regional, municipal, departamental y nacional.
	Mejorar la participación de los diferentes miembros de los consejos en la elaboración, aplicación y evaluación de los proyectos de desarrollo local o departamental.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para empoderarse de las acciones de los consejos y gobiernos locales o departamentales.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía y diversas asociaciones para exigir la rendición de cuentas de parte de las autoridades.
Eficiencia de la Coordinación Horizontal del Mecanismo	Fortalecer la capacidad de gestión de los miembros del mecanismo de coordinación para canalizar las demandas de sus organizaciones y mantenerlas informadas de los temas analizados en las reuniones de los mecanismos de coordinación.
	Apoyar la capacidad de las instituciones representadas en el mecanismo de coordinación a fin de promover un trabajo conjunto para el logro de los objetivos de desarrollo local.
Soporte Técnico a las Decisiones	Fortalecer la capacidad de gestión analítica y legal de los mecanismos para tomar decisiones correctas a tiempo y proponer soluciones en los diferentes niveles de gobierno.
	Fortalecer la capacidad de negociación de los mecanismos de coordinación.
Transparencia de la Gestión	Consolidar los sistemas de información de las gestiones del mecanismo de coordinación para la ciudadanía.
	Fortalecer la capacidad de la ciudadanía para exigir a las autoridades rendición de cuentas de sus actividades y logros.

5.2 Temas analizados en el marco del análisis de las experiencias exitosas de la coordinación interinstitucional a nivel Departamental y Municipal

5.2.1 Antecedentes del análisis

El resultado esperado del análisis consiste en la identificación de los casos exitosos (buenas prácticas) de coordinación interinstitucional y sus factores en el marco del proyecto de desarrollo a nivel territorial.

A. Objetivos del análisis

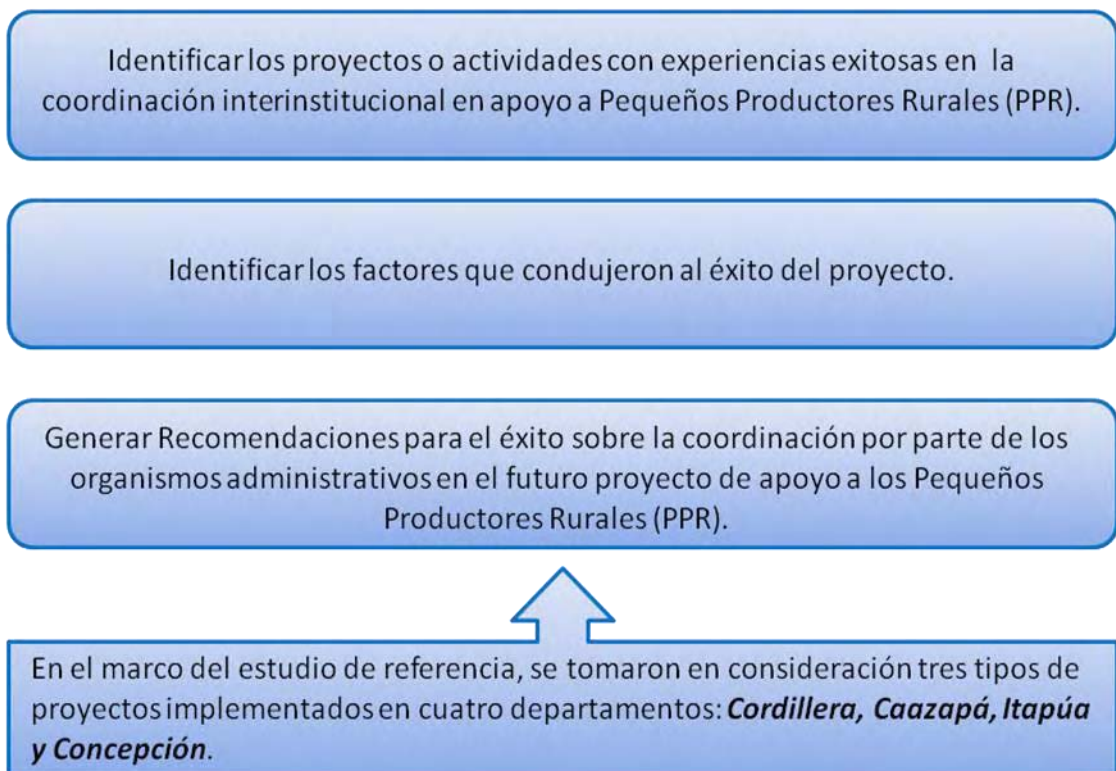


Gráfico A5-1: Objetivos del análisis

B. Metodología adoptada

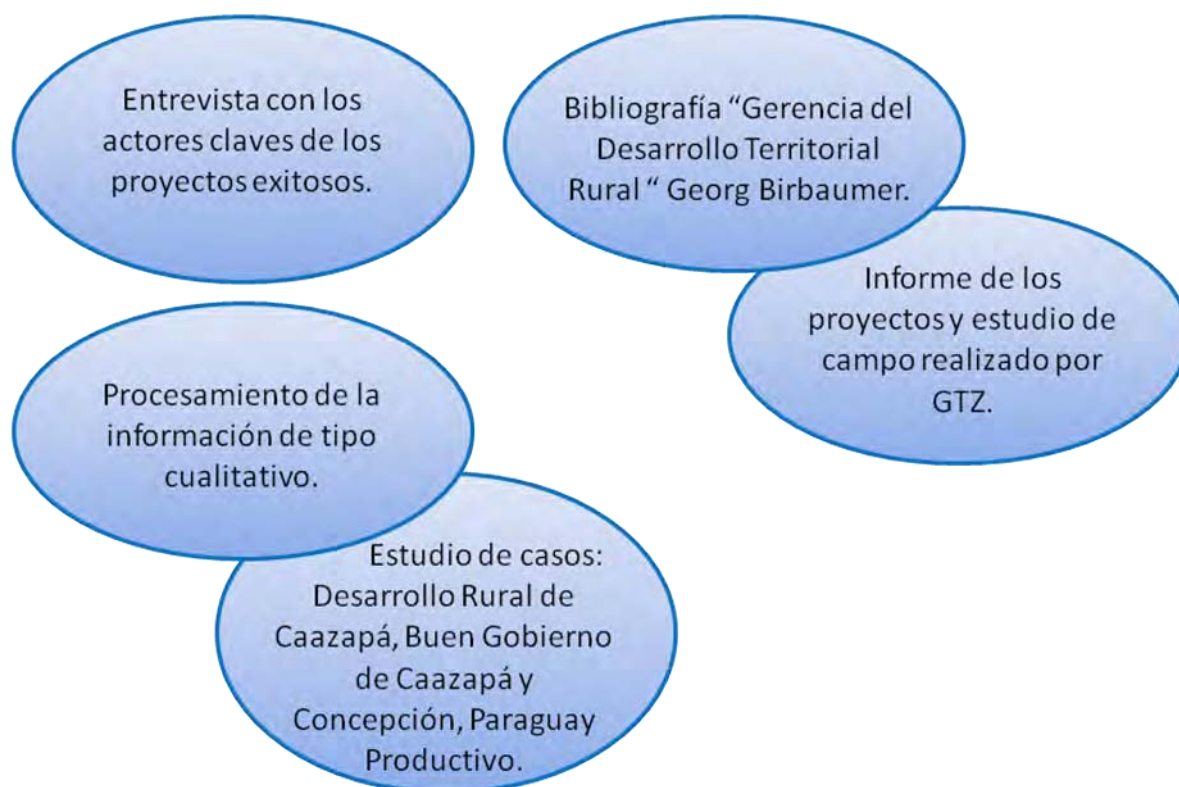


Gráfico A5-2: Metodología adoptada

Considerando que poseen unidades centrales de gestión por departamento configuran seis proyectos. Si bien se relevó información sobre todos los proyectos, para el análisis se seleccionó un caso por cada tipo de proyecto y por cada departamento para el estudio de casos: Desarrollo Rural de Caazapá, Proyecto Buen Gobierno (PGB) Concepción y Proyecto Paraguay Productivo Itapúa.

C. Marco conceptual del trabajo investigativo

El Paraguay es un país definitivamente marcado por su modelo económico con eje en la producción primaria. Sin embargo la “desigual distribución de los recursos naturales, financieros y del acceso a la educación son los principales factores que limitan el desarrollo del Paraguay”³ y han generado un escenario rural marcado por la pobreza.

Intervenir en los procesos de “desarrollo rural” supone generar políticas que incluyan a todos los niveles de administración que va desde lo central hasta lo eminentemente local.

El aislamiento interinstitucional por varias décadas en el país, ha dejado sus rastros y no es fácil

³ Gerencia del desarrollo territorial rural - Georg Birbaumer, GTZ, pag. 67 – Edición actualizada 2010.

articular instancias, aunar esfuerzos conjuntos detrás de un objetivo común, en que actores de diversa naturaleza: sociedad civil, empresas productivas y gobierno, acuerden roles y los desarrollen de manera coherente, sin dispersión.

“Los procesos de descentralización generalmente implican la transición de conceptos rígidos de planificación y presupuestación hacia procesos más participativos y pluri-disciplinarios”⁴, lo que constituye un nuevo enfoque de “gestión”.

D. La Coordinación Interinstitucional como política pública

El SIGEST (Sistema Integrado de Gestión Territorial) fue creado por Decreto N° 169 de 2008 y reglamentado por resolución del MAG. Su objetivo es “asegurar la coherencia de contenidos y la implementación orgánica y eficaz de las políticas sectoriales de desarrollo agropecuario y rural...”⁵



Gráfico A5-3: SIGEST, modelo a nivel nacional

El SIGEST es una metodología de gestión centrada en superar, bajo una concepción orgánica y de sistema, el carácter aislado, disperso, no integrado, con que operan las distintas instituciones agrarias especializadas.

Se trata de una herramienta gerencial que busca, bajo términos de consensos entre sus miembros, ajustar y consolidar lineamientos estratégicos y mecanismos operativos con visión sectorial,

⁴ Idem, página 79- apartado 3.5.

⁵ Ídem, pág. 86.

orientados a producir impactos relevantes y sostenibles en materia de desarrollo agrario y rural con enfoque territorial.

Las competencias básicas del SIGEST son:

Propiciar y apoyar la formulación e implementación orgánica de las Políticas Sectoriales de Desarrollo Agrario y Rural. Constituirse en instancia de coordinación y complementación operativa interinstitucional con enfoque territorial.

Las MICs fueron integradas a este sistema, si bien son anteriores al SIGEST, en el caso de Caazapá y Concepción, se ha avanzado en establecer “una línea de política como acción integrada a los territorios en base a planes y políticas coherentes a los niveles de desarrollo”.

Actualmente, el SIGEST impulsa la instalación del sistema que incluye la creación de MICs, en 5 departamentos.

En el caso de Caazapá y Concepción, el proceso se refiere más a fortalecer las instancias y en los otros departamentos, se está en etapa de firma de convenios.

Conviene rescatar la importancia estratégica que desde el SIGEST se da a las instancias de organización, al entender que las mismas deben “reflejar una visión local de los problemas, y tienen que estar integradas por representantes genuinos de los verdaderos actores”.

Esto último cobra gran importancia teniendo en cuenta la necesidad de compaginar la política de desarrollo con la perspectiva de los actores territoriales. Además es una herramienta para superar la descoordinación en las políticas públicas del país.

El enfoque “territorial” debe permear en todos los niveles descentralizados para que exista armonía entre lo propuesto a nivel central con las acciones del nivel regional y local.

E. Qué son las MICs?

Según Georg Birbaumer⁶, en el marco de la gerencia del desarrollo o de la buena gobernanza municipal o departamental, conviene diferenciar entre la coordinación interna y la coordinación interinstitucional.

⁶ Gerencia del desarrollo territorial rural - Georg Birbaumer, GTZ, pag. 67 – Edición actualizada 2010.

COORDINACION INTERNA

Debe estar presidido por los gobernantes o principales colaboradores sectoriales (Secretarios, Directores, etc.). Pueden ser creadas a través de ordenanzas municipales o departamentales en el marco de la SIGEST

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL.

Impulsar el desarrollo económico y social del municipio o del departamento en base a una mayor cooperación y complementariedad entre instituciones prestadoras de servicios y entes privados. Son un instrumento de desarrollo departamental o municipal.

Objetivo: Fomentar la comunicación, coordinación, cooperación entre actores de un mismo sector o diferentes sectores.

Las mesas coordinadoras no brindan servicios, sino participan en la planificación del desarrollo y coordinan la ejecución de lo planificado. Constituyen un soporte importante para la elaboración del presupuesto y para el monitoreo y la evaluación del proceso de desarrollo, sea éste departamental o municipal.

F. Proceso de conformación de las MICs

Etapa de formación	Donde se plantean objetivos y el modelo organizativo. En esta etapa la convocatoria es amplia.
Etapa de apropiación y empoderamiento de roles y funciones	Donde se da la comprensión de la naturaleza de la organización. Realizaciones posibles y hasta dónde pueden cumplir los objetivos planteados. <i>La promoción y acompañamiento en esta etapa es vital, pues le otorga instrumentos y herramientas para esclarecer sus roles y modo de ejercerlos. De manera paralela, debe involucrarse a las autoridades para que adviertan la importancia de las MICs.</i>
Etapa de consolidación e institucionalización	Las MICs tiene un panorama amplio de su “ser” y participa de manera efectiva en los procesos de planificación y presupuesto de las Instituciones locales y departamentales. Utiliza la comunicación como una estrategia para ser “visible” ante los demás actores sociales y económicos. <i>En esta fase logra consolidarse e institucionalizarse pues es fuente de consulta necesaria para procesos que contribuyen al desarrollo como las cadenas productivas. En esta etapa es necesario seguir con el acompañamiento y promoción para su fortalecimiento pleno.</i>

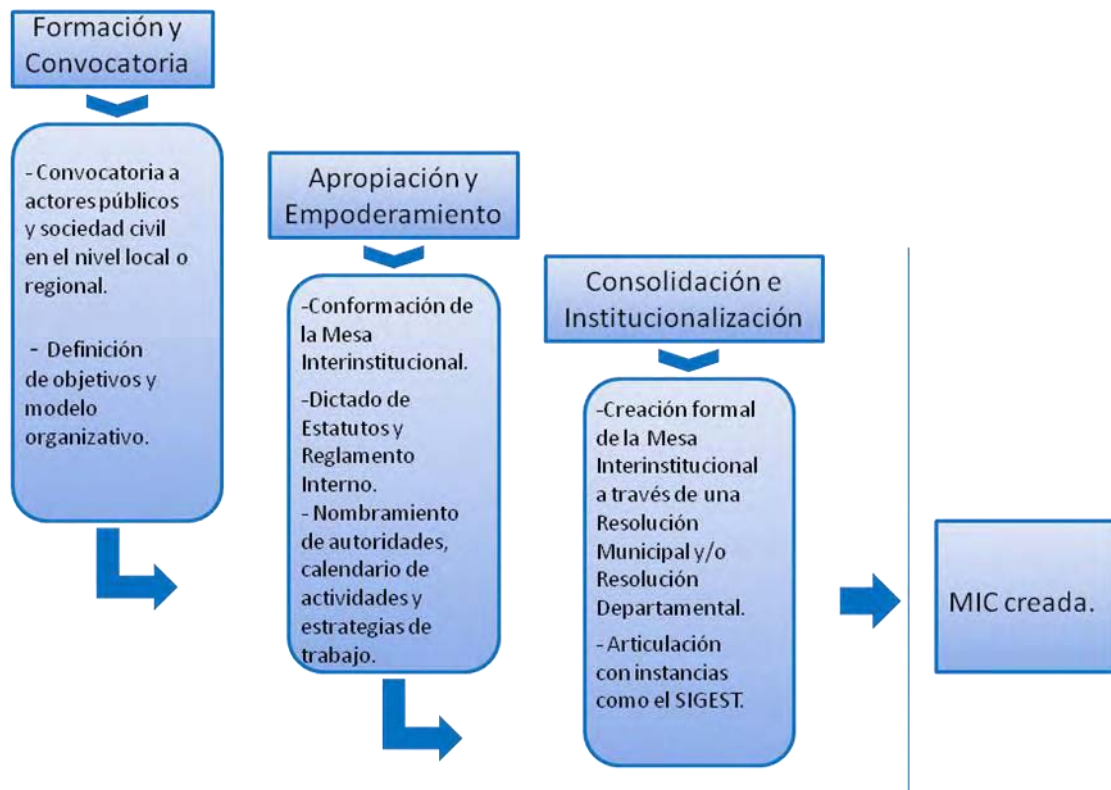


Gráfico A5-4: Proceso de conformación de las MICs Distrital o Departamental⁷.

En el siguiente Gráfico se muestran los principales procesos en los que se integran las MICs, contribuyendo con su visión tanto local como regional y las acciones a seguir, todo ello en tres momentos: el de la planificación, el diseño presupuestario y el seguimiento y monitoreo a lo que se ejecuta.

⁷ Gerencia del desarrollo territorial rural - Georg Birbaumer, GTZ, pag. 67 – Edición actualizada 2010.



Gráfico A5-5: Procesos impulsados por las MIC's

5.2.2 Proyectos meta con buenas prácticas en experiencia interinstitucional

El ámbito del trabajo abarca el estudio de experiencias de coordinación interinstitucional desarrolladas en proyectos que han impulsado el trabajo conjunto entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. A continuación se presentan los proyectos considerados en esta sistematización, ejecutados en los departamentos de: i) Concepción, ii) Itapúa, iii) Caazapá y iv) Cordillera, desde los cuales las instancias interinstitucionales han contribuido al apoyo de los pequeños productores rurales. Se estudia por lo menos uno por cada tipo de proyecto. Así, los proyectos considerados en este trabajo son:

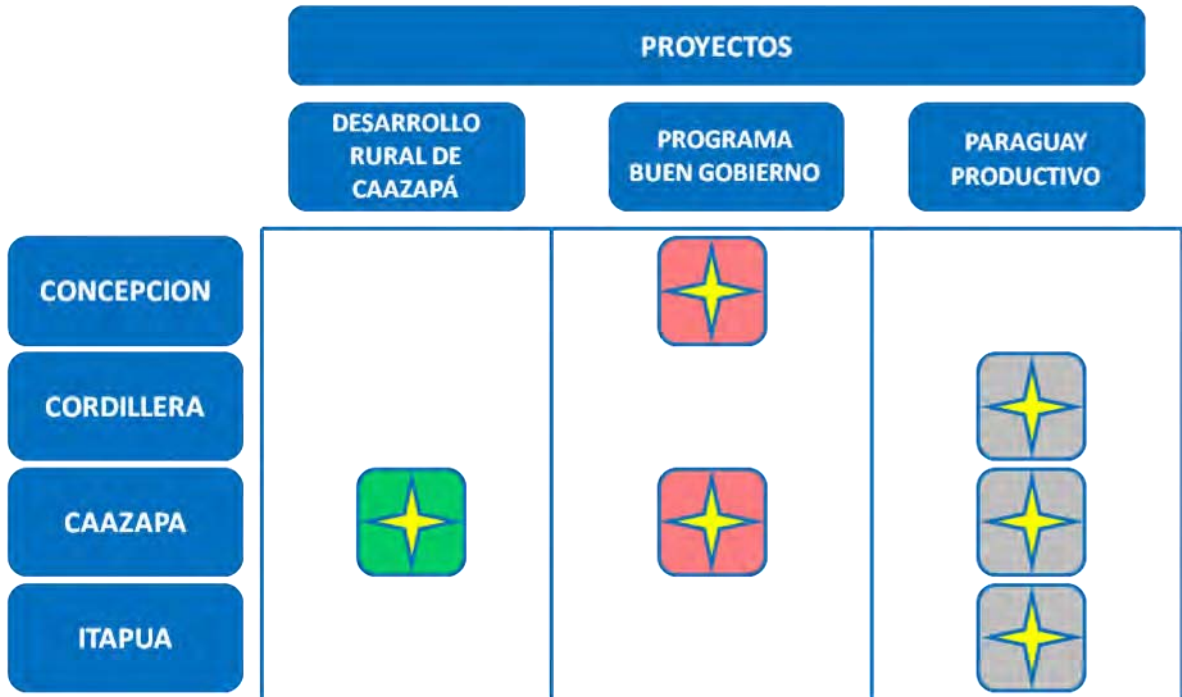


Gráfico A5-6: Proyectos Identificados en los Departamentos



Gráfico A5-7: Ubicación de los Proyectos identificados

A. Proyecto Desarrollo Rural de Caazapá

Cuadro A5-1: Proyecto Desarrollo Rural de Caazapá

Objetivo	Organismo responsable-cooperante	Resultados esperados	Logros
Generar el plan de desarrollo departamental como herramienta orientadora para la gerencia del proceso de desarrollo departamental	MAG – GTZ Área Geográfica: Caazapá	<p>a) La instalación del modelo de gerencia del desarrollo departamental;</p> <p>b) La puesta en marcha de las Mesas de coordinación Departamental y Distrital;</p> <p>c) La instalación del trabajo en cadenas productivas;</p> <p>d) Experiencia exitosa en recuperación y conservación de suelos, y,</p> <p>e) El Plan de Desarrollo Departamental de Caazapá.</p>	<p>Plan de desarrollo departamental formulado y validado.</p> <p>Mesa coordinadora departamental, ya respondiendo al SIGEST, conformada, con asiento en la capital departamental.</p> <p>Mesas distritales (San Juan Nepomuceno, Tavaí y Maciel) incluyen a todas las instituciones públicas y privadas que prestan servicios técnicos y financieros al sector productivo. Son lideradas por autoridades departamentales y locales (intendentes).</p>

Cuadro A5-2: Programa “Buen Gobierno Descentralizado” (PBG)

Objetivo	Organismo respon-cooperante	Resultados esperados	Logros
Lograr que instancias públicas brinde apoyo decidido y efectivo al desarrollo local Conseguir reducir la pobreza y trabajar en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas.	MAG – GTZ Área Geográfica: Concepción Caazapá	<p>El mejoramiento de la gestión comunal,</p> <p>la participación,</p> <p>la coordinación interinstitucional de manera a regular la concertación público-privada,</p> <p>El logro de un presupuesto acorde a las demandas ciudadanas locales.</p> <p>Como estrategia se busca implementar mecanismos de transparencia como las audiencias de rendición de cuentas.</p>	<p>Mesas interinstitucionales fortalecidas y consolidadas en distintas municipalidades</p> <p>Se dotó a la comunidad de capacidades e instrumentos para su incidencia efectiva en el desarrollo local.</p> <p>Presupuestos municipales elaborados de manera participativa en donde las MICs han sido actores claves.</p> <p>Asistencia a los pequeños productores en el manejo de suelos.</p> <p>Inserción de pequeños productores a cadenas productivas rentables.</p>

B. Proyecto “Paraguay Productivo”

Cuadro A5-3: Proyecto “Paraguay Productivo” (PBG)

Objetivo	Organismo responsable-cooperante	Resultados esperados	Logros
Mejorar la calidad de vida de los pequeños productores	USAID Área Geográfica: Cordillera, Caazapá, Itapúa	Impulsar el desarrollo de cadenas productivas de pequeños productores Fortalecer las cadenas de valor para asegurar la rentabilidad de los negocios, Identificar nichos de mercados y contribuir a mejorar las capacidades de los productores y de las cooperativas de manera a apoyar negocios inclusivos ⁸ .	Se ha consensuado acciones dirigidas a productores de cadenas productivas en los rubros: sésamo, naranja orgánica, mburucuyá, mandioca orgánica. Han apoyado el acercamiento a los productores y facilitan el intercambio. Los casos de Itapúa son instancias de negociación altamente práctica con una mayor operativización de las actividades.

Si bien existen tres tipos de proyectos, al bajar al territorio los procesos adquieren rasgos diferentes, dependiendo de las características: de los recursos naturales, de los actores sociales y de las unidades de gestión de cada territorio.

Como ejemplo, el proyecto *Buen Gobierno* tuvo un proceso distinto en Concepción respecto a cómo se plasmó en Caazapá. El proyecto *Paraguay Productivo* difiere en su proceso y resultados en los distintos departamentos. De ahí la importancia de tener en cuenta la base territorial de cada proyecto.

5.2.3 Aspectos exitosos de los proyectos

Del conjunto de los tres tipos de proyecto identificados fue seleccionado un caso por cada tipo de proyecto para el estudio de casos.

⁸ Información extraída de la web de Paraguay Productivo

A. CAAZAPÁ



En el contexto del proyecto “Desarrollo Rural de Caazapá” de la GTZ, se impulsó la creación de las MICs.

Las mismas han posibilitado cuanto sigue:

- Mayor coordinación de trabajos a nivel de campo
- Se lleva un solo mensaje a los productores (unificación de criterios técnicos, mayor consistencia).
- Proyectos que aterrizan a nivel departamental o local considerando la opinión técnica de las mesas.
- Recursos de organismos internacionales y del gobierno central se canalizan a través de las mesas de coordinación.
- Se mejoraron los enfoques de asistencia técnica.
- Mayor involucramiento de las autoridades locales y departamentales en la problemática y solución de los aspectos del desarrollo rural⁹.
- Mayor eficacia de los proyectos productivos en términos de mejoramiento de los ingresos de los pequeños productores.

Las Mesas facilitan el apoyo a los pequeños productores, canalizando información y llegada a los mismos. Esta experiencia de Caazapá, ha sido el modelo fundamental del sistema SIGEST y a la vez, los miembros de las MICs han decidido considerar e incorporar internamente los conceptos del SIGEST. Es decir las mesas son llamadas también SIGEST.

A modo de debilidad, se ha identificado la necesidad de incorporar capacidades en los SIGEST

⁹ Entrevista a Victor Arguello, técnico de los proyectos “Desarrollo Rural de Caazapá” y actualmente del “Programa Buen Gobierno” en Caazapá, ambos de la GTZ

Locales o MICs para operativizar, aún más, el Plan de Desarrollo Caazapá.

En la actualidad las instancias MICs que continúan en Caazapá son:

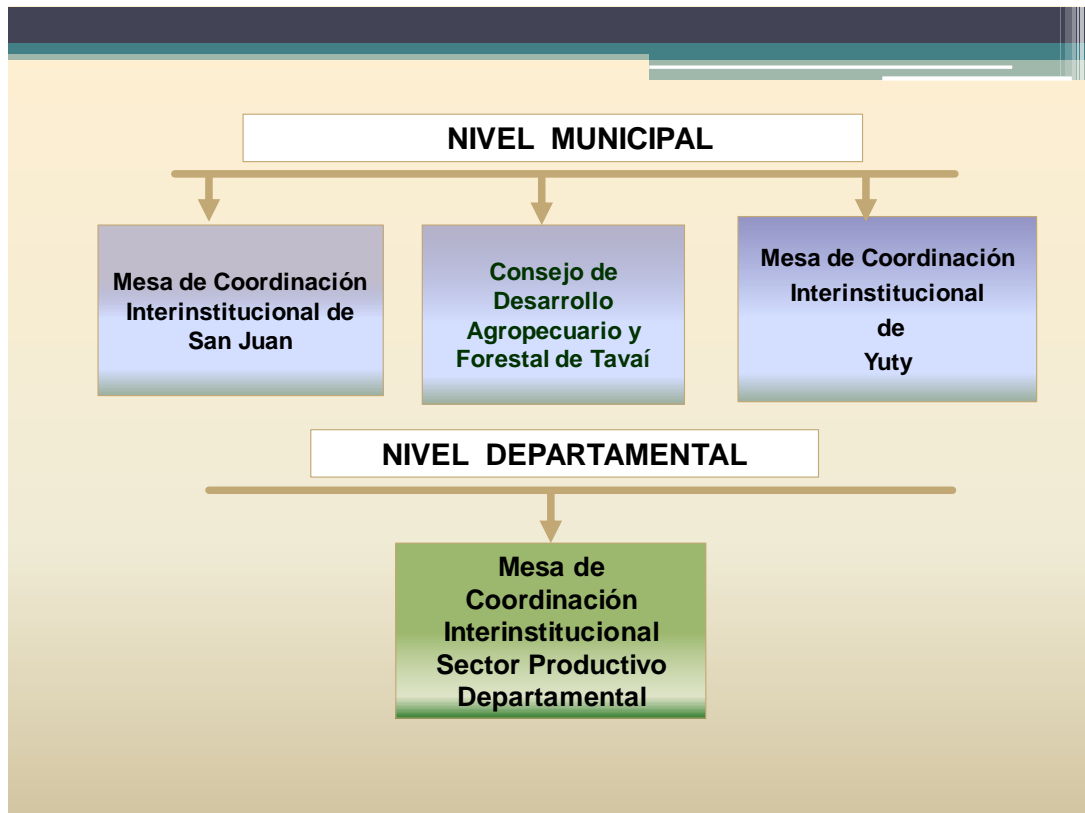


Gráfico A5-8: Mesas Interinstitucionales de CAAZAPÁ

B. Concepción



En el caso de Concepción, la instalación de las MICs se ha dado en el contexto del Programa Buen Gobierno (PBG), siguiendo un proceso similar al del proyecto anteriormente citado.

Las mismas han posibilitado cuanto sigue:

- Han servido de apoyo a las municipalidades para desarrollar sus políticas públicas hacia el sector rural.
- Han mejorando la calidad y cantidad de la producción agrícola.
- Han facilitado el acceso a semillas de calidad y a nuevos mercados no tradicionales
- Apoyo de las MICs para el cultivo e industrialización de la caña dulce; apoyo al cultivo del sésamo, cucurbitáceas, frijoles, cría de ganado menor (cabras y ovejas).
- El Consejo de Desarrollo Agropecuario y Forestal de Horqueta, particularmente ha contribuido a la incorporación de nuevos productos, nuevas variedades y nuevas técnicas: zonificación de productos, valores agregados a la producción, apertura de mercados exigentes (internacionales), inyectando un considerable flujo de circulante en el distrito.

Si bien en Concepción no existen MICs de nivel departamental, se encuentran funcionando las de Horqueta, Belén y Concepción. El caso de Horqueta, ha sufrido un considerable debilitamiento luego de las últimas elecciones, habida cuenta que la mayoría de los miembros de esta mesa son funcionarios públicos, y dependen del poder político de turno, luego se cambian.

Este fenómeno avala la necesidad de institucionalizar las MICs a través de instrumentos normativos que las protejan y eviten que queden a merced de decisiones políticas coyunturales.

Además las MICs de Concepción dan cuenta de una labor de utilidad en momentos en que canalizaban aportes como semillas para productores, becas, promoción de encuentros, días de campo, siempre en el proceso de ejecución del PBG. Al terminar este tipo de incentivos, se han visto un tanto desmotivadas en su quehacer lo cual generó que se duplicaran los esfuerzos para la continuidad eficiente de las Mesas.

Con respecto a la relación de las MICs de Concepción con el SIGEST, se ha señalado la necesidad de profundizar el concepto de “desarrollo territorial” que sostiene el SIGEST. En este sentido, un entrevistado refirió que desde el sistema SIGEST, al que se integran las MICs, se podría dotar de eficiencia al quehacer del MAG para el desarrollo de los pequeños productores.



Gráfico A5-9: Mesas Interinstitucionales de CONCEPCIÓN

C. ITAPÚA



En el caso de Itapúa, la conformación de las MICs se dio en el marco del proyecto Paraguay Productivo, este proyecto, identificó dos Mesas Interinstitucionales, la de los distritos de Mayor Otaño y la de Carlos Antonio López, en las que hay presencia tanto de la Intendencia como de la Junta Municipal. A través de las mismas, desde el proyecto mencionado se ha podido consensuar acciones dirigidas a productores en los rubros de cadenas productivas que trabajan: sésamo, naranja orgánica, mburucuyá, mandioca orgánica. Estas instancias, han apoyado el acercamiento a los productores y facilitan el intercambio. Estos casos de Itapúa, no son de planificación, son instancias de tipo complementaria, altamente práctica pues apoyan la mayor operativización de las actividades.

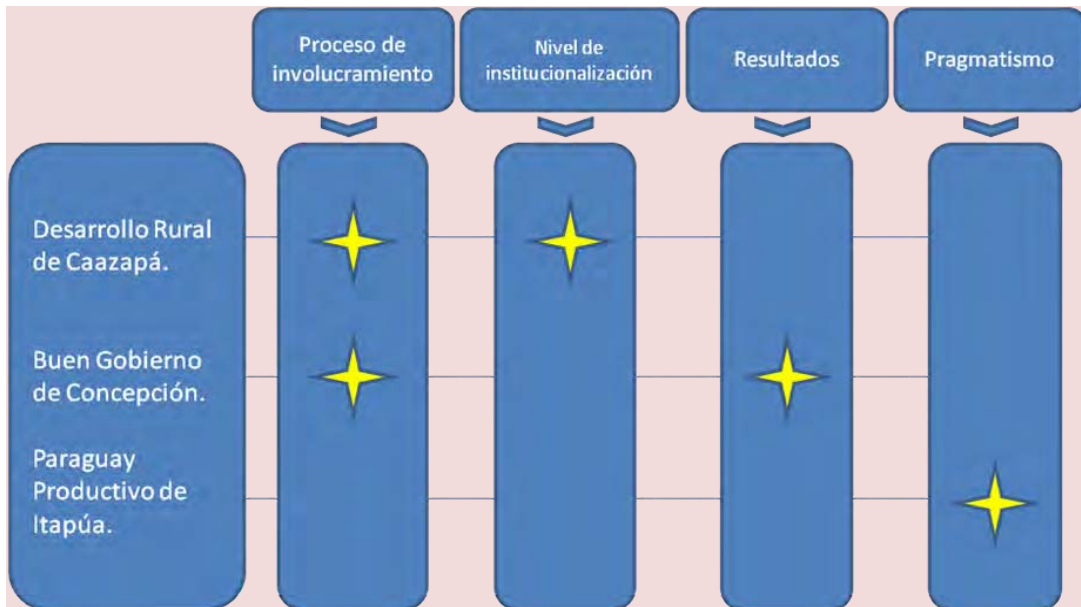


Gráfico A5-10: Aspectos Exitosos de cada Proyecto¹⁰

5.2.4 Roles y actividades de los organismos de administración local en los proyectos

Los organismos locales de administración son las municipalidades y a las gobernaciones. Para que el sistema funcione depende de la capacidad de la institución local para generar planes locales y un presupuesto coherente. La planificación a nivel local no puede estar desconectada de los lineamientos seguidos a nivel nacional.

El primer rol que deben cumplir los organismos de administración local está reflejado en el Gráfico A5-5, donde se advierte que le corresponde coordinar el proceso de la planificación del desarrollo territorial.

Por lo tanto le corresponde:

- Constituirse en un activo promotor de la capacidad de planificación territorial participativa,
- Impulsar la formación y fortalecimiento de las mesas,
- Promover la participación y fortalecimiento de nuevos actores,
- Dotar de recursos a las mesas (presupuestar su logística),
- Institucionalizar las Mesas para que se de continuidad en el tiempo, y
- Impulsar la coordinación interinstitucional.

¹⁰ Síntesis de entrevistas realizadas.

En el siguiente gráfico se describen las implicancias de lo expuesto sobre la gestión de las autoridades locales.

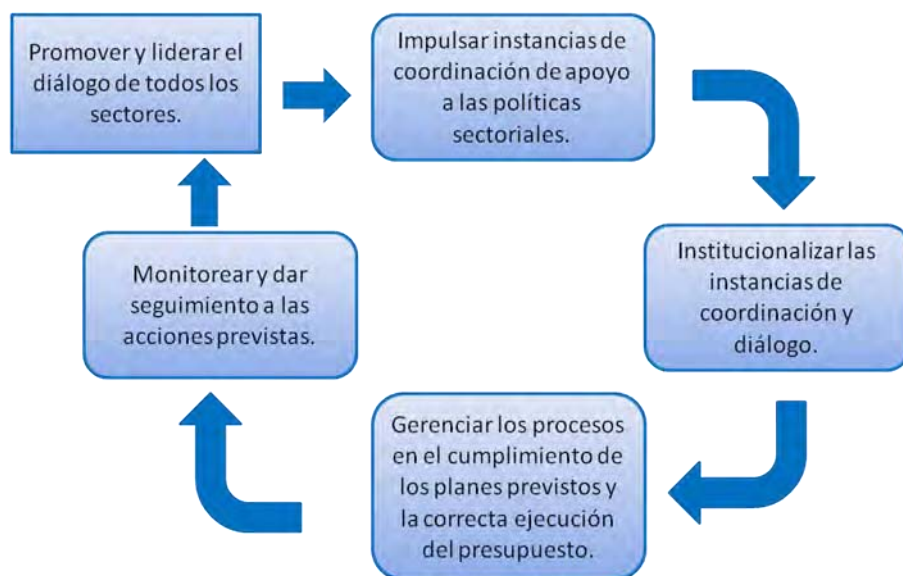


Gráfico A5-11: Resumen gráfico de las competencias y roles de los organismos locales/regionales en el marco de la gestión de desarrollo territorial.¹¹

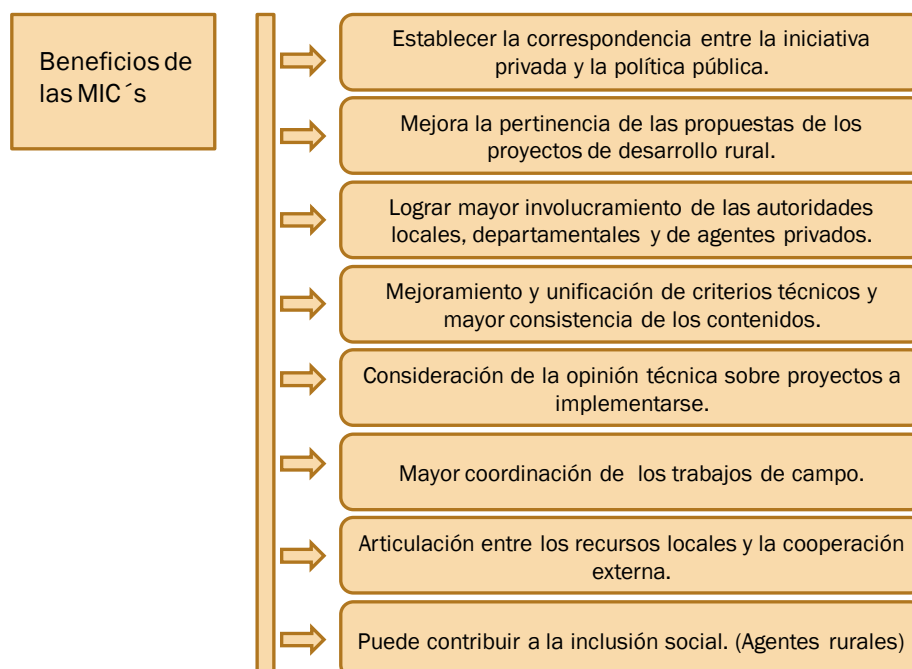


Gráfico A5-12: Resumen gráfico de los beneficios y fortalezas de las MICs¹².

¹¹ Síntesis a partir de entrevistas realizadas.

¹² Síntesis a partir de Bibliografía consultada y de entrevistas realizadas.

5.2.5 Aspectos de las funciones y las actividades para el éxito

Para el análisis de los factores de éxito de la coordinación interinstitucional, es preciso plantear elementos diferenciadores de las MICs:

En las MICs de Caazapá y Concepción se ponen énfasis en la participación activa del desarrollo local o departamental. No puede desconocerse que lo afirmado es consecuencia de la vigencia del Programa Buen Gobierno, cuyos ejes de acción, ponen énfasis en la participación, la transparencia al momento de la elaboración del presupuesto local.

En el caso de Itapúa, los municipios de Carlos Antonio López y Mayor Otaño, en donde se han identificados MICs, no han participado del sistema “Midamos”.



Gráfico A5-13: Aspectos de las funciones y las actividades para el éxito¹³

¹³ Síntesis de la descripción de los proyectos y de entrevistas realizadas.

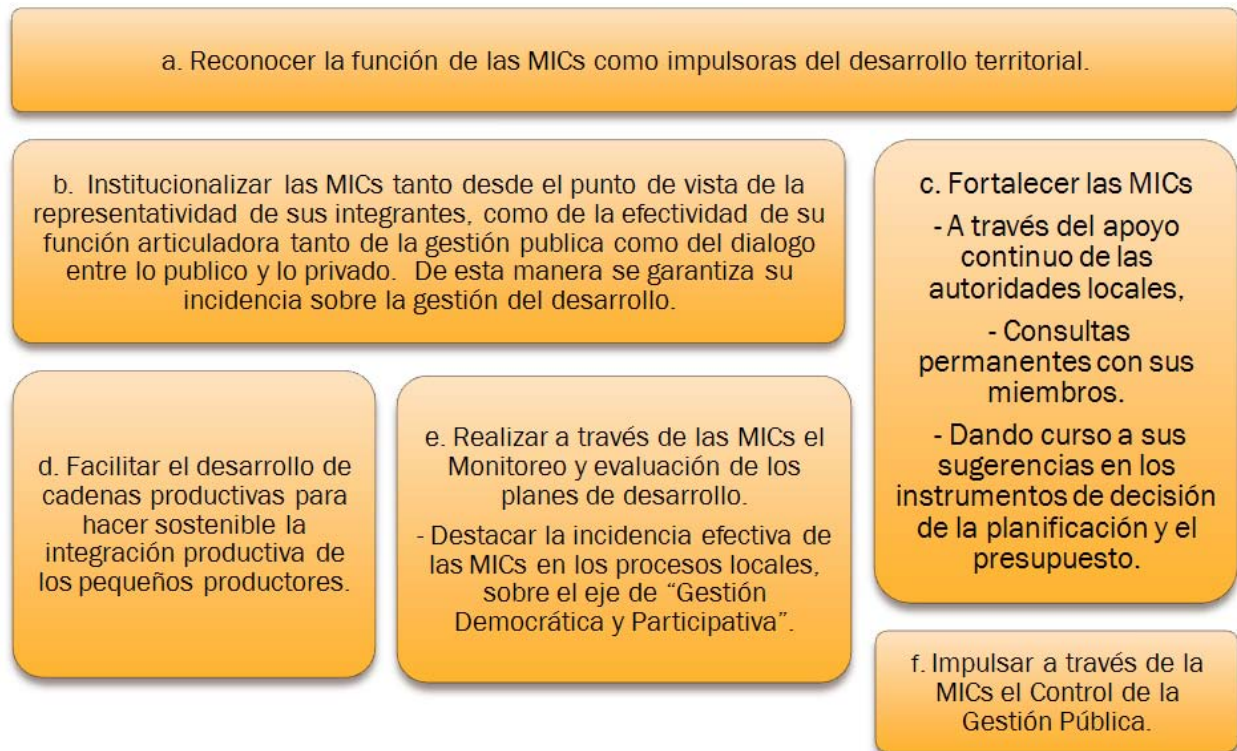


Gráfico A5-14: Resumen de las actividades para el éxito de las MICs¹⁴

¹⁴ Síntesis extraída a través de entrevistas realizadas.

5.2.6 Recomendaciones sobre la coordinación interinstitucional de los organismos locales para los proyectos de apoyo a los pequeños productores rurales

1. Discutir y unificar el concepto de “territorialidad”, entre todas las instituciones que conforman el SIGEST.
2. Estimular el apoyo político a las MICs por parte de la autoridad gubernamental del territorio considerando e incorporando sus recomendaciones.
3. Estimular la consolidación de las MICs incorporando en la normativa su carácter institucional, la definición e instrumentación de sus recomendaciones e impulsando el sostenimiento de su logística a través del presupuesto.
4. Evitar el debilitamiento de las MICs, por falta de acompañamiento técnico por parte del SIGEST u otro agente externo de apoyo.
5. Impulsar la creación de MICs en los municipios y gobernaciones, tomando la experiencia de la MICs departamental de Caazapá.
6. Apoyar la publicación de una “guía” orientando los distintos momentos y etapas de conformación y consolidación de esta experiencia en base a las experiencias de Caazapá y Concepción.
7. Capacitar y dar asistencia técnica a las MICs en temas de planificación y presupuesto.
8. Impulsar un sistema de información geográfica del territorio en gobernaciones y municipalidades a ser actualizado periódicamente.
9. Apoyar a los niveles de decisión a través de asistencia técnica para que acompañen la conformación y fortalecimiento de las MICs.
10. Esclarecer el rol de las Mesas, en función a lo expresado en el Gráfico A5-14.
11. Reactivar las MICs debilitadas o desactivadas por falta de apoyo político o bajo desarrollo institucional.
12. Apoyar la función de las MICs como impulsoras de los proyectos de desarrollo rural sostenible a ser financiados con el presupuesto y/o con fondos de cooperación.

添付資料 6

開発阻害要因に関する調査概要

A continuación se presenta el concepto y el resultado principal del Estudio sobre las Causas de los Problemas de Desarrollo que se llevó a cabo en el primer año del EDRIPP. Véase el Informe Intermedio para el detalle del Estudio.

1. Concepto del Estudio sobre las Causas de los Problemas de Desarrollo

A fin de lograr la Visión, se deben alcanzar los objetivos en los siguientes cuatro aspectos: Gobernabilidad, Competitividad, Inclusión-Equidad, Sostenibilidad y, los cuales corresponden a las cuatro dimensiones del desarrollo con Enfoque Territorial que son: 1) Político Institucional 2) Económico Productivo, 3) Social Cultural y 4) Ambiental.

El Estudio sobre las Causas de los Problemas de Desarrollo tiene como objetivo identificar las restricciones que impiden el desarrollo en las 4 dimensiones. El siguiente gráfico muestra el concepto del Estudio.



Gráfico: Marco Conceptual del Estudio sobre las Causas de los Problemas de Desarrollo

Dentro del marco del Estudio, se clasifican las causas que restringen al desarrollo en dos categorías; causas directas e indirectas. Las causas directas indican situaciones perceptibles, manifestadas como faltas o carencias de un bien material y/o de servicios que sienten los actores sociales. Estas se manifiestan de diversas maneras entre regiones y entre sus habitantes ya sea en carencia de información, de acceso al mercado, apoyo desde la cooperación externa, derechos de propiedades, etc. Las causas indirectas, son las que influyen a las causas directas, las cuales deben ser vistas como problemas vinculados a los arreglos institucionales, entendidos éstos como las reglas que enmarcan la interacción de los más diversos agentes. Estas causas

indirectas se refieren en muchos de los casos a las causas que impiden llegar al óptimo social debido a los procesos administrativos.

El Estudio plantea la consecución de la Visión mediante la superación efectiva y eficiente de las restricciones generadas por las causas directas e indirectas a través de las líneas estratégicas y, por ende, la satisfacción de las cuatro dimensiones del Enfoque Territorial.

2. Resultado del Estudio sobre las Causas

La identificación de las causas se realizó a través de encuestas y entrevistas con principales actores (públicos y privados) del desarrollo a nivel central y de los cuatro departamentos representativos de las cuatro sub-regiones (Concepción, Cordillera, Caazapá e Itapú). En el siguiente Cuadro se resumen los elementos que constituyen los componentes de las Causas Directas e Indirectas identificadas desde el punto de vista de las cuatro dimensiones del Enfoque Territorial. El resultado del Estudio, junto con los resultados de otros estudios realizados dentro del marco del EDRIPP, se utilizaron y aprovecharon para la preparación de líneas estratégicas de la Región Oriental.

Cuadro: Causas Directas e Indirectas

Causas Directas (carencia o escasez)			
1	Financiamiento a la producción	12	Adopción tecnológica
2	Finanzas públicas	13	Maquinarias y equipos básicos
3	Información técnica	14	Degradación de suelos
4	Información sobre mercados	15	Medio ambiente
5	Información pública (Gestión Pública)	16	Infraestructura de transporte
6	Educación básica	17	Infraestructura sanitaria
7	Educación técnica y profesional	18	Formalización
8	Educación Terciaria	19	Riesgos
9	Salud	20	Seguridad
10	Nutrición	21	Capital social aglutinador para la producción
11	Investigación productiva	22	Capital social puente para bienes públicos
Causas Indirectas (arreglos institucionales)			
1	Instituciones Financieras Privadas para la Producción	22	Sistema de Mantenimiento de Suelos Público
2	Instituciones Financieras Públicas para la Producción	23	Regulación Ambiental Central
3	Presupuesto y Control Presupuestario Público	24	Regulación Ambiental Local
4	Información Técnica Privada	25	Sistema de Planificación Territorial
5	Información Técnica Pública	26	Sistema de Nueva Infraestructura de Transporte Central
6	Información de Mercados Privado	27	Sistema de Nueva Infraestructura de Transporte Local
7	Información de Mercados Público	28	Sistema de Mantenimiento de Infraestructura Transporte Central
8	Sistema de Información Gestión Pública Ciudadanía	29	Sistema de Mantenimiento de Infraestructura Transporte Local
9	Sistema de Educación Básica	30	Sistema de Nueva Infraestructura Sanitaria Central
10	Sistema de Educación Técnica y Profesional	31	Sistema de Nueva Infraestructura Sanitaria Local
11	Sistema de Educación Terciaria	32	Sistema Mantenimiento Infraestructura Sanitaria Central
12	Sistema de Hospitales Públicos	33	Sistema de Mantenimiento Infraestructura Saniitaria Local
13	Sistema de Prevención de Enfermedades	34	Sistema de Formalización
14	Sistema de Seguro de Salud	35	Seguros Privados
15	Sistema de Acceso a Medicamentos	36	Seguros Públicos
16	Sistema de Seguridad Alimentaria	37	Sistema Policial
17	Sistema de Investigación	38	Sistema Judicial
18	Sistema de Adopción Tecnológica Privada	39	Sistema de Promoción de Asociaciones Cooperativas
19	Sistema de Adopción Tecnológica Pública	40	Sistema de Inserción a Cadenas de Valor
20	Sistema de Provisión de Maquinarias y Equipos Básicos	41	Sistema de Promoción de Comisiones Vecinales
21	Sistema de Mantenimiento de Suelos Privado	42	Sistema de Promoción del Capital Social de Puente para Bienes Públicos