|  |
| --- |
| Evaluación de efectos Gobernabilidad Democrática Plan de Acción para el Programa de País 2007- 2011 |
| Gobierno del Paraguay - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD |
| Álvaro García |
| Agosto 2012 |

**Resumen Ejecutivo**

El presente estudio analizó las trasformaciones en la gobernabilidad del Paraguay entre 2007 y 2011 en los cuatro efectos esperados por el CPAP 2007-2011 en su componente de Gobernabilidad Democrática; estos son:

1. Apoyar la reforma y modernización del Estado para profundizar el sistema democrático.

2. Fortalecer la capacidad de articulación del ejecutivo en implementación de políticas públicas.

3. Promover mecanismos nacionales de producción y de acceso a información y conocimiento.

4. Fortalecer a la ciudadanía para promover y proteger sus derechos, participar en la toma de decisiones y controlar las acciones del sector público.

1.- Conclusiones generales.

El trabajo conducente a esta evaluación se realizó en el período inmediatamente previo a la decisión del Congreso de destituir al Presidente Lugo, el pasado 22 de Junio del 2012. Dicha destitución es la comprobación más patente que la gobernabilidad es un tema pendiente del Paraguay. En el trabajo de campo realizado, se constató una percepción generalizada que el símbolo del progreso en materia de gobernabilidad era que la transición posterior a Lugo no parecía traumática, cualquiera fuera el signo de quien lo sucediese. Se habría avanzado, por tanto, en la doctrina democrática de aceptar la alternancia en el poder. Los hechos demostraron lo contrario, por ello, si se evalúa el período de acuerdo al avance general en “gobernabilidad democrática”, debe concluirse que no hubo avances significativos. Aunque, sin duda, avances se registran y se valora muy positivamente el apoyo del PNUD en esta área.

Evaluar el quehacer del PNUD en el área de gobernabilidad democrática a partir de los efectos esperados originalmente definidos que, sin duda, son los principales desafíos que el Paraguay enfrenta en materia de gobernabilidad, presenta la dificultad de atribuir a la capacidad de acción de los proyectos del PNUD, una tarea que requiere más de cuatro años para su consecución. Sin duda se observa un avance en los efectos esperados aún existe un déficit de gobernabilidad en el país.

Adicionalmente, que ello ocurriera dependía de una multiplicidad de poderosos actores muchos de los cuales, se mostraron renuentes a colaborar con la estrategia gubernativa; que si estaba en sintonía con los resultados esperados por el CPAP 2007-2011 del PNUD.

El análisis realizado da cuenta de avances en la percepción ciudadana sobre la legitimidad y satisfacción con el sistema democrático. Por otra parte, se nota que la población vio frustradas sus expectativas (quizás desmedidas) de un Gobierno que trabajar para “el bien de todo el pueblo” e incrementó su desconfianza en los poderes del Estado (aunque los niveles alcanzados al final del período eran superiores a los del principio).

El principal avance ocurre en el terreno social (efecto esperado 2), donde el gobierno hace un esfuerzo sin precedentes por aumentar el gasto social e iniciar políticas sociales que garantizan derechos (salud y género). Sin embargo, también se detectan vacíos: no se logró avanzar en la reforma agraria y en aumentar la carga tributaria -lo que hubiese contribuido a financiar un mayor aumento en las acciones sociales-. Por lo tanto, los avances en materia de pobreza son moderados y en indigencia nulos. Así y todo, la orientación social del gobierno merece un amplio reconocimiento. Como también el gobierno reconoce al apoyo del PNUD en esta materia.

Es principalmente en el terreno político, donde la gobernabilidad no logró fortalecerse (efecto esperado 1). En particular, en crear un amplio diálogo político para construir acuerdos para la acción. Ello impidió que se avanzara hacia un mayor equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de forma eficaz a ellas. Este hecho, a su vez, explica el creciente descontento y desprestigio de las instituciones políticas y los poderes del Estado que se registraran.

Esto, sin embargo, no es obstáculo para que todos los actores entrevistados señalaran que el PNUD, en su área de gobernabilidad, hace un aporte muy sustantivo. Aun más, coinciden en visualizar que el PNUD debe seguir siendo un actor central en el complejo desafío de fortalecer la gobernabilidad en el Paraguay y que este debe concentrar esfuerzos y recursos en esta área.

De lo anterior, se deduce que el área de gobernabilidad del PNUD debe impulsar proyectos que busquen efectos más coherentes y acotados a las prioridades del área. Solo así podrá hacerse una evaluación coherente con los impactos que los proyectos efectivamente pueden tener.

Dada la magnitud de la tarea que plantea el desafío de fortalecer la gobernabilidad democrática, parece conveniente que el PNUD utilice sus recursos como elemento catalizador de solo una gran reforma; que indique el camino que deben seguir las reformas de las otras instituciones del Estado.

A continuación se analizarán cada uno de los cuatro grandes efectos esperados.

2.- Reforma y modernización de las instituciones del Estado

La situación de la gobernabilidad democrática del Paraguay, al inicio del período en evaluación, era muy compleja producto de la creciente fragmentación de actores políticos. La falta de hegemonía gubernamental en el Parlamento y su dificultad para la construcción de alianzas tanto intra-gubernamentales como con la oposición, solo dificultaron más las condiciones de gobernabilidad precedentes.

Ello llevó a que el gobierno del Presidente Lugo tuviera una estrategia de mediación reactiva, que no permitió darle un sólido rumbo al quehacer gubernamental. Si bien el gobierno imprimió un sello social a su mandato, los grandes reclamos también provenían de ese ámbito (reforma agraria, falta de progreso en extrema pobreza), debilitando esta impronta.

En el ámbito de reformas a los poderes del Estado, el avance fue prácticamente nulo, precisamente por la incapacidad de construir acuerdos de mayoría. Un buen ejemplo de ello es el trabajo realizado para reformar el Poder Ejecutivo. Este implicó la realización de una propuesta de reforma que fue objeto de diálogo con múltiples actores sociales y políticos. Sin embargo la falta de acuerdos dentro del Gobierno (y la fundada sospecha que ello sería peor en el Parlamento) llevó a que no se presentara el Proyecto.

Durante el periodo analizado, la acción del PNUD se centró en el respaldo al Poder Ejecutivo. Esta parece ser una opción acertada ya que entre los tres Poderes, es la acción del Ejecutivo quien puede afectar más eficazmente las condiciones que determinan el ritmo de progreso en el desarrollo humano y, por lo tanto, dar respuesta a las principales inquietudes de la población.

El análisis realizado, lleva a pensar que la débil gobernabilidad de las reformas que se buscaron emprender, tuvieron dos fuentes:

Falta de acuerdos con actores políticos y su consecuente dificultad para convenir prioridades de política pública y su financiamiento. La Constitución del 92 le otorgó un poder al Congreso que le permitía controlar la gestión del Ejecutivo en su despeño impidiendo así el abuso de poder. En este contexto, el Ejecutivo fue incapaz de construir consensos en torno las prioridades que comprometió con el país; aun más no se percibió la existencia de una estrategia conducente a este fin.

Desencuentros internos en el gobierno. La gestión del gobierno no logró articular adecuadamente las decisiones económico-financieras (Ministerio de Finanzas) con las prioridades político-sociales (Gabinete Civil y Social). Ello es expresión de una falta de articulación y conducción política dentro del Ejecutivo que afectó la gestión de los organismos ejecutores del gobierno y sus resultados. Un buen ejemplo de ello es que de forma simultánea aumentó el presupuesto social y también la proporción de recursos asignados a las partidas sociales que no lograban ejecutarse en el período presupuestario. Ello da cuenta de la persistencia de tres fenómenos que se buscaron atender en el CPAP analizado: Déficit de conducción en la cúspide del Poder Ejecutivo. Déficit de la gerencia pública. Débil relación gobierno local y central.

Sin embargo, también se percibió una valoración muy positiva de múltiples acciones orientadas a modernizar y hacer más efectivas algunas dependencias o acciones públicas. Por ejemplo, se perciben avances en el Ministerio de Salud, la Secretaría Técnica de Planificación- STP, la Secretaría de la Función Pública- SFP y en algunas acciones específicas orientadas a la niñez y a la mujer. Especialmente importante ha sido el esfuerzo de SFP por generar una carrera civil, que entregue espacio a la meritocracia y con ello impida la creación arbitraria de puestos y asegure la idoneidad funcionaria que el cargo requiere.

También, los programas universales de salud y de atención a la niñez y la vejez del Ministerio de Salud, son altamente valorados. Como lo son la construcción de instrumentos de seguimiento de los resultados de las políticas implementadas. En muchas dependencias del Estado ya existe la planificación programática, metas asociadas y una primera medición que permite definir líneas base, pero hasta la fecha no se conoce el progreso y, por ende, la efectividad de las políticas implementadas.

El trabajo desarrollado por los Gabinetes Social y Civil es visto como un importante logro en coordinación intergubernamental; sin embargo, estos aún no cuentan con financiamiento del presupuesto público que asegure su sustentabilidad.

Todos estos avances, donde la asesoría técnica del PNUD ha sido fundamental y valorada, destacan como importantes avances en la modernización del Poder Ejecutivo. Por lo tanto a pesar de las dificultades generales de gobernabilidad que enfrentó y no logró remontar el CPAP; si se lograron mejoras importantes en ciertos ámbitos de la administración pública.

Respecto de los otros Poderes del Estado el avance fue menor. El Poder Judicial no fue objeto de intervenciones en el CPAP y persiste un problema de acceso a la justicia. En el Poder Legislativo tampoco se lograron cambios importantes. Si bien se valora la información generada por el proyecto de “monitoreo y evaluación de la gobernabilidad democrática”; se descontinuó su realización, no pudiendo analizar la evolución de los indicadores de gobernabilidad durante el período.

Finalmente, si bien no se presentaron avances en el diálogo político; se inició una positiva experiencia de diálogo social. El ENEP constituye un espacio donde se pueden construir acuerdos claves para la gobernabilidad democrática del país.

3.- Desarrollo de capacidades nacionales para la formulación e implementación de estrategias de disminución de la pobreza y las desigualdades sociales en general y, en particular, las inequidades de género;

La principal contribución del CPAP al desarrollo de capacidades nacionales para avanzar en la superación de la pobreza, se vinculó con la elaboración del plan de gobierno. Este tuvo un acento social y efectivamente orientó el quehacer gubernamental en el período. Los resultados fueron positivos: aumentó el gasto social de manera significativa y se redujo la pobreza. Adicionalmente, se colaboró con la construcción de los instrumentos de medición (como el Índice de Pobreza) para conocer los avances en esta materia. Sin embargo, el monitoreo, evaluación y transparencia en la ejecución del gasto público sigue siendo una tarea pendiente.

Adicionalmente, se constató un aprecio por el resultado de las políticas de género y los principios que las orientaron. Entre ellas destaca el avance en el tratamiento de víctimas de violencia de género y de trata de personas, ambas acciones contribuyeron a disminuir las inequidades entre hombres y mujeres. También se valoró una acción coordinada entre los niveles sub-nacionales y nacional que puede servir de ejemplo para la ejecución de otras políticas sociales.

4.- Creación de mecanismos nacionales de producción y de acceso a la información y el conocimiento

En esta área no se detectaron avances de importancia, especialmente en el área de acumulación y entrega periódica de información desde los organismos del Estado. Particularmente grave es la ausencia de información sobre gestión y resultados de las dependencias públicas. Tampoco se creó un formato estándar que establezca el tipo de información que deben publicar todas las oficinas públicas. Por lo tanto, todavía el Estado no cuenta con un sistema de información articulado y transparente.

Las entrevistas realizadas señalaron una positiva valoración de la información acerca de la situación económica, política y social del Paraguay producida por el PNUD y otros Organizaciones Internacionales. Esta es material de consulta frecuente por los funcionarios públicos y por la sociedad civil organizada.

5.- Fortalecimiento de la Ciudadanía para la promoción y protección de sus derechos, la participación en la toma de decisiones y el control de las acciones del sector público

Además del apoyo prestado al trabajo de ENEP se evalúa positivamente el apoyo a organizaciones de la sociedad civil. Las entrevistas realizadas dieron cuenta de que algunas organizaciones de la sociedad civil -como El Centro de Estudios Judiciales, Semillas para la Democracia, Gestión Ambiental y el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica- son considerados actores estratégicos para el Poder Ejecutivo en dos sentidos: generan conocimiento sobre las problemáticas sociales y apoyan la gestión de políticas a nivel sub nacional.

En materia de desarrollo de ciudadanía se destacó el uso incipiente de cuentas públicas a nivel municipal, que si bien aún presentan deficiencias de procedimiento, se consideran como importantes espacios de información ciudadana. También el proyecto de televisión pública es reconocido como un instrumento que contribuyó a instalar en el imaginario social las nociones de políticas públicas, carrera civil y función del Estado.

Respecto del avance en equidad de género, ya se señaló, se evalúa positivamente la contribución del PNUD. Se destaca la importancia de la presencia de mujeres en la arena política, en especial de figuras como las ex ministras de salud y de la SFP y también el trabajo de la Secretaría de la Mujer.

En el ámbito de seguridad ciudadana, se valora el esfuerzo desarrollado por el Ministerio del Interior, sin embargo todavía no se observan resultados en reducir el número de delitos o la percepción de inseguridad. Por el contrario, existe la idea generalizada de que la posibilidad de ser víctima de delito ha aumentado, en especial para los más jóvenes, y que todavía no se toman medidas que permitan disminuir esta realidad y sensación.

6.- Recomendaciones para Planes de Acción

Antes de hacer recomendaciones específicas acerca de las áreas que podrían ser abordadas por el PNUD en los siguientes Planes de Acción; conviene recordar la enorme y compleja magnitud de la tarea de fortalecer la gobernabilidad democrática en Paraguay. Hacerlo es, sin duda, una prioridad central para el país y así lo reconocieron todos los actores entrevistados.

Ello requiere mejorar la efectividad, transparencia y gobernabilidad de los tres poderes del Estado. También es indispensable repensar las relaciones entre los poderes del Estado (lo que implica cambios en la Constitución o una nueva Constitución). Sin duda, el conjunto de estos desafíos exceden las capacidades de cualquier actor en un quinquenio –como el período que se evalúa-.

Ante la magnitud del desafío parece necesario que los futuros planes de acción se planteen resultados o efectos esperados realistas, coherentes con la viabilidad de las reformas que ellos requieren para lograrse. Ello implica hacer opciones entre los múltiples reformas –todas necesarias- que el país requiere para alcanzar una mayor gobernabilidad democrática.

No existen recetas respecto de la secuencia de cambios institucionales que resulte más eficaz y conducente a que se completen todos ellos. Sin duda el foco del futuro plan debiera estar en la “modernización” de algunos de los poderes del Estado y/o en la reforma Constitucional que define sus atribuciones y la forma de relacionarse entre ellos.

Por lo tanto, la primera sugerencia para los futuros planes de acción es que antes de definirlo se haga un diagnóstico estratégico del clima político; con el propósito de identificar los “acuerdos posibles de lograr” en torno a las principales reformas políticas que el país requiere y, a partir de él, se seleccione el área que mejor combina relevancia con viabilidad de la reforma, para allí concentrar el trabajo del Plan de Acción.

La propuesta central para delinear futuros planes de acción es: focalizarse en una reforma viable del Estado, fortaleciendo su gobernabilidad mediante el diálogo informado entre actores políticos y sociales conducente a la construcción de acuerdos realistas y, por ende, realizables en torno a resultados específicos.

6.1 Apoyo a la Modernización del Estado.

Como ya se señalara, la percepción ciudadana y las entrevistas realizadas demuestran que se percibe mayor precariedad en el Poder Judicial, seguido del Legislativo, aunque también presente en el Ejecutivo. Sin embargo, la mayor dificultad para la gobernabilidad democrática parece estar en la poco clara relación entre los poderes del Estado. Se trata de un régimen presidencial con características propias de un régimen parlamentario; donde adicionalmente no existe plena independencia del poder Judicial. Por lo tanto, fortalecer la Gobernabilidad requiere clarificar el tipo de régimen político y la relación entre los poderes del Estado.

De ser viable un cambio en la Constitución, esta pareciera ser la primera prioridad. Si se optará por apoyar una Reforma Constitucional; parece recomendable mantener (o recuperar) el esfuerzo de contar con un “libro blanco” que defina las reformas político-institucionales prioritarias. Este documento facilitaría la realización del diálogo político y social que se propusiera y que resulta indispensable para darle gobernabilidad a la reforma que se quiera emprender.

También podría mantener prioridad el trabajo iniciado sobre reforma del Ejecutivo –previa evaluación de su viabilidad-. Las acciones iniciadas han contribuido a fortalecer su capacidad de gestión de políticas públicas. Los avances en esta materia son reconocidos, pero hay coincidencia en el necesario apoyo del PNUD para seguir fortaleciendo estas capacidades. Cualquiera sean las reformas del Ejecutivo que se prioricen, es indispensable evaluar su viabilidad y fortalecer las capacidades de negociación y conducción al interior del Ejecutivo para que estas lleguen a buen puerto.

6.2.- Facilitar el diálogo social y político para fortalecer la gobernabilidad democrática

Cualquiera sea la opción que se tome para el foco del próximo plan de acción este debe tener entre sus acciones prioritarias aquella orientada a crear y/o fortalecer espacios de construcción de acuerdos políticos y sociales.

El PNUD, en cuanto Organismo Internacional validado técnicamente por los distintos sectores, es un facilitador privilegiado de los procesos de diálogo tanto social, como político. Un aporte central en esta materia es entregar la mejor experiencia internacional respecto de la gestión de acuerdos. El ENEP es reconocido como un ejemplo del tipo de apoyo que debe seguir prestando el PNUD; una iniciativa que contribuye a la gobernabilidad democrática del país, a fortalecer la voz y control ciudadano sobre los Poderes del Estado, y a crear una visión ambiciosa y compartida del progreso nacional. Además, los acuerdos que se logren entre los actores de la sociedad civil pueden colaborar (estimular) a que se produzcan acuerdos políticos que involucren a actores más renuentes a construir acuerdos. La existencia de acuerdos realizables, a su vez, contribuiría a recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.

Por lo tanto, continuar con el trabajo realizado y generar nuevas instancias de diálogo que, según los temas, incluyan al Poder Judicial y/o Legislativo; debe ser una prioridad en futuros planes orientados a fortalecer la gobernabilidad democrática del Paraguay.

6.3.- Información: Transparencia gubernamental y Desarrollo de investigación independiente.

Un diálogo social y/o político conducente a construir acuerdos requiere que este sea informado a través de fuentes creíbles y fidedignas. Apoyar la investigación independiente en temas de interés público y la transparencia en el quehacer del Estado; resulta clave para alimentar un diálogo social y político sólido y realista.

El trabajo realizado con la encuesta de gobernabilidad es un buen ejemplo, de cómo contribuir a que los actores comienzan a dialogar desde el conocimiento y con ello se abran espacios para construir acuerdos realistas. Lo mismo ocurre con el apoyo prestado para cuantificar la incidencia de la pobreza y el avance en la consecución de los objetivos del milenio. Es aconsejable seguir apoyando la investigación en áreas de interés de las organizaciones políticas y de la sociedad civil organizada.

De igual forma es importante apoyar la generación de información transparente sobre el quehacer del sector público y sus resultados. Se sugiere avanzar en construir un formato estándar para las páginas web de las distintas reparticiones públicas que evidencie el avance y evalúe la efectividad en la implementación de las políticas públicas. A partir de esta información sectorial se puede crear un sistema de información articulado acerca de la gestión de gobierno y de la situación del país.

En resumen, se propone que el futuro Plan de Acción focalice su trabajo en torno a un área de reforma del Estado, elegida a partir de un diagnóstico estratégico sobre su relevancia y viabilidad. Los contenidos de la reforma del Estado en cuestión deben ser definidos en espacios de diálogo político y social adecuadamente informados y facilitados para construir acuerdos realistas y realizables.

7.- Lecciones aprendidas

El estudio realizado lleva a sugerir cuatro orientaciones centrales para el futuro desempeño del PNUD:

7.1.-Foco en una macro reforma elegida según criterios de relevancia y viabilidad. La elección de una prioridad estratégica para la Reforma del Estado, permitirá superar la actual dispersión de acciones en el ámbito de la gobernabilidad democrática. En la actualidad se percibe que la cartera de proyectos responde adecuadamente a la demanda, pero no conforma un todo coherente y eficaz. El desarrollo de una agenda propia del PNUD (ciertamente convenida con el gobierno) permitiría ordenar el quehacer de toda la cooperación internacional, concentrando recursos y asegurando mayores resultados.

Realismo: resultados más cercanos a efectos posibles. Los efectos esperados en el actual Plan de Acción son muy generales y omni-comprensivos y, por ello, poco evaluables; lo que limita el análisis y dificulta la obtención de recomendaciones para su perfeccionamiento. Se sugiere que en los siguientes Planes de Acción los indicadores asociados a los resultados del componente de gobernabilidad sean más específicos y se vinculen directamente con los resultados esperados del área (y no solo al de los proyectos).

Habilitar a las contrapartes y establecer roles claros. En las entrevistas se escuchó con recurrencia la recomendación de que el PNUD focalice su quehacer en desarrollar capacidades propias del ejecutor público y asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Señalando que, en ocasiones, se aprecia, una sustitución de las capacidades del Estado en pos de resultados inmediatos. La definición precisa acerca del rol del PNUD y asignar responsabilidades coherentes con las capacidades de los ejecutores es central para el buen desarrollo de los proyectos.

Por lo tanto, la primera etapa de todo proyecto debe ser evaluar la capacidad real del ejecutor. Según eso, evaluar la viabilidad del proyecto y –en el caso que se realice- apoyar las acciones de fortalecimiento institucional por el tiempo requerido para dejar fortalecidas las capacidades de sus contrapartes públicas.

Fortalecer el rol coordinador del PNUD. Por último, se destaco el importante rol de coordinador de organismos internacionales del PNUD. Ello debiera permitir concentrar los esfuerzos de diversas instituciones en áreas prioritarias con criterios coherentes; fortaleciendo así el potencial de lograr resultados.