



Instituto Desarrollo- Universidad de Buenos Aires

Desafíos Institucionales de SENAVITAT en el contexto del Sector
Público Paraguayo

Leonardo Alfonzo
Alejandro Estevez

Paul Ervin
Iván Quiroga Cangiano

26 de Mayo de 2017



Tabla de contenido

1. Introducción.....	3
2. Antecedentes Históricos.....	6
2.1. Causas Políticas y Económicas del Déficit Habitacional	6
2.2. Evolución de la Política Habitacional en el Siglo XX	8
3. Cambios en el Contexto Institucional.....	10
3.1. Organización Político-Administrativa del Estado	10
3.2. Administración Financiera del Estado.....	11
3.3. Función Pública	13
3.4. Contrataciones Públicas	14
3.5. Modelo Estándar de Control.....	16
3.6. Transparencia y Acceso a la Información Pública	18
3.7. Coordinación de Políticas Públicas	19
3.8. Política Habitacional.....	20
4. Desafíos del Contexto Local	25
5. Conclusión.....	28
6. Bibliografía.....	29
7. Lista de Entrevistas a Autoridades de SENAVIDAT	31

1. Introducción

La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Habitat, SENAVITAT, creada en el año 2010 mediante la ley 3909/10, asume la responsabilidad de coordinar la política habitacional del Paraguay, en reemplazo de otras formas institucionales que a lo largo de varias décadas resultaron poco efectivas (Flores, 2009). El fracaso de la política habitacional hasta años recientes se ve reflejada en el elevado déficit habitacional detectado por los resultados de los sucesivos censos poblacionales realizados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, encontrando que un elevado porcentaje de la población cuenta con déficit habitacionales, tanto en términos cuantitativos como cualitativos (Dirección General de Estadística Encuestas y Censos, 2015). Las causas de dicho fracaso, por otro lado, son múltiples. En lo que se refiere a la política habitacional de la última mitad del siglo pasado, gran parte de la explicación tiene que ver con una falta de prioridad del sector habitacional en la agenda política nacional. Luego de la eventual democratización del país, el sector habitacional fue recibiendo mayor atención. Mediante el artículo 100 de la Constitución Nacional de 1992 el acceso a la vivienda digna se constituye como derecho, potenciando la articulación de las políticas públicas.

A pesar del incremento de la prioridad y de la posibilidad de un mayor acceso al financiamiento, los resultados de la nueva política habitacional tardaron en llegar. Reformas organizacionales realizadas a las distintas instituciones encargadas de articular la misma resultaron nuevamente poco efectivas. Esto posiblemente se encontraba asociado al débil contexto legal e institucional existente en el país durante la década de 1990 y principios de la década de 2000, reflejado en sucesivos reportes y evaluaciones de organismos internacionales (Cohen, Berthin y Mizrahi, 2004; World Bank, 1996, 2003, 2004) así como evaluaciones de la percepción sobre la transparencia y nivel de corrupción (Transparency International, 2016).

A partir de mediados de la década del 2000, y forzado visiblemente por una situación muy deteriorada de las finanzas públicas luego de casi una década de estancamiento económico, el gobierno paraguayo se embarcó en un proyecto amplio de reforma de su marco institucional. Leyes orientadas a mejorar el control de las actividades del Estado, incrementando su capacidad de rendición de cuentas y control de la corrupción fueron promulgadas (Congreso Nacional, 1999, 2002). Así mismo, leyes orientadas a mejorar la calidad de la función pública (Congreso Nacional, 2000) y facilitar la transparencia y acceso a la información (Congreso Nacional, 2014) contribuyeron a mejorar notoriamente los incentivos institucionales, permitiendo un gradual incremento de la capacidad administrativa del Estado Paraguayo. El cumplimiento de dicho cuerpo legislativo se vio así mismo facilitado por adecuados decretos reglamentarios y la creación, apoyo y financiamiento de agencias de control y cumplimiento, como la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Secretaría de la Función Pública, entre otras.

A finales de 2014, en gran medida gracias a los distintos mecanismos de control establecidos durante la década anterior, organismos de control, tanto internos como externos, encontraron una serie de irregularidades administrativas en SENAVITAT que originaron finalmente un cambio en el liderazgo administrativo. La política de la administración Cartes (2013-2018), caracterizada por la contratación de profesionales

poco influenciados por la política tradicional para la conducción administrativa de las Organizaciones y Entidades del Estado (OEEs) dependientes del Poder Ejecutivo (PE), permitió el ingreso a la entidad de un grupo directivo dotado de una mentalidad y estilo diferente al tradicional. Un liderazgo abierto, transparente, participativo, orientado al cliente, al beneficiario y a los resultados, apoyado políticamente por la Presidencia en el sentido de contar con autonomía operacional con rendición de cuentas sobre resultados, logró realizar cambios organizacionales que finalmente se tradujeron en un incremento en la capacidad administrativa de la entidad y en consecuencia la mejora en términos de diseño y ejecución de políticas habitacionales.

Varios factores se asociaron para permitir el éxito en el proceso de cambio organizacional observado en SENAVITAT. Por un lado, la mejora en el contexto institucional se ha traducido en una mejora considerable de los incentivos experimentados por las autoridades administrativas y funcionarios públicos. Con el nuevo contexto, los incentivos se encuentran mucho más alienados con el cumplimiento de los mandatos legales de las diferentes OEEs del Paraguay, así como con la efectividad de las políticas públicas en mejorar las condiciones de vida de la población. Del mismo modo, se ha reducido en gran medida el incentivo para la búsqueda de rentas y el favorecimiento de grupos políticos y económicos particulares, que había resultado un problema endémico en el sector público durante gran parte de la historia del país.

Por otro lado, el cambio de liderazgo ha resultado además otro factor fundamental. Si bien el cambio en el contexto institucional mejora los incentivos experimentados por autoridades administrativas y funcionarios públicos en general, el hecho de que dicho cambio resulte aún muy reciente requiere muchas veces de que el mismo sea acompañado con una renovación de personas, con diferentes valores, criterios y competencias. Cooper y Brady (1981) argumentan que el liderazgo está muy asociado al contexto institucional, debido a que este último, además de los incentivos, define además los criterios de selección de ascenso jerárquico en las organizaciones. La naturaleza reciente de los cambios en el contexto institucional en el sector público paraguayo se traduce en una persistencia de liderazgos políticos y administrativos que aún se encuentran contaminados por los valores y criterios asociados al sectorialismo y el clientelismo político. El cambio de liderazgo, en este sentido, resulta muchas veces fundamental, especialmente en situaciones donde el liderazgo administrativo no logra adaptarse positivamente al nuevo contexto.

El estilo de liderazgo de la Presidencia, por otro lado, enfatizando la selección de autoridades profesionales y competentes, así como la provisión de apoyo político, autonomía y aislamiento de presiones políticas, ayuda en gran medida a la consolidación del nuevo contexto institucional. El principal desafío en el contexto actual, por lo tanto, consiste en lograr la continuidad de este proceso de mejora en la capacidad administrativa del Estado Paraguayo en función a estilos diferentes de liderazgo que pudieran surgir con administraciones siguientes.

En tal sentido, surgen sin duda debilidades institucionales que se traducen en riesgos concretos. Además de la consolidación legal del marco institucional, el mismo requiere de tiempo de manera que pueda internalizarse en el comportamiento social, en términos de nuevos valores y actitudes (Lewin, 1991). La naturaleza reciente de los cambios es por lo tanto una de las fuentes de riesgo. Debilidades institucionales aún no consideradas por las reformas, por otro lado, agudizan esta situación. La elevada politización de varias funciones del Estado, especialmente fuera de la rama ejecutiva,

se encuentra aún avalada por discrecionalidades permitidas por el cuerpo legal y la misma Constitución. La falta de una mayor autonomía y meritocracia en el sistema judicial, por ejemplo, es posiblemente uno de los principales problemas y algunas propuestas ya han sido discutidas (Centro de Estudios Judiciales de Asunción, 2009).

La discrecionalidad para nombrar ministros, con ausencia de criterios objetivos sobre sus competencias y procesos de selección equitativos y transparentes, así como la posibilidad de nombrar a autoridades políticas, especialmente parlamentarios, no descarta la posibilidad de repolitización del Poder Ejecutivo. Si bien hasta el momento el proceso gradual e incremental de reforma y modernización del Estado se ha apoyado en una mejora de los resultados administrativos y económicos, aún no resulta claro el grado de resiliencia que tendría el mismo ante eventuales externalidades negativas.

Aún ante tales eventualidades, el cambio progresivo en las expectativas de la sociedad civil resulta un aspecto especialmente positivo. Tradicionalmente escéptica hacia el sector público, la sociedad civil ha observado en los últimos años que sí existe la posibilidad de cambios positivos en el Estado Paraguayo. Desde la transición pacífica del Ejecutivo a la oposición en el 2008, hasta la implementación de la ley de Transparencia y Acceso a la Información a partir del 2014, los progresos institucionales han incrementado la credibilidad, si bien no de todas las administraciones, por lo menos de la efectividad del sistema democrático y su contexto institucional de conducir a mejoras administrativas en el mediano y largo plazo. En la medida que la sociedad siga demandando fuertemente el proceso de mejora en la capacidad administrativa del Estado, es de esperarse que el sistema político responda positivamente, produciendo eventualmente reformas más profundas en la gobernanza del país.

En tal sentido, el crecimiento económico sostenido, aunque volátil, con la consecuente mejora de las condiciones de vida de la población, que se ha observado en los últimos años, contribuye de manera positiva a un cambio en las demandas políticas. Observaciones de política comparada encuentran que la dependencia del sistema político de ofertas clientelistas con fines electorales se reduce en la medida en que mejoran las oportunidades económicas de la población. Por otro lado, la estructura económica del país, poco dependiente de la actividad estatal y centrada en la actividad del sector privado, con gran participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, podría explicar la sostenida transición hacia una demanda política más racional y menos gregaria.

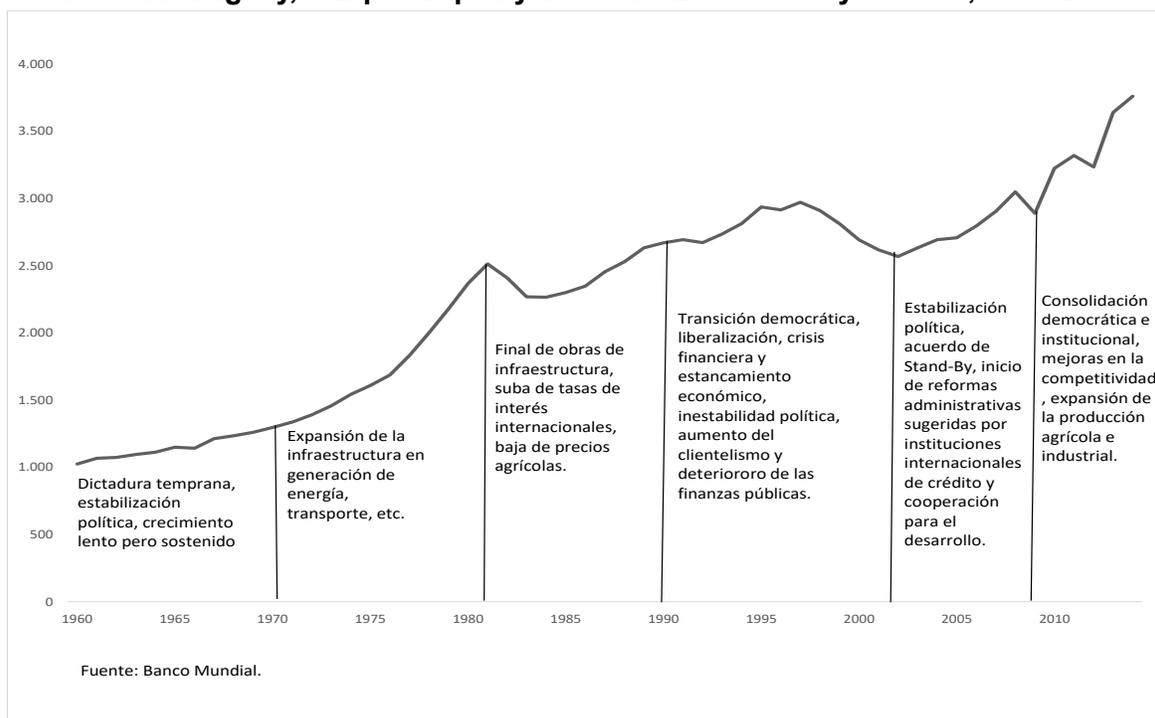
En este contexto, el presente documento explora los antecedentes históricos y los factores políticos, sociales, económicos y demográficos que influyeron notoriamente sobre el cambio en el contexto institucional del Estado Paraguayo, de manera general, y el contexto de la política habitacional, de manera más particular. Así mismo, se enumeran y describen de manera concreta, los cambios producidos en los elementos del contexto institucional más relevantes en cuanto a la mejora de la capacidad administrativa de las Organizaciones y Entidades del Estado. De igual manera, se explora con mayor detalle la interrelación existente entre contexto adecuado, apoyo político y liderazgo administrativo que hizo posible el éxito observado en el caso particular de estudio. Finalmente, se detallan los desafíos que presenta el contexto actual al proceso del cambio organizacional iniciado SENAVITAT, en términos de su continuidad y profundización.

2. Antecedentes Históricos

2.1. Causas Políticas y Económicas del Déficit Habitacional

A principios del siglo XX, el Paraguay se encontraba escasamente poblado y con una elevada concentración en el área rural, alrededor de la capital, Asunción, y siguiendo las escasas vías de comunicación del momento que eran los ríos navegables y la vía ferroviaria que conectaba a la capital con Buenos Aires, pasando por la ciudad de Encarnación. Grandes superficies con gran potencial de cultivo se encontraban poco explotadas, más allá de la extracción de madera, especialmente al este de la Región Oriental. El país se encontraba luchando por reconstruir su economía, sobre un modelo de crecimiento extractivo, con poca formación de capital y bajo impacto en el empleo (Pangrazio, 2000b).

Grafico 1: Paraguay, PIB per Cápita y Contexto Económico y Político, 1960-2014

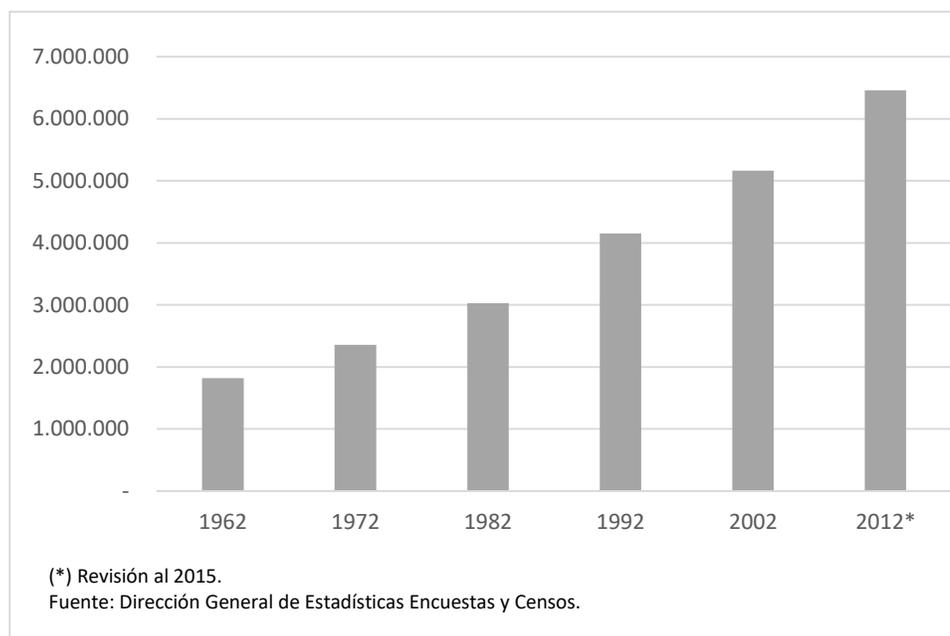


Posteriormente, luego de la guerra con Bolivia que empoderó considerablemente al estamento militar de la sociedad, el modelo económico fue cambiado por uno más autoritario y con mayor influencia del Estado en la economía. Ambos modelos económicos, aunque diferentes, lograron generar un crecimiento económico lento pero sostenido en determinados periodos. Terminada la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, se produce una caída de los precios en productos de exportación importantes en aquella época, produciendo un deterioro en la economía. Además de ello, la intensa rivalidad política e ideológica provoca una guerra civil en 1947 y un periodo posterior de inestabilidad política de casi una década, que posterga nuevamente el desarrollo económico y social del país (Ashwell, 2007; Pangrazio, 2000a). A raíz de ello, a mediados de los 50, se instala una

dictadura, de la mano de Alfredo Stroessner, en principio temporal, pero que debido a su éxito económico y al apoyo internacional recibido durante la Guerra Fría por su posición explícitamente anticomunista, terminó por durar más de tres décadas.

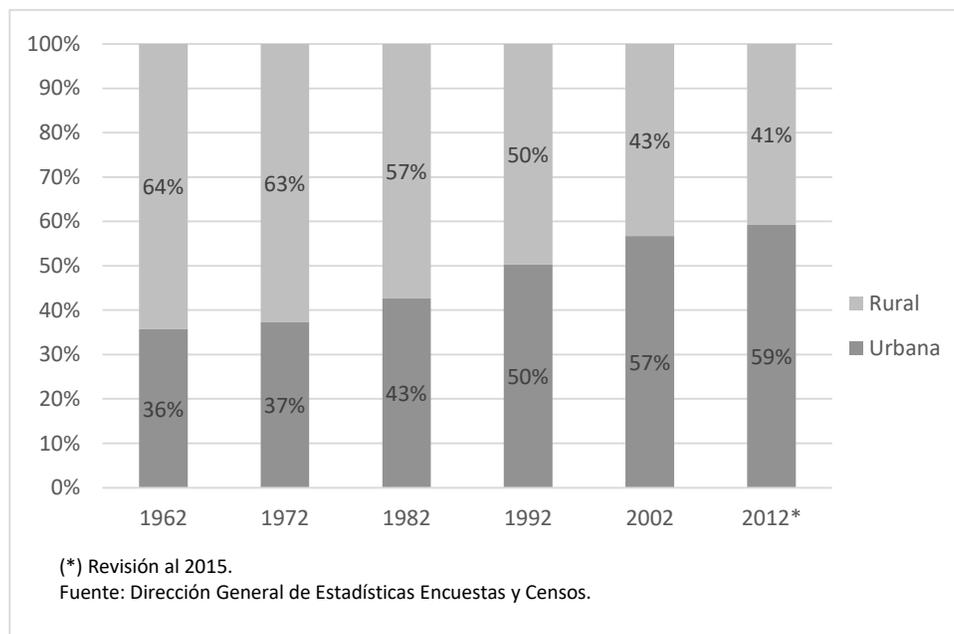
El crecimiento económico y rápido desarrollo de la infraestructura productiva experimentado durante las décadas de 1960 y 1970, como se evidencia en el gráfico 1, tuvieron profundos impactos en la estructura demográfica del país. Con la superación de la inestabilidad política y el estancamiento económico, la población del país vuelve a crecer rápidamente. Se observa, en los gráficos 2 a y 2 b, que para mediados de la década de 1960, la población del país apenas alcanzaba los dos millones de habitantes y con una elevada concentración en el área rural (más del 60%), logrando duplicar esa cifra en apenas tres décadas.

Gráfico 2 a: Paraguay: Población Total por Años Censales, 1962 al 2012.



Así mismo, la población rural, que tradicionalmente se aglomeraba alrededor de la capital, fue distribuyéndose de manera más uniforme en el territorio nacional, a partir de una política de reforma agraria. La reforma consistió en la formación de colonias apoyada por un programa de agricultura familiar basada en el algodón y respondía a estrategias de Estado conscientes por parte del régimen. Por un lado, se intentaba disminuir el riesgo de estallidos sociales que implicaba mantener un gran cinturón de pobreza alrededor de la capital, mientras que por otro, se pensaba que resultaba necesario en términos de seguridad nacional incrementar la población nacional en territorios fronterizos mayormente desocupados (Paredes, 2011).

Gráfico 2 b: Paraguay, Distribución de la Población por Área de Residencia Urbana y Rural por Años Censales, de 1962 al 2012



De manera similar, los proyectos de infraestructura, especialmente las hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá, también provocaron importantes presiones demográficas. La población urbana, tradicionalmente concentrada en la capital, empezó a incrementarse en otros polos de desarrollo, especialmente en el este y sur de la Región Oriental, potenciadas luego por el surgimiento de un importante flujo comercial en las fronteras. La emigración a la capital también se incrementó debido al auge del comercio y servicios financieros, además de la expansión de la infraestructura física, tanto pública como privada. De esta manera, a pesar de la política de ruralización del régimen stronista, el porcentaje de población urbana se incrementó a cerca del 50% para la década de 1990 (Cuadro 2b).

2.2. Evolución de la Política Habitacional en el Siglo XX

Si bien estas rápidas relocalizaciones de la población ocasionaron sin dudas una gran necesidad de inversión en vivienda, la misma no parecía ser una prioridad del régimen. El gobierno de Stroessner, aunque formó una agencia destinada al desarrollo de políticas habitacionales, el Instituto de Planificación de la Vivienda y el Urbanismo (IPVU), no parece haber otorgado al sector vivienda la misma prioridad presupuestaria que otras obras de infraestructura. La política de desarrollo stronista estuvo sin dudas más orientada a incrementar la capacidad productiva del país que atender las necesidades sociales. Algunos autores argumentan que dicha política pudo haber estado asociada a criterios ideológicos, de acuerdo con los cuales correspondía al sector privado la atención de dichas necesidades, las cuales podrían ser solventadas a medida que se mantenga el crecimiento económico sostenido (Lachi, 2010). Resulta congruente, por tanto, los esfuerzos realizados durante este periodo para articular la política habitacional del país más bien mediante el

acceso a financiamiento a través del sector financiero privado.

De tal modo, las acciones del IPVU fueron complementadas con la creación de un Banco Nacional de la Vivienda (BNV), organismo que hacía al mismo tiempo de financiador y regulador de las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs). Este esquema sin embargo no fue muy efectivo. El limitado poder adquisitivo de las poblaciones vulnerables y la falta de un financiamiento subsidiado limitó la oferta a la incipiente clase media del país. Así mismo, la elevada politización del Estado durante el régimen stronista bien podría haber ocasionado una selección y focalización de beneficiarios altamente influenciada por el clientelismo político. En tal sentido, Flores (2009) sostiene que solamente 6.700 viviendas llegaron a ser construidas mediante este sistema entre 1964 y 1989. Aún sin tener en cuenta la cobertura porcentual, este ritmo de ejecución resulta extremadamente bajo teniendo en cuenta los criterios actuales.

La caída del régimen stronista estuvo acompañada de un deterioro en la situación económica del país. La eventual culminación de los proyectos de Itaipú y Yacyretá habría de reducir drásticamente la entrada de divisas y formación de capital. La subida de las tasas de interés internacionales y el incremento del riesgo financiero de la región a causa de la crisis de deuda externa de países vecinos dificultaron el impulso de nuevos proyectos de infraestructura que hubieran podido sostener el impulso de la década anterior. Por otro lado, la política intervencionista del régimen en el mercado cambiario ocasionaba un preocupante descenso en las reservas internacionales. De igual manera, años con malos resultados en la actividad agrícola habrían acelerado el deterioro de la economía (Birch, 2011).

Por otro lado, el paulatino colapso del modelo algodonero se traduciría a finales de la década de 1980 y durante la década de 1990 en un incremento generalizado de la pobreza en las áreas rurales. Este fenómeno originó un proceso de migración intensiva desde las áreas rurales hacia las urbanas, acentuado además por la expansión de la agricultura mecanizada en la Región Oriental con la consecuente compra de tierras y expulsión de familias campesinas. Para el año 2002 la población urbana había alcanzado el 57%, a partir de cerca del 40% en pleno auge del programa algodonero a principios de 1980 (Cuadro 2b). Además de ello, una severa crisis financiera a mediados de los 90 conduce nuevamente a un periodo de casi una década de recesión y estancamiento económico, resultando en una insuficiente capacidad para la generación de empleo y oportunidades económicas en el sector privado. Como se observa en el gráfico 1, la capacidad productiva del país a principios de los 2000s apenas igualaba a la de principios de los 1990s, aun cuando la población se incrementó en casi un millón de personas en ese período (gráfico 1).

2.3 Contexto Democrático y Desafíos Heredados

La transición democrática se encuentra por lo tanto con un contexto de elevada incidencia y severidad de la pobreza, tanto rural como urbana debido a la migración interna, lo cual se traducía en un importante déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, así como severas limitaciones presupuestarias y un marco institucional poco adecuado para la articulación de políticas sociales. Una señal positiva sin embargo resultó la inclusión de diferentes derechos económicos, llamados también derechos humanos de segunda generación, como lo es el acceso a la vivienda digna, en la Constitución Nacional de 1992, fortaleciendo el argumento político para el eventual desarrollo del sector.

Tanto la nueva Constitución como la situación precaria e irregular de numerosos asentamientos urbanos, suburbanos y rurales presionaron por un mayor énfasis en la política de vivienda en la década de los 1990s. Sin embargo, a pesar de sucesivos cambios y reordenamientos organizacionales, las entidades encargadas de coordinar la política y proporcionar soluciones habitacionales (primero IPVU y luego CONAVI) no lograron dar soluciones en la escala necesaria para disminuir un creciente déficit habitacional (Flores, 2009).

Gran parte de este fracaso era compartido por la mayoría de los Organismos y Entidades del Estado encargados de articular las políticas públicas. La dictadura había dejado como herencia un Estado con poca capacidad administrativa, que ante la ausencia de una estructura de autoridad verticalista había tomado una forma incrementalmente clientelista, discrecional y poco transparente (Lambert, 2002; Richards, 2008). En estas condiciones, además de la poca eficiencia, se sumaba la dificultad de crear la legitimidad y credibilidad necesaria para obtener el financiamiento necesario de modo a incrementar la escala de las operaciones.

El deteriorado contexto económico y político ocasionado por los pobres resultados de los gobiernos de transición colocaron por tanto al país en una situación que requería de manera imperiosa reformas estructurales. Afortunadamente, administraciones sucesivas a partir de la década de los 2000s fueron cediendo, de manera lenta pero sostenida, a las presiones de la sociedad civil y los organismos internacionales de cooperación. Este proceso produjo una serie de cambios en el contexto institucional que favorecieron la posibilidad de incrementar la capacidad administrativa, del Estado en general, y de la articulación de políticas para la vivienda y el hábitat, en particular. A continuación se repasan brevemente algunos de los cambios más relevantes, así como sus beneficios en términos de mejora de los incentivos en la función pública, y las limitaciones que aún persisten.

3. Cambios en el Contexto Institucional

3.1. Organización Político-Administrativa del Estado

Si bien el golpe de estado que terminó con la dictadura en 1989 respondía a una intención de adecuación a un nuevo contexto político y económico internacional, el mismo fue organizado y efectuado por un sector interno del régimen, y que por tanto no era muy afín a cambios radicales. Por tanto, a pesar de que la Convención Nacional Constituyente incorporó amplios sectores de la sociedad que aseguraron su naturaleza democrática y participativa, la preponderancia política del partido colorado habría de asegurar que la misma garantice las posibilidades de la élite de continuar en el poder por un largo periodo de tiempo. Disposiciones de la Constitución relativas a la forma de elección y a la exclusión del electorado residente en el exterior (luego sujeta a enmienda) fueron en tal sentido resultado de estas presiones (Lezcano Claude, 2016). Las reformas administrativas contrarias a los intereses de ésta élite político-burocrática, por tanto, habrían de ser necesariamente lentas y resistidas.

Por otro lado, a pesar de su visión conservadora en sentido de mantener la estructura clientelista y politizada del aparato estatal, el partido de gobierno también se

manifestó en general contrario al retorno a formas de gobierno autoritarias, pretendiendo incrementar su control sobre el poder ejecutivo. De esta manera, la Constitución Nacional de 1992 se aseguró de limitar el poder del último y de establecer una preponderancia del poder legislativo sobre los otros dos poderes del Estado.

En base a estos lineamientos políticos se delineó una carta magna de características democráticas pero con poco énfasis en la capacidad administrativa del estado. De hecho, críticas frecuentes a la Constitución de 1992 suelen incluir la permisividad de una elevada injerencia del legislativo en temas ejecutivos y judiciales, lo cual dificulta en gran medida la separación entre política proselitista y administración pública (Poletti Adorno, 2011). Si bien en un sistema democrático la administración pública debe rendir cuentas finalmente a las autoridades electas, como representantes de la sociedad, las mismas deberían centrarse en la orientación y los resultados de las políticas públicas y no en temas operativos.

Con todas sus debilidades, la nueva Constitución ha logrado sentar las bases para la mejora del marco institucional del país en un contexto de inclusión política y democracia, a pesar de la resistencia de poderosos grupos de interés. La misma promueve el control, la transparencia, la rendición de cuentas, la libertad de opinión y prensa, la libertad religiosa, la no discriminación, la igualdad de acceso a la función pública, la planificación para desarrollo y ratifica el derecho a la vivienda. Así mismo, la preponderancia legislativa y la dificultad de su modificación, resultante en una sola enmienda en más de tres décadas de vigencia (Poletti Adorno, 2011), pudo haber resultado necesaria en términos de permitir la suficiente estabilidad institucional para superar eventuales crisis reaccionarias. Si bien las bases sentadas para la estructura estatal pueden resultar complejas y costosas para un país en desarrollo, pudieron haber posibilitado una mayor participación en la política de distintos sectores facilitando la convivencia pacífica y democrática.

A pesar de permitir la proliferación del clientelismo y la corrupción generalizada en etapas tempranas de su implementación, las posteriores leyes, decretos y resoluciones, así como el incentivo positivo de la competencia política sobre las autoridades electas, posibilitó que el sistema político-administrativo haya resultado finalmente funcional, a la democracia en un principio, y posteriormente, al desarrollo económico inclusivo. Algunos de estos ajustes legislativos y normativos, considerados de especial relevancia al caso de estudio, se exploran a continuación.

3.2. Administración Financiera del Estado

El país había heredado de la administración Stroessner (1954-1989) un sistema arcaico y desintegrado de transacciones centralizadas y procesos manuales para la administración de las finanzas estatales. El sistema favorecía la discrecionalidad proporcionando varias oportunidades para la corrupción y generación de rentas para la élite gobernante en el sistema dictatorial. A pesar de ello, el mantenimiento de una estructura administrativa pequeña y controlada evitaba que la corrupción institucionalizada del régimen repercutiera en una carga demasiado pesada para la economía. A partir de la apertura democrática, por otro lado, y del nuevo marco institucional proporcionado por la Constitución de 1992, el Estado expandió rápidamente su esfera de influencia especialmente en lo referente a servicios sociales. La mayor complejidad y discrecionalidad en la estructura estatal requerían de una mejora sustancial en los procesos de administración financiera, especialmente en términos de transparencia, control y rendición

de cuentas (World Bank, 1996).

Por tal motivo en el año 1995 empieza el proceso de desarrollo e implementación de un sistema moderno de administración financiera, el SIAF, basado en criterios de economicidad, eficiencia y transparencia, todo ello mediante el uso de técnicas modernas de administración financiera que posibiliten la disponibilidad de información oportuna y confiable bajo un principio de centralización normativa y descentralización operativa. La implementación exitosa del SIAF posteriormente fue formalizada mediante la ley 1535-99 que reglamente la administración financiera y control de operaciones en el Estado Paraguayo.

La ley de Administración Financiera del Estado se encarga de normar los procesos de programación, gestión, registro, control y evaluación de los programas relacionados a recaudaciones y erogaciones de las Organizaciones y Entidades del Estado. Se basa principalmente en el sistema SIAF que incluye los procesos de presupuesto, inversión, tesorería, crédito y deuda, contabilidad y control. La responsabilidad de regular y monitorear su cumplimiento recae principalmente en el Ministerio de Hacienda y particularmente la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.

Además de formalizar la implementación del SIAF, la ley de Administración Financiera sienta las bases para el desarrollo de mejores procedimientos de control, transparencia y rendición de cuentas de la administración financiera del estado. Prohíbe explícitamente a los OEE a realizar erogaciones ajenas a sus fines legales y establece un sistema presupuestario basado en la planificación. Así mismo, sienta las bases de importantes principios y estructuras de auditoría y control, como las unidades de control interno de las OEEs y la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), reglamentando además las funciones del organismo externo de control con rango constitucional representado por la Contraloría General de la República (CGR).

En términos de rendición de cuentas la ley establece la obligatoriedad de presentar informes periódicos al Ministerio de Hacienda, a la Presidencia de la República y al Parlamento Nacional. Complementada con la ley 5282-14 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sienta las bases para el control ciudadano de las finanzas del Estado.

La ley 1535-99, sin embargo, no está exenta de limitaciones: A pesar de declarar el principio de universalidad (art 6), la ley omite implícitamente el control financiero de los fondos originados en las Entidades Binacionales, que no forman parte del PGN. La ley no establece un sistema objetivo de presupuesto de los ingresos por lo que el principio de equilibrio (art. 6) resulta fácilmente violable mediante la sobreestimación de los mismos. Especialmente cuando el presupuesto es revisado en la instancia legislativa (gran parte de este inconveniente es minimizado, sin embargo, por la más reciente ley de Responsabilidad Fiscal 5098-13). La ejecución del presupuesto muchas veces se ve limitada por la disponibilidad de recursos recaudados, originándose desfasajes entre lo presupuestado y ejecutado. Esto último se agrava por los procesos burocráticos (aunque orientados al control) de liberación de fondos que deben gestionar las OEEs. En este sentido, mejoras en los procedimientos, facilitadas por el avance de las TICs, podrían atacar los objetivos de mayor control y mayor eficiencia de manera simultánea.

3.3. Función Pública

Evaluaciones internacionales de la función pública en el Paraguay y su rol como unas de las principales dificultades para la ejecución de políticas de desarrollo efectivas ejercieron presión para una reforma del sector público ya desde la administración de Stroessner (1954-1989). A pesar de mejoras en la legislación que fueron introducidas durante el régimen de modo a cumplir con requisitos de organismos internacionales, las mismas fueron de una naturaleza formal, sin una implementación efectiva (Lambert, 2002). La tradición de clientelismo y politización del funcionariado público Paraguayo persistió durante las primeras décadas de la transición democrática y no empezaron a observarse cambios significativos hasta que se produjo la primera victoria electoral opositora en el año 2008 (Borda y Masi, 2011).

De acuerdo a reportes de organismos internacionales de cooperación, el elevado grado de corrupción y otras malas prácticas que abarcaban tanto la recaudación como el gasto público resultaban preocupantes (World Bank, 2003, 2004). Cohen y col. (2004) encontraban la ausencia de una carrera autónoma y meritocrática en el funcionariado público como una de las causas principales de los altos índices de corrupción. Igual de preocupante resultaba el clientelismo político, en términos de masivas contrataciones de funcionarios públicos con motivos políticos y proselitistas, lo que se tradujo durante los años 1990s un incremento rampante en los gastos en personal, en un principio a costa de la reducción hasta una mínima expresión de los gastos de formación de capital y luego, a falta de márgenes, a costa del déficit fiscal e incremento de la deuda pública.

En respuesta de ello, en el año 2000 la ley 1626-00 de la Función Pública fue promulgada estableciendo reformas, que si bien son limitadas, en aquel momento significaban un cambio radical en el entendimiento de la naturaleza y función del servicio civil. Su implementación, sin embargo, fue extremadamente lenta, encontrando fuerte resistencia en el funcionariado público que se articuló en más de mil acciones de inconstitucionalidad en contra de la misma, así como dificultades para recibir financiamiento adecuado para el establecimiento de la Secretaría de la Función Pública, encargada de monitorear su cumplimiento (Cohen y col., 2004).

Recién a partir de la administración Lugo (2008-2012), aprovechando el contexto político que dio el control del ejecutivo a una coalición opositora, la Secretaría de la Función Pública empezó a tener una mayor relevancia, incrementado en gran medida el cumplimiento de la ley (Masi y Borda, 2011). La administración Cartes (2013-2018), si bien parcialmente respaldada por el partido colorado, continuó sin embargo en la línea de la profesionalización progresiva de la función pública mediante el instrumento legal representado por la ley 1626-00, que complementada con la ley de 5282-14 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, constituyen herramientas importantes para mejorar los incentivos en la función pública paraguaya.

La ley 1626 tiene como objetivo regular los procesos de RRHH en el estado, incluyendo reclutamiento, evaluación, nombramiento, registro y control, contratación temporal, promoción, remuneración, capacitación, traslado, derechos, obligaciones, prohibiciones, sanciones, procedimiento de sumario, derecho a la defensa, litigio judicial, desvinculación, jubilación, retiro voluntario, sindicalización, entre otros.

La Secretaría de la Función Pública (SFP), el órgano encargado de su implementación, normativa y cumplimiento, resulta un pilar fundamental en este sentido. Si

bien el ministro secretario de la SFP es nombrado finalmente por el Presidente de la República, lo hace sobre una terna elegida por concurso de oposición, regulado por las mismas normas que para el resto de los funcionarios (art. 15), lo cual permite cierto grado de meritocracia al nivel más alto de la entidad, reduciendo la influencia política.

La ley de la Función Pública establece principios claros y objetivos para la administración de RRHH, introduciendo cierto grado de meritocracia y sanciones moderadas a la corrupción y otras malas prácticas. La legislación, sin embargo, ya resulta relativamente antigua y sus limitaciones reflejan las condiciones políticas imperantes al momento de su promulgación. Entre las mismas destacan: (1) Excepciones otorgadas a las autoridades superiores y cargos de confianza. (2) El otorgamiento estabilidad a funcionarios nombrados una vez pasadas las pruebas sin condicionarla a evaluaciones futuras. (3) La definición de procesos de desvinculación complejos debido a que se garantiza el derecho a la defensa y recayendo la última instancia en el Poder Judicial, cuya acción resulta preponderante para garantizar la impunidad. (4) Las medidas orientadas a separar la administración pública de la política son insuficientes.

Si bien se garantizan los concursos y evaluaciones y se prohíbe la actividad proselitista en las instituciones públicas, las excepciones a los cargos de alta autoridad y a los cargos de confianza pueden traducirse en canales de contaminación política. Así mismo, no existen restricciones para formar parte de la estructura administrativa a las autoridades electas, especialmente senadores y diputados (cuya posibilidad de actuar como ministros está contemplada incluso en la Constitución) así como a autoridades de partidos políticos, ONGs, gremios, sindicatos, organizaciones religiosas y otros representantes de sectores que puedan articular intereses políticos particulares a través de los recursos del Estado.

A pesar del progreso observado en una serie de administraciones comprometidas a la reforma de la función pública que lograron introducir avances en términos de incrementar la equidad y objetividad en el acceso a la misma, así como su profesionalización y la introducción de una cultura más meritocrática, menos politizada y clientelista, las limitaciones existentes en la ley la hacen muy vulnerable a interpretaciones por parte de liderazgos políticos que eventualmente no comulguen con estas ideas.

El fortalecimiento de la base legal e institucional, tanto de la Secretaría de la Función Pública, como de las Entidades y Organizaciones del Estado, y particularmente en SENAVITAT, encargadas de la implementación de las políticas de recursos humanos, resulta por tanto fundamental para la continuidad del proceso reforma. Esta tarea, sin embargo, puede resultar complicada debido los distintos intereses políticos y las restricciones constitucionales existentes

3.4. Contrataciones Públicas

Otra gran causa de la corrupción generalizada existente en el sector público en décadas pasadas se originaba en el sistema de adquisiciones públicas. La evaluación de las compras públicas realizada por el Banco Mundial en el año 2003 indicaba serias falencias en el sistema de compras públicas heredado de la dictadura. Las falencias incluían legislaciones desfasadas en el tiempo que imposibilitaban la utilización de mejores prácticas basadas en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información, además de una

descentralización normativa donde las OEEs desarrollaban sus propios procedimientos de contratación, limitando la competencia y favoreciendo la conformación de carteles (World Bank, 2003).

En respuesta a las demandas internas y externas para la modernización del sistema de compras públicas, en el año 2000 fue lanzado el Plan Nacional de Integridad, que incorporó actores del gobierno, la sociedad civil y donantes internacionales con el objetivo de identificar los principales riesgos y falencias del sistema de compras públicas. En ese sentido en el año 2001, el país fue beneficiario de un paquete de asistencia técnica por parte del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de desarrollo (IADB), con el objetivo de reformar su sistema de compras públicas. A pesar de ello el progreso fue lento y sólo se logró avanzar en la redacción y promulgación de la nueva ley de contrataciones públicas en el año 2002 (World Bank, 2003).

La evaluación del 2003 recomendaba para el avance en términos de la implementación del nuevo sistema la promulgación de un decreto reglamentario que haga énfasis en las bondades de la ley 2051-02 y limite las posibilidades de interpretación desfavorable de la misma, así como el desarrollo de las capacidades técnicas y administrativas de la unidad de implementación, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), el desarrollo de procedimientos eficientes y transparentes con énfasis en el uso de tecnologías informáticas, el desarrollo de las capacidades técnicas del personal a cargo de la implementación de los procedimientos de contrataciones, entre otras (World Bank, 2003).

Por otro lado, la reevaluación de las compras públicas por parte del Banco Mundial unos años después reveló que el plan de acción recomendado había sido implementado casi en su totalidad, consiguiendo importantes avances en términos de la modernización de los sistemas tanto de compras públicas como de administración financiera (Interamerican Development Bank & World Bank, 2007). A pesar de ello la evaluación encuentra debilidades persistentes, entre ellas: (1) El débil vínculo institucional entre el ente normativo y regulador centralizado, la DNCP, y las unidades operativas (UOCs y UEPs) dependientes de la jerarquía interna de las OEEs, con las consecuentes debilidades en términos de competencia del personal y adecuación y estandarización de los procedimientos. (2) La persistencia de OEEs no conectadas al SIAF. (2) La escasa capacitación al sector privado. (3) La falta de un marco legal que habilite las asociaciones público-privado. (4) Las demoras en los pagos que limitan la participación de empresas con limitada capacidad financiera como las PYMES. (5) la falta de sanción de conductas penales por falta de seguimiento del Poder Judicial (especialmente a lo referente a conductas de oficiales públicos) a pesar de que las sanciones administrativas se realizan efectivamente. (6) La ausencia de códigos de ética y procedimientos de resolución de conflictos de interés. (7) Ausencia de regulación pertinente a la colusión de proveedores. A la fecha muchas de estas debilidades se han subsanado o se encuentran en proceso de hacerlo, en gran parte debido al incentivo de instituciones complementarias como el MECIP y la reciente ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Luego de una década de implementación exitosa, la ley de Contrataciones Públicas con sus decretos y resoluciones reglamentarios asegura el control, documentación, trazabilidad y transparencia de los procesos de adquisición, locación y contratación del Estado Paraguayo, promoviendo el desarrollo de procesos orientados a la eficiencia y simplificación administrativa, bajo los principios de centralización normativa y descentralización operativa, asegurando la libre competencia en igualdad de condiciones entre proveedores, posibilitando la transparencia de las distintas etapas del proceso, la

rendición de cuentas, auditoría, detección de irregularidades y la aplicación de sanciones correspondientes. Los mecanismos de supervisión, participación, control y protestas permiten que la competencia entre proveedores se constituya como el principal de detección de irregularidades, complementando la labor de implementación y monitoreo de los organismos de control del Estado.

Algunas de las limitaciones que persisten son la exclusión de procesos relevantes, como: (1) la contratación de consultorías que también se rigen por la ley de la función pública, existiendo una superposición normativa que da pie a discrecionalidades. (2) Las concesiones del estado que son reguladas por una ley diferente. (3) Los servicios de correspondencia interna y externa, seguramente alineados a mantener viable las operaciones del correo público paraguayo. Otras debilidades pueden estar relacionadas a las discrecionalidades permitidas a las autoridades de los OEEs en relación a la selección de los mecanismos de contratación, así como las bases, condiciones y términos de referencia, así como la posibilidad de cancelar licitaciones, que permitirían cierto margen de direccionamiento de existir mala fe en el liderazgo administrativo. La existencia de excepciones (Art. 33). Así como la disposición de requisitos administrativos y financieros elevados a proveedores puede limitar la competencia, especialmente en el sector de las PYMES. Esto último puede promover la creación de empresas intermediarias con la correspondiente pérdida de eficiencia (Interamerican Development Bank & World Bank, 2007).

Con todas sus limitaciones, no pueden negarse los importantes avances en términos de la modernización, eficiencia, control y transparencia en los procesos de contrataciones públicas en el Estado Paraguayo. De acuerdo a entrevistas con autoridades de SENAVITAT, el sistema de contrataciones públicas posee los procesos más ordenados en la entidad, asegurando el control y la transparencia en la obtención de insumos y recursos físicos, liberando la atención de la alta dirección para tareas más estratégicas. (Sauer, A., Coordinación Transparencia y Participación Ciudadana, SENAVITAT, Entrevista Personal, 28 de Marzo de 2017). En tal sentido resulta un componente positivo del contexto institucional en términos de expectativas para el futuro.

3.5. Modelo Estándar de Control

Si bien la Constitución Nacional de 1992 definía como organismo de control del Estado Paraguayo a la Contraloría General de la República (CGR), y posteriormente la ley 1535-99 para la Administración Financiera del Estado creaba la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) además de unidades de control interno en las diferentes Entidades y Organismos del Estado, importantes debilidades en términos de los procesos y mecanismos de control fueron detectadas en evaluaciones internacionales durante la década de los 2000s (Cohen y col., 2004; World Bank, 2004). Así mismo, los pobres resultados en términos de encuestas internacionales de percepción de la corrupción posicionaban al país de manera consistente entre los peores a nivel regional y mundial (Transparency International, 2016). Todo ello indicaba la presencia de importantes debilidades institucionales en los procesos de control y las unidades que debían implementarlos.

Dadas estas debilidades, se forma el programa UMBRAL para la mejora del sector público apoyado por la USAID, en su eje orientado a la lucha contra la corrupción y la

impunidad, proponiendo el desarrollo de un Modelo Estándar de Control a ser implementado en todas las OEEs. El Modelo estándar fue desarrollado con la participación de la Auditoría General del Poder Ejecutivo, las Unidades de Control Interno de las OEEs y la Contraloría General de la República. El mismo se basa en normas internacionales de control y auditoría, tomando elementos de las normas COSO, COCO, CADBURY, COBIT, GAO y MECI Colombia, adaptados al marco institucional definido por la CN 1992, la ley 1535-99 así como otras legislaciones y normativas vigentes. Para el año 2008, una serie de decretos y resoluciones establecen y norman la implementación y supervisión del MECIP en todo el sector público paraguayo. Principalmente los decretos presidenciales 10.883-07 y 962-08 y la resolución CGR 425-08, de la Contraloría General de la República. De acuerdo a estas reglamentaciones, las unidades de control interno de las OEEs asumen la responsabilidad de implementar el MECIP, mientras que las evaluaciones externas son realizadas por la AGPE y la CGR (Ospina y col., 2008).

La implementación del MECIP en las OEEs a la fecha es dispar, según se puede observar en publicaciones de la AGPE y la CGR, pero la existencia de un ranking de entidades, su utilidad como mecanismo de publicidad y legitimación de las administraciones, así como la presión hacia la mejora por parte de las autoridades electas, crea un incentivo positivo para su adopción lo cual se traduce en una tendencia hacia la mejora con el tiempo (Auditoría General del Poder Ejecutivo, 2017).

De acuerdo a entrevistas con autoridades de SENAVITAT el MECIP resulta fundamental para la creación de un ambiente de control, transparencia y rendición de cuenta con tendencia hacia la gestión de la calidad y la mejora continua. La norma establece guías para la formulación de estrategias institucionales alineadas a los planes estratégicos más generales del sector público así como la demanda de los beneficiarios y su focalización. Establece además criterios para la elaboración de procedimientos orientados a la implementación de la estrategia, dotados de controles y medidas para la gestión y el control de los riesgos operativos (Delgado, L., Dirección General de Control Interno, SENAVITAT, Entrevista Personal, 29 de Marzo de 2017).

El MECIP resulta además fundamental en términos de institucionalizar el cambio de valores en la administración pública, desde una visión tradicional de clientelismo hacia una visión moderna de gestión eficaz y eficiente de las políticas públicas definidas de forma participativa y pluralista. El seguimiento de la implementación del modelo por parte de los organismos de control, así como la publicación de los resultados, favorecida con la ley 5282-14 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, contribuye además a generar incentivos adecuados para los administradores públicos.

El modelo posee, sin embargo, ciertas limitaciones susceptibles a la mejora. Por un lado, la intención de implementar el modelo en todo el sector público, con sus limitaciones en términos de capacitación y competencias en modelos modernos de gestión, ha derivado posiblemente en una excesiva rigidez en términos de implementación operativa. El MECIP cuenta con formularios rígidos y codificados para la implementación operativa de cada uno de sus elementos, a los cuales deben ajustarse las OEEs sin mucho margen para la adaptación a sus particularidades. Las rigideces operativas se traducen además en una falta de flexibilidad en términos de mecanismos y métodos para el control y seguimiento por parte de la AGPE y la CGR, que mantienen un énfasis excesivo en la documentación formal y los medios impresos (Delgado, L., Dirección General de Control Interno, SENAVITAT, Entrevista Personal, 29 de Marzo de 2017). En la medida que las OEEs adopten tecnologías de información moderna y vayan alejándose de los procesos basados en papel resultaría necesaria una revisión del MECIP y su seguimiento a nivel operativo de modo a incrementar

la eficiencia, el control y la transparencia de manera simultánea.

Otra limitación del MECIP deviene de su debilidad legislativa, al estar normado por decretos y resoluciones de OEEs, careciendo de una ley que lo soporte. Si bien la ley 1535-99 establece la obligatoriedad de implementar sistemas de control no define un modelo específico, quedando la implementación por tanto al arbitrio de las autoridades electas del ejecutivo, por un lado, y de la CGR, por otro, la decisión de continuar con el proceso. La definición legislativa, no obstante, si es demasiado específica, podría así mismo incrementar las rigideces encontradas en el modelo, por lo que la misma debería tener especial cuidado en encontrar el grado de abstracción adecuado que permita la consolidación institucional de los procesos iniciados con éxito mientras que evite normar en extremo detalle los aspectos operativos.

3.6. Transparencia y Acceso a la Información Pública

En el año 2013 toma posesión de cargo la administración Cartes (2013-2018) con la intención clara de profundizar el proceso de modernización del Estado a través de la profesionalización de la función pública, la intensificación de los controles sobre la corrupción y otras malas prácticas, la rendición de cuentas, el énfasis en los resultados y la transparencia. En tal sentido el presidente aprovecha los primeros meses del gobierno, en los que contaba con un amplio apoyo en el Congreso, para lograr la aprobación de un paquete de proyectos de ley orientados a potenciar estos objetivos de gobierno. Entre ellos se encontraba la ley 5282-14 que tenía como objetivo garantizar el acceso a la información pública, entendida ésta de manera amplia como toda aquella producida y gestionada por las instituciones del Estado (incluso las binacionales generalmente sujetas a excepciones legislativas). La ley 5282-14 opera de manera transversal con otros elementos del marco institucional del Estado Paraguayo, potenciando el trabajo de las agencias de regulación y control de diferentes aspectos de la administración pública, como son la administración financiera, las contrataciones e inversiones, los recursos humanos, la coordinación de las políticas públicas, entre otras, al permitir a grupos organizados, la prensa y la sociedad civil en general actuar como críticos y contralores del sector público.

La ley resulta además un elemento clave para la alineación de los intereses de los administradores públicos y la ciudadanía en general, reduciendo los problemas de principal y agente que tradicionalmente han permeado la política y la administración pública en el país. Tradicionalmente los administradores públicos respondían en mayor grado como agentes de la clase política y ciertos grupos de presión como sindicatos y gremios antes que a la ciudadanía en general. Los cambios en el contexto institucional de las últimas décadas han logrado reducir en gran medida esas distorsiones provocadas por el sistema político. La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, especialmente al incentivar la publicación proactiva de la información aprovechando tecnologías de información modernas como internet y las redes sociales, se articula positiva y transversalmente con este contexto institucional. En términos de implementación, por supuesto algunos OEEs presentan mayor rezago que otros, pero al igual que otros casos la tendencia es positiva y se encuentra potenciada por los incentivos de obtener un mayor reconocimiento y legitimidad por parte de las autoridades administrativas.

3.7. Coordinación de Políticas Públicas

De acuerdo a entrevistas con altas Autoridades de SENAVITAT unos de los principales factores de éxito del proceso de cambio fue la articulación de la comunicación y coordinación entre las distintas unidades, especialmente mediante la creación de estructuras paralelas llamadas “coordinaciones” (Cáceres, C., Dirección General de Planificación Habitacional, SENAVITAT, Entrevista Personal, 4 de Abril de 2017). Tradicionalmente en SENAVITAT la comunicación entre las distintas unidades se realizaba de manera excesivamente formal (mediante memorándums), con muy pocas reuniones de coordinación, lo que impedía un funcionamiento ágil de los procesos. La creación de estructuras paralelas dotadas de personal con perfil técnico, joven, motivado y con acceso a la función pública mediante concursos abiertos, equitativos y objetivos, resultó fundamental, tanto para transmitir y priorizar la estrategia a todas las unidades, como para incrementar la coordinación entre las mismas, resultando en un incremento sustancial en la efectividad.

Además de la coordinación a la interna de los Organismos y Entidades del Estado, cambios institucionales recientes promovidos por la administración Cartes han conducido a una mejora en la coordinación interinstitucional. El decreto 2794 aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, que determina las estrategias generales de las políticas públicas, a las cuales deben alinearse los planes estratégicos institucionales (PEI) realizados por las OEEs. La Secretaría Técnica de Planificación actúa de organismo de coordinación interinstitucional en materia de políticas públicas, supervisando la adecuación de los PEIs al PND 2030, así como la alineación de los presupuestos financieros a los objetivos estratégicos. De manera similar, una vez aprobados los planes y presupuestos por las instancias ejecutivas y legislativas correspondientes, la STP realiza un trabajo de monitoreo de la ejecución de la estrategia, así como un trabajo de coordinación basado en programas específicos interinstitucionales con criterio de focalización. Entre estos programas resulta clave el denominado “Sembrando Oportunidades”, que atiende el pilar estratégico de reducción de pobreza del PND a través de acciones interinstitucionales enfocadas en la población identificada como pobre y pobre extrema.

La estrategia de SENAVITAT se ha adecuado a estos nuevos lineamientos a partir de la nueva administración en el 2014, reenfocando la estrategia hacia los sectores más carenciados (Guillen, A., Dirección General de Gabinete, SENAVITAT, Entrevista Personal, 5 de Abril de 2017) con un alto componente de subsidios, lo cual representó un cambio importante en la política habitacional del país tradicionalmente enfocada al financiamiento de viviendas a la clase media. Así mismo, la planificación habitacional ha incorporado elementos de coordinación institucional importante de manera a mejorar focalización y aprovechamiento de los recursos públicos, incluyendo la información sobre terrenos públicos pertenecientes a distintos OEEs con los que se trabaja de manera coordinada (Cáceres, C., Dirección General de Planificación Habitacional, SENAVITAT, Entrevista Personal, 4 de Abril de 2017). De igual manera, la plataforma existente de datos abiertos para el monitoreo de la ejecución física se encuentra disponible en la web, en cumplimiento con la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, facilitando su monitoreo permanente.

Las limitaciones del esquema de coordinación de políticas públicas en el país se refieren especialmente a la debilidad institucional de los procesos implementados. El Plan Nacional de Desarrollo 2030 responde a un decreto presidencial y aún no cuenta con una

aprobación legislativa que permita establecer una continuidad más allá de la línea política de las administraciones sucesivas. Tiene a su favor sin embargo que el mismo ha sido realizado mediante un proceso de consulta amplia y participativa con diferentes sectores de la sociedad civil, e incorpora un número importante de objetivos estratégicos relevantes para el desarrollo social y económico del país, y que se encuentran alineados a definiciones internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Banco Mundial. De tal manera, el PND cuenta con la suficiente flexibilidad para adaptarse a diferentes visiones políticas, las que se pueden traducir sencillamente en una diferente priorización de los objetivos existentes antes que una eventual redefinición. De manera similar, la importante función de coordinación interinstitucional llevada a cabo por la Secretaría Técnica Nacional ha sido potenciada recién en la última administración y su sustento normativo se basa en un decreto presidencial que actualiza una ley de la década de los 1960s. Esta situación hace vulnerable su función ante eventuales cambios en la dirección política.

3.8. Política Habitacional

En vista a la priorización del sector viviendas a partir de la década de los 1990s, se produce una reorganización de las OEES encargadas de su articulación. La ley 118-90 crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) en sustitución del IPVU y con funciones similares, incluyendo la articulación financiera mediante el Banco Nacional de la Vivienda. La crisis financiera de mediados de los 1990s, sin embargo, dejó fuera del mercado a varias intermediarias financieras del sector privado, denominadas Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Viviendas (SAPVs), lo cual estancó por varios años el crédito para la vivienda, incluso para la clase media. En el año 2002, finalmente se optó por pasar al Banco Central del Paraguay la responsabilidad de supervisar a las SAPVs, de modo a poder concentrar la labor del CONAVI en el desarrollo de viviendas sociales. Durante la década de los 2000s, sin embargo, la disponibilidad presupuestaria del ente continuaba siendo muy limitada, especialmente debido a que arrastraba una cartera morosa de muy difícil cobro. Sucesivas reestructuraciones de la deuda lograron subsanar parte del problema, pero resultaban necesarias medidas de política más drásticas para poder atender el déficit habitacional que seguía en crecimiento.

Tabla 1: Paraguay, Déficit Habitacional por Tipo y Área de Residencia Urbana y Rural, 2002.

Tipo de Déficit	Área de Residencia		
	Urbana	Rural	Total
Déficit Cualitativo	326.492	378.806	705.298
Déficit Cuantitativo	71.802	26.917	98.719
Déficit Total	398.294	405.723	804.017
Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas Encuestas y Censos			

De acuerdo a datos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, el déficit habitacional al 2002 alcanzaba a más de ochocientos mil hogares, estando el problema concentrado mayormente en el déficit cualitativo (Tabla 1). El marco legal paraguayo que permitía la regularización de las colonizaciones de hecho, la política de expropiación y compra de terrenos de interés sociales, así como los esquemas privados de urbanización basado en la venta de lotes a muy largo plazo, explican posiblemente el hecho de que la gran parte de los hogares Paraguayos se establezcan en casa propia (cerca del 80% según cifras de la DGGECC). Por otro lado, la persistencia de la pobreza como fenómeno estructural heredado de años de negligencia política explican el hecho de que a pesar de contar con el dominio de sobre su propiedad, gran parte de la población ha sido incapaz de acceder a condiciones de habitabilidad adecuada.

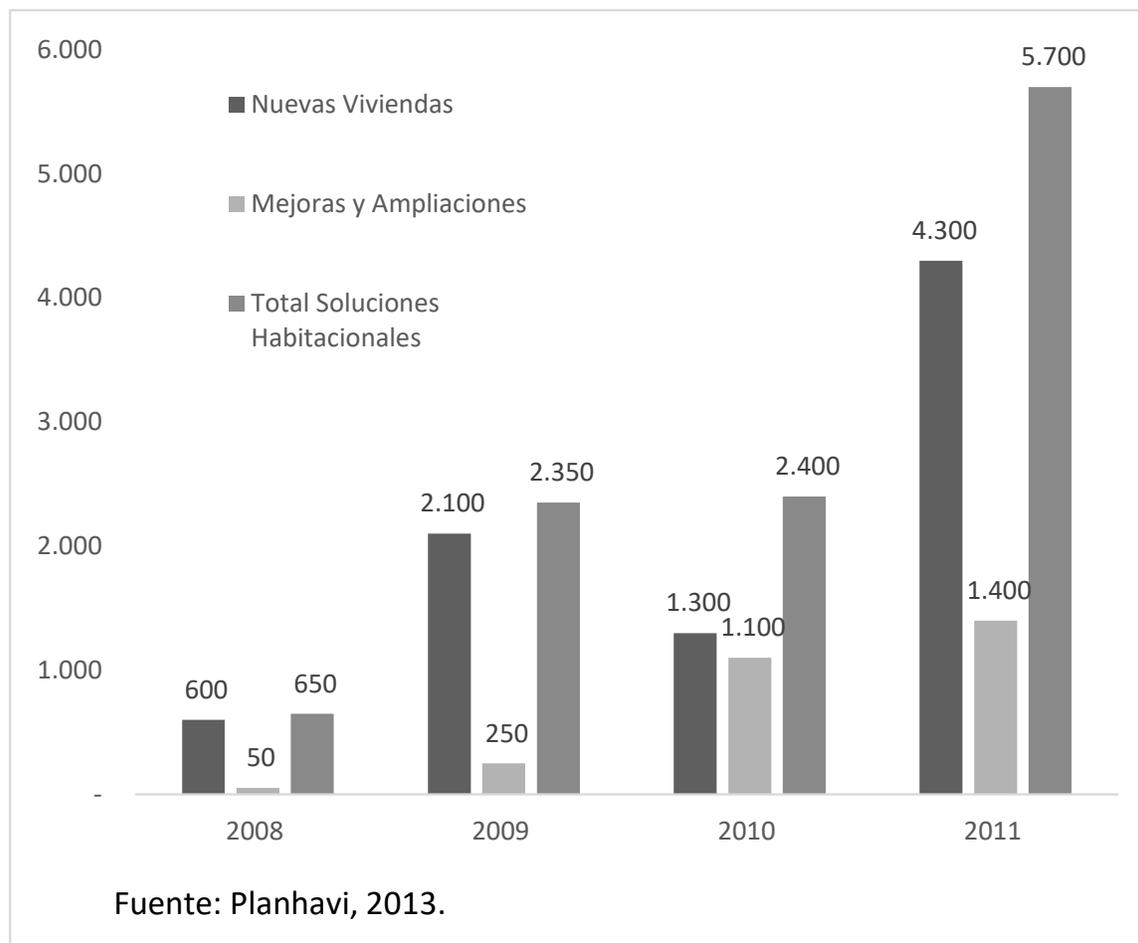
Teniendo en cuenta estas consideraciones, durante la Administración Lugo, en el año 2009 se constituye el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVIS), destinado a financiar subsidios habitacionales. Así mismo, durante esa misma administración, se crea nuevamente otro organismo, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), con un mando legal similar al del CONAVI pero con una visión más holística destinada a integrar la vivienda a un contexto económico, social y ambiental.

La constitución del FONAVIS resultó un pilar fundamental en el sentido de asegurar de manera legal el acceso al financiamiento para el programa de subsidios a la vivienda. Este hecho posibilitó un salto en la escala de acción de la institución que pasó de alrededor de 650 soluciones habitacionales realizadas en el 2008 (aún bajo el marco del CONAVI) hasta cerca de 5700 para el 2011, según se puede observar en el gráfico 3. Cabe resaltar además que el mayor incremento se dio sin embargo en los proyectos de nuevas viviendas, a pesar de que el mayor déficit habitacional es el cualitativo (Tabla 1).

El solo incremento presupuestario, sin embargo, no resultó suficiente para alcanzar los ambiciosos planes habitacionales del país. Al 2017 se estima que el ritmo de producción necesario para resolver eventual el déficit habitacional debería superar mínimamente las 25 mil soluciones habitacionales por año, con un crecimiento del 25% por año (Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, 2013). La nueva SENAVITAT, a pesar de experimentar un contexto institucional más favorable, continuaba con problemas de contaminación política en la dirección de la agencia y un liderazgo carente de valores e incentivos adecuados, lo que condujo a originalmente a la persistencia en comportamientos orientados al clientelismo y la corrupción. Las nuevas instituciones y mecanismos de control existentes, posibilitaron sin embargo la detección de varios incidentes irregulares y la eventual prosecución legal de varios de los responsables.

A consecuencia de estos hechos, partir del 2014 se renueva el liderazgo de SENAVITAT, por iniciativa de la administración Cartes. La combinación de una nueva dirección en la entidad, caracterizada por competencias y actitudes orientadas a la gestión efectiva de políticas de desarrollo antes que al favorecimiento de intereses particulares, con un mejorado contexto institucional, de mayor ambiente de control y transparencia, redundó en la consecución de resultados muy positivos. La nueva administración se caracterizó por un cambio de criterio en la selección de las autoridades, apostando por profesionales capacitados, altamente motivados y no alineados con la política partidaria, intereses gremiales o sindicales, pudiendo de tal manera actuar con mayor imparcialidad y objetividad. Así mismo, se ha mejorado la ética laboral a través de un liderazgo participativo y coherente, basado el ejemplo, que ha implantado a su vez una política de puertas abiertas y de elevada comunicación interna y cooperación (Guillen, A., Dirección General de Gabinete, SENAVITAT, Entrevista Personal, 5 de Abril de 2017).

Gráfico 3: Paraguay, Soluciones Habitacionales Producidas por Tipo y Año del 2008 al 2011.



Sin dudas, además, gran parte del éxito tiene que ver con decisiones de política inteligentes orientadas a medidas de alto impacto en el corto y mediano plazo, necesario este último para reforzar la legitimidad de la nueva dirección. Estas medidas se relacionaron principalmente a evitar transacciones de alto riesgo (como la compra de propiedades privadas) y a focalizar la acción en los segmentos más bajos de la población con un alto componente de subsidio. Además de priorizar el fortalecimiento del monitoreo in-situ de los proyectos y la retroalimentación por parte de los beneficiarios, procesos casi inexistentes con anterioridad (Sauer, A., Coordinación Transparencia y Participación Ciudadana, SENAVITAT, Entrevista Personal, 28 de Marzo de 2017).

La situación de evidente emergencia en la que se encontraba la institución al momento del cambio organizacional facilitó en gran medida la reducción de resistencias internas hacia el proceso, mientras que los resultados observados en el corto plazo

contribuyeron a fortalecer el apoyo del mismo. Por otro lado, en la actualidad la entidad cuenta con planes de mejora a más largo plazo, consistentes en la incorporación de tecnología moderna para apoyo de los procesos y mejora de la eficiencia (Ávila, A., Dirección General Social, SENAVITAT, Entrevista Personal, 4 de Abril del 2017) así como herramientas para la gestión de la estrategia. Estos programas servirán para asegurar la continuidad y profundización del cambio organizacional.

Como resultado del proceso del cambio organizacional la producción de SENAVITAT se elevó considerablemente en los últimos años. Por ejemplo, de acuerdo al informe de avance de obras para el mes de mayo del 2017 se reportaban un total 1.320 soluciones habitacionales culminadas (incluyendo trámites legales y reglamentarios), 5.421 soluciones en proceso, de un total de 10.039 soluciones planificadas para el año (casi el doble de lo producido en el 2011). Resulta claro sin embargo que el ritmo de producción de la entidad necesita incrementarse aún más si se desea llegar al ritmo requerido para el cumplimiento del PLANHAVI. Sin embargo, parte de este rezago puede explicarse por la necesidad que tuvo la entidad hasta el año 2016 de regularizar obras iniciadas pero no concluidas en administraciones anteriores. Si bien en el año 2016 se llegó a entregar más de 20 mil soluciones, gran parte de las mismas correspondían a obras iniciadas entre el 2012 y 2014 y que debieron ser regularizadas. El rechazo del presupuesto de 2017, por parte del congreso, y la consecuente necesidad de reprogramación sobre la base del presupuesto del 2016, por otro lado, contribuyó a las restricciones de recursos a las que debió ajustarse SENAVITAT en este último año (Cáceres, C., Dirección General de Planificación Habitacional, SENAVITAT, Entrevista Personal, 4 de Abril de 2017). De todas maneras, dado que el proceso de cambio organizacional iniciado en la entidad continúe y se profundice, el alcance de las metas se constituirá cada vez más en un asunto mayormente presupuestario.

En resumen la Tabla 2 expresa esquemáticamente los principales componentes del marco institucional enfrentado por las distintas entidades y organismos del Estado paraguayo y particularmente SENAVITAT. La mayoría de ellos han sido sujetos de reformas importantes a lo largo de los años. Reformas que, aunque positivas, han resultado lentas, incrementales y de dificultosa implementación debido a la resistencia política de diversos grupos de interés. A pesar de ello el contexto institucional actual genera una serie de incentivos positivos sobre las autoridades administrativas y funcionarios públicos que permiten un mejor alineamiento de sus intereses individuales hacia la formulación y ejecución efectiva de políticas públicas para el desarrollo, antes que para actividades improductivas como búsqueda de rentas, tráfico de influencias, clientelismo y corrupción en sus distintas formas. A pesar de ello, dado la naturaleza reciente de las reformas, y de la falta de profundidad y alcance de algunas de ellas, queda aún mucho por mejorar. Resulta fundamental en tal sentido que el contexto institucional más favorable sea acompañado, como fue ocurrido en el caso de SENAVITAT, por un cambio en el liderazgo que estimula la internalización de nuevos valores y conductas en el funcionario público.

Tabla 2: Elementos Principales del Marco Institucional de la Política Habitacional en el Paraguay al 2017				
Legislación	Resumen	Órgano Ejecutor	Principios	Limitaciones
Constitución Nacional De 1992 y	Define el Sistema Político y Administrativo del	Poderes del Estado	Libertad cívica y participación política, derechos	Injerencia legislativa en cuestiones

enmiendas	Estado, así como su rol y directivas		humanos, control ciudadano	administrativas de otros poderes
Ley 1535-99 de Adm. Financiera del Estado, Decretos y Resoluciones Normativas	Regula la Administración financiera, sienta la bases para la auditoría, control y rendición de cuentas	MH SEAF	Economicidad Eficiencia Eficacia Transparencia Competencia Centralización normativa Descentralización operativa	Excluye EBIs Desfasaje entre presupuesto y ejecución Procesos administrativos poco eficientes para liberación de fondos
Ley 1626-00 De la Función Pública	Regula los procesos de los Recursos Humanos del Estado RRHH.	SFP	Meritocracia, objetividad, Transparencia, Control de la corrupción	Excepcionalismo, discrecionalidad, rigidez, insuficiente blindaje contra la política proselitista
Ley 2051-02 de Contrataciones Públicas	Regula procesos de contrataciones publicas	DNCP, UCNT, UOCs	Eficiencia, transparencia, igualdad y libre competencia, simplificación administrativa, centralización normativa y descentralización operativa	Excepciones, Requisitos elevados para PYMES que dificultan competitividad, Discrecionalidad para cancelar procesos
Decretos y Resoluciones que implementan y reglamentan e MECIP	Implementa un modelo Estándar de Gestión y Control en el Sector Público, Orienta la gestión estratégica, operativa y de administración de riesgos	UCI, AGPE, CGR	Cultura y valores éticos, orientación al servicio ciudadano, Ambiente de control y rendición de cuentas, transparencia y eficiencia,	Rigidez, énfasis en documentación impresa, debilidad institucional por falta de ley.
Transparencia y Acceso a la información	Obliga a las OEEs a divulgar información pública de manera proactiva y sanciona la negativa infundada		Transparencia, rendición de cuentas, comunicación proactiva, retroalimentación.	
Plan Nacional de Desarrollo	Coordinación de las Políticas Públicas a nivel País	STP	Crecimiento Económico inclusivo, reducción de la pobreza, apertura al mundo.	Debilidad institucional por falta de ley, formalización de indicadores, acciones e instituciones responsables
FONAVIS	Priorización de la vivienda como política clave para la reducción de la pobreza. Asegura	SENAVITA T	Foco en la pobreza Equidad No discriminación	Visión limitada de la problemática, no considera hábitat y entorno, servicios

	el financiamiento y focaliza segmentos beneficiarios.		Discrecionalidad para definir políticas específicas.	sociales, acceso al empleo, etc.
--	---	--	--	----------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental.

4. Desafíos del Contexto Local

La apuesta por un liderazgo renovado, capacitado y motivado, con el apoyo político suficiente como para actuar de manera autónoma en términos operativos y rendir cuentas en términos de resultados, ha resultado altamente efectiva en el caso de SENAVITAT. Dado el contexto institucional favorable al control, la transparencia y la rendición de cuentas, el nuevo liderazgo se encontró respaldado por un ambiente adecuado de incentivos.

A pesar de la persistencia en ciertos sectores de la entidad de una cultura más orientada al asistencialismo y favoritismo político, así como a la búsqueda de rentas, los pobres resultados de la misma y su deteriorada reputación en términos de transparencia y control de la corrupción, facilitaron el apoyo al establecer un claro sentido de urgencia.

Este sentido de urgencia fue utilizada de manera inteligente por el nuevo liderazgo, al focalizar los cambios en procesos de alto impacto en el corto plazo. El potenciamiento de la capacidad técnica y profesional de los recursos humanos, la mejora sustancial en el monitoreo de proyectos y en la retroalimentación ciudadana, la mejora en la comunicación interna, guiadas el cumplimiento de los estándares de control interno y apuntaladas por un liderazgo competente, comprometido y coherente, fueron algunos de estos cambios. Los rápidos resultados contribuyeron, según lo previsto, a consolidar el apoyo tanto interno como externo al nuevo estilo de administración.

Existen sin embargo una serie de factores que constituyen amenazas y desafíos importantes a este proceso. Una clara amenaza tiene que ver con la presión de importantes movimientos políticos que aún mantienen una concepción diferente del Estado, asociada a la tradicional idea de generador de empleo y proveedor de recursos para la clase política y dirigencia sindical antes que un agente articulador eficiente de las políticas de desarrollo. En la libre competencia del juego democrático es imposible determinar que movimientos políticos con una noción diferente del Estado y su función no logren eventualmente acceder al poder e intentar truncar los procesos iniciados.

La amenaza del cambio de en el liderazgo político se acentúa debido a la persistencia de ciertas debilidades en el contexto institucional del país. Al más alto nivel político y administrativo, las amenazas se originan en la misma Constitución Nacional. El énfasis de esta última se concentra en asegurar el sistema democrático y no necesariamente en promover el desarrollo de la capacidad administrativa del Estado. La fuerte injerencia política permitida por la constitución se traduce en excepciones y debilidades en la legislación (especialmente en la ley de la función pública) que impiden la autonomía administrativa a las entidades y organizaciones del estado, necesarias para asegurar procesos de mejora continua en el largo plazo. De manera similar, debido a que los incentivos definidos en el nuevo contexto institucional se fortalecen en la medida que las sanciones previstas en el sistema legal para los casos de incumplimiento se apliquen

debidamente, la lenta respuesta del Poder Judicial también resulta una amenaza importante para el proceso iniciado en SENAVITAT.

Ante esta amenaza resulta fundamental la institucionalización del cambio en SENAVITAT, en términos del cambio en la cultura y valores de los funcionarios en distintos de niveles de jerarquía, de modo a que puedan mantener la línea de mejora continua ante el eventual cambio en el liderazgo político. Un factor que resulta favorable, en este sentido, es el impacto que han tenido los buenos resultados en la moral de los funcionarios de la organización. De acuerdo a entrevistas con altas autoridades de la entidad los cambios organizacionales producidos y sus resultados visibles han mejorado notoriamente el sentido de dignidad y pertenencia del personal (Gómez de la Fuente, R., Dirección General de Desarrollo y Gestión de Personas, SENAVITAT, Entrevista Personal, 3 de Abril de 2017). Los resultados positivos, además, contribuyen a crear expectativas, tanto a nivel interno como externo, en términos de la sociedad en general, que entiende que es posible que las organizaciones del sector público funcionen de manera eficaz y eficiente, y por tanto, utilicen su fuerza política para demandar que este proceso continúe.

En este sentido resulta de particular importancia el papel de grupos organizados que puedan aglomerar el interés público y ejercer presión sobre el gobierno, lo cual, de acuerdo a experiencias similares, ha resultado de gran importancia para mantener la línea de proyectos públicos ante cambios en la dirección política (Lemos & de Oliveira, 2004).

De igual manera, resulta muy posible que el escenario económico de crecimiento continuo que ha venido experimentando el país en los últimos años, con las consecuentes oportunidades de laborales y económicas, se haya traducido en una paulatina reducción en la efectividad de la oferta clientelista como herramienta de proselitismo. En este sentido existen importantes vínculos entre el desarrollo socioeconómico, las oportunidades de movilidad vertical a partir del mercado y el fortalecimiento de la clase media con la correspondiente reducción de la fuerza del clientelismo como opción política (Roniger y col., 2004). De igual manera el incremento mismo de la capacidad administrativa del estado, acompañada de una política de equidad y no discriminación en la provisión de servicios públicos, contribuiría en gran medida a la reducción del fenómeno. Esto último debido a que el clientelismo puede funcionar muchas veces como una alternativa ante la ausencia de funciones sociales del Estado (Lemarchand & Legg, 1972).

Además de las amenazas políticas, otro desafío importante para la consolidación del proceso de cambio y mejora continua, tanto en el sector público de manera general, como en SENAVITAT en particular, tiene que ver con la resistencia de la ciudadanía paraguaya a incrementar la presión impositiva en el país. La presión impositiva del país es la más baja de la región y aunque algunos analistas locales toman esto como un elemento positivo en términos de competitividad, otros insisten en que el fortalecimiento de la capacidad estatal y el marco institucional es más importante para tal efecto (Borda, 2016).

El gasto y la inversión social contribuyen indudablemente a la competitividad a través de varias vías importantes. Por un lado, la reducción de la pobreza y necesidades básicas insatisfechas reduce el descontento social y las tensiones políticas consecuentes que han aquejado históricamente al país provocando inestabilidad, incapacidad para abordar políticas de desarrollo de largo plazo y deterioro el riesgo país. De igual manera el gasto social contribuye al incremento en la calificación de la mano de obra y la productividad, la adopción de tecnologías modernas, la formación de infraestructura de transporte y comunicaciones y una serie de otras mejoras estructurales importantes para mejorar la competitividad. Finalmente, como resultado de estos procesos, la mejora en la

distribución del ingreso conduce al incremento del mercado y la demanda interna, que a su vez mejora el atractivo del país para la formación de capital. La argumentación de estos beneficios del incremento de la acción del Estado, sin embargo, debe estar respaldada por indicios claros de mejora en términos de su capacidad administrativa, que a su vez se traduzca en una mayor efectividad en la tarea articular políticas de desarrollo de manera transparente y eficiente, minimizando y sancionando adecuadamente la corrupción y otras malas prácticas administrativas, y actuando de manera autónoma con respecto a la política proselitista, en términos operativos, pero subordinada a los representantes electos en términos de orientación de la política y resultados de su ejecución.

Finalmente, otros desafíos más específicos de la acción ejecutiva y administrativa de SENAVITAT son igualmente resaltables. Por un lado, en términos de la mejora en la eficiencia, la informatización y sistematización de los procesos productivos, desde la planificación habitacional, la gestión de solicitudes y selección de beneficiarios, el diseño de productos, la fiscalización y monitoreo de las obras y finalmente la evaluación en términos de calidad e impacto social de las acciones de la institución, resulta fundamental para el aumento en la velocidad de respuesta y el control, que mediante la trazabilidad y el registro de las verificaciones y responsabilidades se verá igualmente potenciado. Existe actualmente un proyecto con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo enfocado en ese sentido y de acuerdo a las entrevistas se encuentra a punto de implementarse. (Cáceres, C., Dirección General de Planificación Habitacional, SENAVITAT, Entrevista Personal, 4 de Abril de 2017). Además de ello, el mejoramiento del sistema de seguimiento de la estrategia y herramientas para la alineación de los incentivos del personal, como premios por producción y planes de carrera, resulta clave para el potenciamiento del rendimiento de los recursos humanos.

Por otro lado, en términos de la amplitud de las actividades de la institución, la misma, de manera muy acertada, se ha enfocado primeramente en proyectos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, con altos componentes de subsidios. Al hacer esto, sin embargo, se ha descuidado en cierto modo el sector de la clase media baja que también presenta importantes necesidades habitacionales, especialmente en los ambientes urbanos. Si bien se ha creado una dirección de proyectos estratégicos que apunta a este segmento (A través de proyectos insignia como el Barrio San Francisco y Chacharita Alta, entre otros) el déficit habitacional aún es grande y requiere un nuevo impulso a los programas de viviendas económicas con financiamiento de largo plazo. La institución es consciente de los riesgos de estos programas, materializados particularmente en la herencia de una importante cartera morosa de administraciones anteriores e incluso de instituciones extintas como el CONAVI. Sin embargo, con el nuevo marco institucional, el desarrollo de nuevos procesos, el potenciamiento del liderazgo administrativo y los recursos humanos, así como el apoyo financiero que eventualmente se pueda coordinar con organismos financiadores como el Banco Nacional de Fomento y la Agencia Financiera de Desarrollo, dicho proyecto, aunque resulte complejo, bien podría ser posible. La alta dirección es consciente de este hecho y se encuentran en proceso de impulsar nuevos programas en tal sentido (Guillen, A., Dirección General de Gabinete, SENAVITAT, Entrevista Personal, 5 de Abril de 2017).

5. Conclusión

A partir de la década de los 2000s cambios en el contexto institucional impulsados por la necesidad de reconstruir la credibilidad del país y mejorar la competitividad, los que a su vez fueron patrocinados e impulsados por diversos organismos de cooperación internacional, desencadenaron un proceso de mejora continua en la administración pública paraguaya. Leyes orientadas al control financiero del Estado, la profesionalización del funcionario público, el control de las compras e inversiones, la estandarización y control de los procesos, la responsabilidad fiscal, la adopción de nuevas tecnologías de información, la transparencia, disponibilización y libre acceso a la información, entre otras, posibilitaron un ambiente propicio para el cambio organizacional y el incremento de la capacidad administrativa de las entidades públicas.

El cambio de contexto y los correspondientes incentivos a las autoridades administrativas y funcionarios públicos, por otro lado, no se tradujo automáticamente en un incremento de la capacidad administrativa de las entidades y organismos del Estado. Particularmente, los mecanismos de control establecidos encontraron importantes irregularidades en la recién creada SENAVITAT, que indudablemente repercutían en los pobres resultados de la misma, a pesar del incremento de las prioridades políticas y el incremento en el presupuesto propiciado por la reciente ley de FONAVIS.

Esto último, sin embargo, no resulta muy extraño. Debido a que el liderazgo administrativo es un reflejo del contexto institucional, en el sentido en que el mismo determina las condiciones de éxito y movilidad vertical en la burocracia estatal, es de esperarse que se produzcan inercias en el liderazgo en la medida que las autoridades heredadas no logren adaptarse nuevos contextos. Ante esta realidad, el cambio en el liderazgo administrativo resultó fundamental para acelerar el proceso de reforma.

El nuevo liderazgo de SENAVITAT estuvo caracterizado por una elevada competencia profesional, un alto grado de independencia en relación a la política y un claro compromiso con la estrategia nacional de desarrollo. La inteligencia de este liderazgo en el sentido de aprovechar el sentido de urgencia para ganar apoyo y de priorizar sus esfuerzos en iniciativas de alto impacto y corto plazo, lograron afianzar rápidamente el proceso, ganando legitimidad tanto a la interna de la organización como ante el liderazgo político y la sociedad civil del país.

A pesar de los buenos prospectos, no cabe duda que este proceso no se encuentra libre de amenazas y desafíos. En particular hemos identificado dos que resultan fundamentales: Por un lado, el de continuar con el proceso de profesionalización y mejora continua, aún ante eventuales cambios en la dirección política. La persistencia de sectores políticos con una visión clientelista del Estado, así como las debilidades institucionales del país que impiden la autonomía administrativa de las entidades y organismos que lo componen, contribuyen a la severidad de esta amenaza.

Por otro lado, otro desafío importante consiste en la capacidad de obtener suficientes recursos para ampliar su escala de acción, dados los importantes desafíos propuestos por el gran déficit habitacional acumulado tras varias décadas de estancamiento económico e inacción en términos de políticas públicas. Además de ello, tras décadas de gobiernos poco confiables la sociedad civil paraguaya ha desarrollado un fuerte escepticismo hacia el sector público lo que a su vez se traduce en una resistencia al incremento de la presión tributaria y de la deuda pública. La continuidad y profundización

de procesos de reforma administrativa como el observado en SENAVITAT resulta fundamental para generar el consenso público necesario para aumentar la escala de acción del Estado Paraguayo y sus políticas públicas para el desarrollo económico y social de la población.

Otros desafíos de un carácter más incremental se refieren a la implementación de proyectos de informatización y automatización que incrementen la eficiencia y el control de los procesos, además de reactivar líneas de acción postergadas debido a los riesgos y fracasos de administraciones anteriores, como el financiamiento de viviendas a la clase media baja, especialmente en áreas urbanas y suburbanas, en conjunto con la AFD.

Con todo, los resultados obtenidos en el breve pero radical proceso de cambio organizacional en SENAVITAT, alientan la posibilidad de que los grandes desafíos propuestos por el contexto social, político, económico, demográfico e institucional resulten sin embargo administrables mediante la continuidad y profundización de los programas e iniciativas que se encuentran en marcha. Apuntalado por la estabilidad y el crecimiento económico del país y la mejora lenta pero sostenida del marco institucional, los incentivos a las autoridades administrativas y funcionarios públicos y, como consecuencia, la capacidad administrativa del Estado, entendemos que resulta posible, e incluso probable, una reducción significativa del déficit habitacional en el mediano plazo.

6. Bibliografía

- Ashwell, W. (2007). *Concepción 1947*. Asunción: Servilibro.
- Auditoría General del Poder Ejecutivo. (2017). Reportes de Implementación del MECIP. Retrieved May 23, 2017, from <http://eval.mecip.gov.py/Mecip/reportes/listareportes>
- Birch, M. (2011). Generando Crecimiento Sustentable en un contexto democrático 1989-2009. In F. Borda, Dionisio; Masi (Ed.), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010* (pp. 245–282). Asunción: Centro de Analisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Borda, Dionisio; Masi, F. (2011). Breves consideraciones sobre la institucionalidad pública en el Paraguay. In D. Masi, Fernando; Borda (Ed.), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010* (pp. 284–326). Asunción: Centro de Analisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Borda, D. (2016). Las debilidades del sistema tributario paraguayo. Por Dionisio Borda. *Economía Y Sociedad*, 38, 11–13.
- Centro de Estudios Judiciales de Asunción. (2009). *Propuesta de Anteproyecto de Código de Organización Judicial*.
- Cohen, D., Berthin, G., & Mizrahi, Y. (2004). *An Assessment of Corruption in Paraguay*.
- Congreso Nacional. Ley Nro. 1.535/99 de Administración Financiera del Estado (1999). Gaceta Oficial N° 1.
- Congreso Nacional. Ley Nro.1.626/00 de la Función Pública (2000). Paraguay: Gaceta Oficial N° 249.
- Congreso Nacional. Ley Nro. 2.051/00 DE Contrataciones Públicas (2002). Paraguay: Gaceta Oficial N° 38.895.

- Congreso Nacional. Ley 5282 De libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (2014). Paraguay: Gaceta N° 180.
- Cooper, J., & Brady, D. W. (1981). Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. *American Political Science Review*, 75(2), 411–425. <https://doi.org/10.2307/1961374>
- Dirección General de Estadística Encuestas y Censos. (2015). Condiciones de Vida 2010-2015.
- Flores, A. (2009). Problemática habitacional del Paraguay: necesidad de cambio en el cambio. *Revista de La Organización Latinoamericana Y Del Caribe de Centros Históricos*, (3), 37–46.
- Interamerican Development Bank, & World Bank. (2007). *Actualización del Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas del Paraguay*.
- Lachi, M. (2010). La función pública en Paraguay: Aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del estado. *Germinal Documentos de Trabajo*, (5), 2–28.
- Lambert, P. (2002). State reform and the “privatized state” in Paraguay. *Public Administration and Development*, 22(2), 163–174. <https://doi.org/10.1002/pad.218>
- Lemarchand, R., & Legg, K. (1972). Political Clientelism And Development A Preliminary Analysis. *Comparative Politics*, 4(2), 149–178. <https://doi.org/10.2307/421508>
- Lemos, M. C., & de Oliveira, J. L. F. (2004). Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceará, Northeast Brazil. *World Development*, 32(12), 2121–2137. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.08.002>
- LEWIN, K. (1991). CONDUITE, CONNAISSANCE ET ACCEPTATION DE NOUVELLES VALEURS. In Y. ; T. TELLIER & ROGER (Eds.), *CHANGEMENT PLANIFIE ET EVOLUTION SPONTANÉE* (pp. 1–12). QUÉBEC: PRESSES DE L’UNIVERSITÉ DU QUÉBEC.
- Lezcano Claude, L. (2016). Historia Constitucional del Paraguay (Período 1870-2012). Retrieved May 23, 2017, from <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>
- Ospina, L. M., Angel, Y., Navas, E., Pérez, T., Jaramillo, J. C., Herrera, W., & BDO Rubinsztein & Guillén. (2008). *Modelo Estandar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay: Marco Conceptual*. Asunción.
- Pangrazio, M. A. (2000a). *Historia Política del Paraguay. Tomo II*. Asunción: Intercontinental.
- Pangrazio, M. A. (2000b). *Historia Política del Paraguay - Tomo I*. Asunción: Intercontinental.
- Paredes, R. (2011). *Stroessner y el stronismo*. Asunción: Servilibro.
- Poletti Adorno, A. (2011). *Derecho Constitucional Comparado*. Asunción: Intercontinental.
- Richards, D. G. (2008). Transition and reform in a predatory state: the case of Paraguay. *JOURNAL OF ECONOMIC POLICY REFORM*, 11(2), 101–114. <https://doi.org/10.1080/17487870802031403>
- Roniger, L., Briquet, J.-L., Sawicki, F., Auyero, J., & Piattoni, S. (2004). Political

Clientelism, Democracy, and Market Economy. *Comparative Politics*, 36(3), 353.
<https://doi.org/10.2307/4150135>

Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat. (2013). *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay (Planhavi)*.

Transparency International. (2016). CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX. Retrieved May 19, 2017, from <https://www.transparency.org/research/cpi/>

World Bank. (1996). *Paraguay The Role of the State*.

World Bank. (2003). *REPUBLIC OF PARAGUAY COUNTRY PROCUREMENT ASSESSMENT REVIEW*.

World Bank. (2004). *Paraguay Evaluación de la Capacidad de Gestión de la Administración Financiera Pública*.

7. Lista de Entrevistas a Autoridades de SENAVITAT

Nombre	Cargo	Fecha
Adolfo Sauer	Coordinación Transparencia y Participación Ciudadana	28/03/17
Lucila Delgado	Directora General de Control Interno	29/03/17
Rossana Gómez de la Fuente	Directora General de Desarrollo y Gestión de Personas	3/04/2017
Juan Manuel Frutos	Director General de TIC's.	3/04/2017
Mario Vaccheta	Director General de Hábitat	3/04/2017
Adriana Ávila	Directora General de Social	4/04/2017
Carolina Cáceres	Directora General de Planificación Habitacional	4/04/2017
Mirian de Aquino	Directora Gral. de Administración y Finanzas	6/04/2017
Diego Chamorro.	Director General Técnico.	31/03/2017
Virna Diana David Macchi	Auditoria Interna	5/04/2017
Sakura Kojima	Subsidios Habitacionales	7/04/2017
Amilcar Guillen	Director General de Gabinete	5/04/2017