



CONGRESO NACIONAL
Honorable Cámara de Senadores
Comisión de Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado

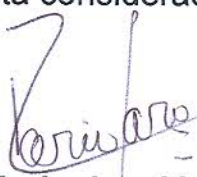
Asunción, 24 de noviembre de 2016

Señor
Roberto Ramón Acevedo, Presidente
Honorable Cámara de Senadores
Presente

Tengo el agrado de dirigirme al Señor Presidente, a efectos de remitir el informe correspondiente al **“XXI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**, que se llevó a cabo en la ciudad de Santiago, Chile, del 8 al 11 de noviembre del presente año, y del que participe en mi carácter de funcionario de la Honorable Cámara de Senadores.

Dicho informe tiene por objeto dar cumplimiento al inciso e) del artículo tercero de la Ley 5.189/2014 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los Recursos Públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al Servidor Público de la República del Paraguay”.

Adjunto Informe para la formación del funcionario público, me despido de usted con la más alta consideración.


Lic Mario Jara Verdún
Director Técnico Legislativo



INFORME

SELECCIÓN DE ALTOS DIRECTIVOS PÚBLICOS LA EXPERIENCIA EN ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN

En este Panel se dio a entender los principales cambios vividos en la conceptualización del perfil de cargo de Director de Escuela, del cómo este ha evolucionado, desde una perspectiva de lo que el contexto ha requerido de estos líderes escolares. Además hace un recorrido experiencial y descriptivo de cómo la participación del sistema de Alta Dirección Pública ha impactado en el proceso de selección de estos cargos y cómo ésta ha aportado a la concepción de como un perfil se debe construir. Por último recoge un nuevo cambio al contexto educativo (reforma educativa) y cómo esta vuelve a tensionar la evolución del perfil. Al considerar que los procesos de selección de directores deben ser capaces de reconocer las competencias de los postulantes y contar con criterios de selección que permitan comprobarlas objetivamente. "El marco conceptual identifica los siguientes elementos como claves en los modelos de selección de directores de escuela: la institucionalidad y transparencia de los procesos; la definición clara de las responsabilidades del cargo y perfil, integrando el reconocimiento de los contextos escolares; instrumentos validados y eficientes para comprobar las competencias de los candidatos o su potencial de desarrollarlos; responsables de la selección altamente calificados; el uso de estándares y de evaluación; procesos de apoyo e inducción en el cargo; y claridad en los incentivos y evaluación de desempeño".

Así este documento se apropia, desde la experiencia del Servicio Civil de trabajar con los gobiernos locales, de reflexiones acerca de cómo los cambios en la institucionalidad afectan, de cómo se le entrega a los contextos el lugar que se debe y del cómo identificamos competencias que por un lado tienen que ser propias con identidad, pero por otro lado deben considerar algunos elementos transversales para todos estos cargos. En el mundo educativo público Chileno nos encontramos con el dilema de responder a un perfil que, por un lado debe ser y contener los mismos requisitos para todos los casos y comunas, y por otro debe responder a las realidades locales.

Al observar las políticas educativas desde un punto de vista histórico se observan dos grandes transformaciones en las décadas de los 80` y 90`, ambas de visiones paradigmáticamente antagonistas con una conceptualización de lo que es la educación para la sociedad y existentes en un escenario administrativo (de dependencia) distinto. Es la presentación de este escenario histórico, que de ninguna manera pretende ser exhaustivo, sino que sólo busca dar a conocer los principales hechos, que han ido afectando a la educación y que durante el desarrollo de este trabajo se conectará con la comprensión de la evolución de los perfiles de cargo de directores de escuela.

2011, la DGEP inicia el trabajo de apoyar a instituciones públicas, utilizando la Gestión por Procesos. En este documento describimos dos experiencias, desarrolladas en dos países diferentes: Bolivia y Paraguay.

LA EXPERIENCIA EN BOLIVIA

El Servicio Estatal de Autonomías fue creado por medio de la ley marco de Autonomías y Descentralización, "Andrés Ibáñez", del 19 de julio del 2010, estableciéndose en el artículo 125 que "Se crea el Servicio Estatal de Autonomías como entidad pública descentralizada bajo tuición del Ministerio de Autonomía, con personalidad jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria; y en el artículo 126 se define que "El Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado. Es de esta manera que nace el proyecto de apoyo al Servicio Estatal de Autonomías. Este Proyecto contemplaba diferentes actividades que apuntaban a establecer y consolidar los procesos y procedimientos, la estructura orgánica, los sistemas, así como la formación de recursos humanos que requeriría el Servicio Estatal de Autonomías para su puesta en marcha y funcionamiento. Para poder entender a cabalidad qué era el SEA, cuáles eran sus objetivos se realizaron varios talleres con funcionarios del Ministerio de Autonomías (MA) y con los actores que participaron en la elaboración de la Ley marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) para el análisis y definición de las funciones otorgadas por la LMAD al SEA. En este sentido, se inició con un taller de Modelación de Procesos, utilizando la metodología IDEF0, para permitir diseñar y documentar los procesos críticos a los cuales se enfrentarían los funcionarios del SEA. Paralelo a lo anterior también se llevaron a cabo reuniones para definir sus principales funciones como ser la económica financiera, la normativa, competencial e informativa; esto se logró realizando sesiones cuya finalidad era preparar una Planeación Estratégica que les permitiera, una vez entrara en funcionamiento el SEA, contar con un instrumento administrativo de planeamiento, ejecución, control, seguimiento y evaluación. Esta Planeación Estratégica abarcó:

- a. Visión
- b. Misión
- c. Estrategias
- d. Planes de acción (dos primeros años)
- e. Presupuesto operativo (dos primeros años)
- f. Indicadores tanto de gestión como de impacto

Tomando como punto de partida de este recorrido el comienzo de los años 80, con un régimen absoluto presente, se reforman las bases administrativas de la educación la que luego de décadas de estar en manos del estado (gobierno central) es traspasada en su administración a manos de los municipios (gobiernos locales), "sin que esta institucionalidad tuviera la preparación adecuada" o los conocimientos para responsabilizarse. Este cambio en la forma de administración fue pensando con la firme idea de que el mercado, a partir de una oferta específica por escuela, regularía la calidad de la educación, dando por hecho que las familias podrán elegir entre distintos proyectos educativos.

de financiamiento en que el estado transfiere a sostenedores privados recursos para gestionar las escuelas.

En este escenario, las escuelas deberán competir entre sí por sus alumnos, pues sus ingresos dependerán de cuantos asistan a sus aulas. Este principio es el pilar de un nuevo sistema de financiamiento de la educación, la subvención. Con el regreso de la democracia en los años 90', Chile se ve enfrentado al desafío de generar Equidad y Calidad en términos educativos, con esta meta los primeros gobiernos democráticos toman la decisión de cambiar el modelo descentralizado basado en la competencia, heredado por la dictadura, hacia un modelo también descentralizado, pero con un acento participativo y asistencialista, llevando el foco de la preocupación al aula y dando a la educación un papel primordial en el proyecto de construcción de una sociedad más justa. Así Según "las políticas de los años noventa apuntaron a generar bases para instalar discursos de equidad y calidad, aumentando exponencialmente la inversión y generando programas" de diversos tipos: unos centrados en la intervención de cobertura universal, para así mejorar calidad, y otros programas compensatorios que daban énfasis en generar políticas de discriminación positiva a niños de sectores marginados, generando con esto mayor equidad. Además, durante esta década, se entrega una gran importancia a la recuperación del rol docente, a la mejora y actualización curricular y a la inyección de recursos al sistema, principalmente para infraestructura, los que irán creciendo en forma exponencial durante la década (y hasta el día de hoy). A partir de estas acciones, "las políticas de los 90 y la acción gubernamental tienen una importancia estratégica: se construye la base de recursos de aprendizaje del sistema escolar, difunde en el profesorado las nuevas ideas curriculares y didácticas, instaura incentivos de nuevo tipo a la gestión descentralizada y realiza los principios de discriminación positiva y de un estado responsable y promotor". Para todo evento la actualización de un perfil debe ser y reflejar las consecuencias de cómo el medio ha cambiado, estos hechos de la historia nacional impactaron en el rol del director de escuela. En un escenario de municipalización, en la cual la educación fue traspasada y administrada, lo que se pide al director de una escuela es precisamente la administración, muy distinto a lo que se necesita de un directivo, en un escenario donde el estado pasa a tener un rol promotor. Así, durante los años siguientes, distintas políticas educativas, con

el foco puesto en los aprendizajes y en elementos de liderazgo directivo, fueron viendo la luz; a su vez estas fueron dando otro cambio de timón a lo que esperamos de nuestros líderes educativos.

Tomando como contexto y telón de fondo las principales transformaciones vividas por la educación pública en los últimos 30 años, revisaremos los principales hitos que aportaron a la concepción del perfil de cargo actual de un director de escuela, nos referimos a los dos.

Observación: este Panel se llevó a cabo en la Sala 3 de la Universidad Católica, disertado por el Profesor Germán Andrés Pino Domínguez, Consultor. Dirección Nacional de Servicio Civil (Chile).

LECCIONES APRENDIDAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS EN VARIOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

La Organización de los Estados Americanos (OEA) lanzó hace ya varios años una nueva modalidad de asistencia técnica en los países de América Latina y el Caribe llamada “Estrategia Integral de Apoyo al País (EIAP)” la cual se orienta a dar una respuesta integral y coordinada a las necesidades de los países miembros, buscando un mayor impacto en sus intervenciones. La Estrategia de Apoyo Integral al País ” tiene por objetivo apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado beneficiario, con el fin de que pueda cumplir con sus metas y objetivos de desarrollo expresados en los planes nacionales de desarrollo y en los mandatos legislativos, contribuyendo de esta manera al desarrollo económico y social. Para tal fin, se moviliza, de manera sistémica y coordinada, las capacidades y ventajas comparativas de la OEA a través del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE), de la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) en favor del país interesado.” Adicional a lo anterior la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (en adelante la OEA), establece en su artículo 4 que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”; y en su artículo 27 que los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil.” De igual manera la Resolución AG/RES. 2705 (XLIII-O/12), titulada “Promoción y fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento de la Carta Democrática”, dispone a “Recomendar a la Secretaría General que apoye la modernización y fortalecimiento de las instituciones democráticas en los Estados Miembros y, finalmente, la Resolución AG/RES 2788 (XLIII-O13), titulada “Iniciativa para el Fortalecimiento e Innovación de la Gestión Pública Efectiva en las Américas”, dispone “Encomendar a la Secretaría de Asuntos Políticos, a través del Departamento para la Gestión Pública Efectiva, el desarrollo de iniciativas orientadas al fortalecimiento institucional de las administraciones públicas.” Tomando como base lo anterior, a partir del año

Algunos de los principales problemas a los cuales se enfrentaría el SEA, relacionados con la descentralización en Bolivia eran las dificultades que los gobiernos locales (pertenecientes a los municipios más pobres) iban a plantearse para crear planes de desarrollo, implementar sistemas de administración y control y administrar recursos otorgados por el nivel central. En este sentido, los productos descritos anteriormente buscaban contar con un SEA sólido y fortalecido que fuera capaz de contribuir a disminuir los diferentes problemas mencionados anteriormente. Es decir, apoyar a las diferentes Entidades Territoriales Autónomas (ETAs) a través de sus funciones económica financiera, normativa, competencial e informativa. De igual manera, el SEA se encargaría de que la transferencia de competencias se hiciera de manera gradual y de que los recursos financieros se distribuyeran acorde a las necesidades de las diferentes ETAs. Por último, a través de su función conciliatoria, el SEA promovería la conciliación entre los conflictos que se susciten entre las ETAs.

Hay que hacer notar que los beneficiarios del Apoyo al diseño y puesta en marcha del SEA no sólo serían los servidores públicos del MA y el SEA, sino las diferentes ETAs que éstos asisten y apoyan a través de sus diferentes funciones. De igual manera, los servicios que el SEA proporcionaría a las ETAs contribuiría a fortalecer a los gobiernos locales, quienes serían capaces de brindar mejores

servicios a los ciudadanos, así como estar al pendiente de sus principales demandas, trayendo un beneficio directo a todos los bolivianos. En conclusión, los diferentes estudios de caso sobre la descentralización en Bolivia comprueban que el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos autónomos de Bolivia requiere de: una estructura administrativa que cuente con burocracia efectiva y rápida procedimientos burocráticos flexibles que puedan adaptarse al contexto de los municipios indígenas; iii) identificación de los problemas sociales de los municipios y asistencia en la elaboración de planes estratégicos y Planes Anuales de Desarrollo mecanismos de coordinación interdepartamental y resolución de conflictos. Es en este sentido que el Proyecto buscaba contribuir con los retos de descentralización del proceso autonómico boliviano fortaleciendo al SEA como entidad capaz de asistir técnicamente a las ETA en la transferencia de sus competencias y nuevas responsabilidades. El fin último del Proyecto de Apoyo al diseño institucional y puesta en operación del SEA es que este logre contribuir al "vivir bien" de los ciudadanos. En este sentido, el diseño del SEA y su puesta en marcha buscan que logre asistir técnicamente a aquellas entidades territoriales autónomas que más lo necesitan, fortaleciendo la gestión pública a nivel local y asegurando que ésta responda a las necesidades de sus ciudadanos. A través de sus función competencial, económica financiera y normativa, el SEA contribuirá al vivir bien de los ciudadanos de la siguiente manera: Función Competencial: Un grupo multidisciplinario de técnicos en diversas áreas apoyarán a los gobiernos locales en la asunción de sus competencias y el desarrollo de las mismas. Es

de fundamental importancia para los procesos de descentralización el acompañamiento que brinda el gobierno central a los gobiernos locales, y esto incide fuertemente en la mejora de los índices de desarrollo de estos últimos. Además, esta función contempla la promoción de la conciliación entre el nivel central del Estado y las ETAs como mecanismo previo y voluntario a su resolución ante el Tribunal Constitucional Plurinacional. Función Económica Financiera: Al proponer mecanismos y fórmulas para la distribución de recursos el SEA será capaz de ayudar en el cálculo de costos competenciales para su transferencia y delegación, así como elaborar un análisis de capacidad institucional para el ejercicio de competencias por cada ETA que la recibe. Estos análisis evitarán que se repitan varias de las fallas del proceso de descentralización comenzado en 1994 como ser la transferencia de competencias y responsabilidades a gobiernos locales que no tenían las capacidades para llevarlas a cabo y que por ende no fueron capaces de prestar esos servicios a sus ciudadanos. Función Normativa: A través de la armonización legislativa el SEA se encargará de compatibilizar las diferentes normas provenientes de las Entidades Territoriales Autónomas contribuyendo de esta manera al mantener un orden legislativo coherente. Para iniciar el proyecto se consideraron dos grandes productos: Producto I: Servicio Estatal de Autonomías diseñado.

Observación: este Panel se llevó a cabo en el Auditorio 1, de la Universidad Católica, disertado por la Profesora María Fernanda Trigo, Directora. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Secretaria de Asuntos Hemisféricos. Organización de los Estados Americanos (OEA).

INNOVACIÓN Y GOBERNANZA COLABORATIVA PARA LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Es importante aclarar, para los objetivos de este trabajo, que al referirnos a la innovación, partimos del concepto de Innovación Pública que quiere decir ir más allá de la innovación gubernamental. Implica compromiso cívico que se expresa en términos colaborativos entre los funcionarios públicos, el sector privado, los ciudadanos y las organizaciones civiles para la co-creación de métodos, técnicas y habilidades, haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación. Vale la pena dejar claro que esta innovación debe apuntar a producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos que contribuyen a generar valor público. No hay duda que una parte importante de lo que hace el sector público es prestar servicios públicos relativamente estables. La innovación pública apuesta además de esto a una relación de colaboración entre actores gubernamentales, ciudadanos y actores económicos para el impulso de decisiones y políticas públicas que logren la producción y el mejoramiento del aprovisionamiento de los servicios públicos con nuevas soluciones. Visto de esta manera, los ámbitos de la innovación pública cubren fundamentalmente los aspectos de la política pública, la gestión pública, el gobierno relacional y las organizaciones cívicas en su nueva forma de gobernanza colaborativa. Al aproximarnos al concepto de innovación pública, podemos entonces precisar sus tres principios clave: 1)

creación de valor interactivo (lo social y lo público); 2) co-creación distribuida; y 3) colaboración en masa que inspire la esfera pública. Visto de esta manera, si el fin de la innovación pública es mejorar la eficiencia y la calidad de los procesos, la dinámica organizacional y los flujos de la información en la comunicación en las organizaciones públicas y de éstas con el público, así como la producción y provisión de los servicios con el objetivo de lograr valor público expresado en la satisfacción de los ciudadanos; entonces, es de importancia afirmar que estos cambios se harían más rápidos y con más certeza con una plataforma colaborativa digital, que facilite el compartir información, la interoperabilidad, el diseño creado por el usuario y la interacción. Ello permite a los ciudadanos organizarse en redes, compartir sus inquietudes, crear grupos de co-innovación y co-creación, de servicios públicos, de decisiones públicas, así como la co-producción de valores públicos. La innovación pública la vemos entonces como el reconocimiento de la creatividad y el resultado que imprimen los ciudadanos y actores no gubernamentales en su relación con los funcionarios públicos.

En este sentido, presentamos la innovación pública atendiendo a una premisa y a dos direcciones. La premisa es que no puede haber innovación pública sin un sector público innovador y una ciudadanía innovadora. En cuanto a las dos direcciones, la primera de estas no es más que los arreglos de los ciudadanos, actores gubernamentales y no gubernamentales que permiten identificar problemáticas públicas, así como herramientas y dispositivos novedosos de co-creación para el logro de respuestas y soluciones nuevas en el espacio de lo público presencial y digital. Y la otra dirección, consecuencia de la anterior, a las modalidades democráticas de articulación de estos actores en la organización pública, produciendo una nueva configuración entre el Estado y la sociedad que asegura el aprendizaje colectivo necesario para una co-creación de lo público. Solo así vemos a las organizaciones públicas más relacionales, a la gestión pública más participativa y a las políticas públicas, en todo su ciclo, más deliberativas en la construcción de la agenda, más incluyentes en aportar soluciones (diseño), y más colaborativas por los múltiples actores en acción en la implementación. Es por ello que hemos venimos afirmando que la innovación pública además de sustentarse en las herramientas tecnológicas, también requiere de herramientas democráticas que les permiten a los funcionarios y ciudadanos la utilización de aquellas con un sentido de responsabilidad cívica. Nos referimos a los saberes cívicos que no son más que lo que sabemos de la convivencia democrática, de los derechos y obligaciones como ciudadanos, así como de las estructuras, funciones y medios del poder del Estado y del Gobierno. Implica la construcción propia del conocimiento ciudadano pertinente al grado de su cultura democrática. Es estar dispuesto a participar tanto presencial como a través de las tecnologías de información y comunicación en el discurso racional con la idea de ir generando un tipo de poder no delegado, desde los ciudadanos, donde su ejercicio establezca la cuestión de cómo las personas participan en la vida pública, esgrimiendo sus derechos frente a los gobernantes para la co-creación de lo público. Visto así, las políticas públicas

hoy no la podríamos visualizar sin una dosis de innovación. Así, el objetivo de esta ponencia es analizar la relación entre la innovación pública y la gobernanza colaborativa en la gestión de las políticas públicas, en la que haremos hincapié en novedosos análisis y posturas sobre la implementación. Partimos que las políticas públicas apuestan a una relación de colaboración entre actores gubernamentales, ciudadanos y el sector económico para el impulso de decisiones públicas que logren producir y mejorar los servicios públicos con nuevas soluciones.

CONCLUSIÓN

En los tres días que me ha tocado participar del Congreso, desarrollamos seis diferentes exposiciones diarias, con una carga horaria de dos horas por paneles relacionados a la Gestión Gubernamental Pública. Y Desarrollado en catorce diferentes aulas. El Congreso abordó temas de relevancia, sumamente importantes para el constante trabajo de actualización en materia de Control Financiero del Estado realizado por esta Comisión Asesora Permanente del Senado Paraguayo. Donde hemos compartido la experiencia en la parte operativa de otros países de América Latina y el Caribe, como el caso de Chile, Brasil, México, Argentina, Uruguay, Costa Rica y España entre otros,. Con Profesores altamente calificados y expertos en Gestión Pública.