



EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN PARAGUAY Y LA INTERACCIÓN ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Flora Rojas

Consultora en Administración Financiera (COAF) y
Directora Académica del CEMAF
Paraguay

Octubre, 2003

Documento elaborado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal
CEPAL, Naciones Unidas
Santiago de Chile, 26 al 29 de enero de 2004.

Resumen Ejecutivo

1. La ausencia de implementación de políticas fiscales sostenibles vinculado con el Presupuesto Público bien estructurado y articulado entre los tres Poderes del Estado, fue siempre el grave problema del Paraguay que pasa por la Gobernabilidad Democrática, desde el cambio del tipo de Gobierno en 1989. A partir de dicho año, los diferentes Presidentes que estuvieron al frente del Poder Ejecutivo en la búsqueda de consensos, efectuaron reuniones de pactos entre líderes de los partidos políticos que culminaban en repartos de cuotas (Ministerios u otras prebendas) que jamás dieron resultados, en vez de analizar el problema país y buscar mecanismos de solución. Los problemas de sostenibilidad fiscal están directa y estrechamente vinculados con las fallas de gobernabilidad y el funcionamiento institucional.
2. La transparencia en el tratamiento del Presupuesto a nivel del Congreso Nacional, es casi nula. No se conocen los resultados de los estudios efectuados, tampoco la forma en que vota cada legislador, las reuniones no son públicas, los montos elevados por el Ejecutivo son modificados discrecionalmente en el ámbito Legislativo porque la Carta Magna paraguaya lo permite todo, y el presupuesto se convierte en una herramienta de negociación en vez de ser de gestión. No existe credibilidad en las metas fiscales, lo que contribuye a la sobre-presupuestación de los créditos presupuestarios. El proceso presupuestario en Paraguay no cumple con una de sus principales funciones, constituirse en una herramienta que permita establecer y coordinar políticas públicas.
3. A partir del año 2002, se establece la técnica base cero como metodología para elaborar el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, de manera a permitir a la alta gerencia contar con una herramienta de operación, para compenetrarse de lo que son las Entidades Públicas en su conjunto, de utilizar más información para evaluar, tomar decisiones, asignar recursos de manera más efectiva y reducir los costos en forma lógica y no arbitrariamente, pero hasta la fecha, se ha logrado mejorar más bien la técnica por Programas y Actividades, porque nunca se pudo partir de cero.
4. Un avance importante en el año 2003, fue la elaboración de algunos presupuestos en base a planes operativos para asignar y priorizar recursos conforme a objetivos, metas y resultados que desean lograrse, pero la sumatoria de las actividades cuantificadas se hallan limitadas por la escasez de recursos financieros disponibles, que luego no son entendidos en el ámbito del Poder Legislativo y Judicial. Este último, porque tiene la potestad constitucional de elaborar su proyecto de presupuesto y presentarlo directamente al Congreso Nacional sin pasar información al Ministerio de Hacienda, ni ajustarse a los topes financieros establecidos.
5. El divorcio que existe entre los tres Poderes del Estado en el manejo de la política presupuestaria, no se conjugan entre sí, ha dado como resultado a lo largo de la historia del país, presupuestos difíciles de administrar y ejecutar por la inexistencia de una Política de Estado que reencause a la economía desde la transición a la democracia en 1989. A partir del año 1995 el Paraguay viene registrando déficit fiscales difíciles de revertir, por el aumento desmedido del gasto público y la limitada capacidad de recaudación de la Administración Tributaria, a los que se suman: la alta corrupción imperante tanto en el Sector Público como Privado, ausencia de transparencia y responsabilidad en el manejo de cosa pública, que desemboca en la carencia de confianza de la sociedad civil y de los inversionistas extranjeros hacia las Instituciones.

Introducción

El Presupuesto Público en Paraguay en la década del 60 pasa de la técnica tradicional al Presupuesto por Programas, (Ley N° 14/67 Orgánica de Presupuesto), con el objetivo inicial de contar con un mecanismo que posibilite vincular los planes y los presupuestos, lo que presupone un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto. Se pasa de un presupuesto que sólo expresa insumos financieros a un presupuesto que implica vincular, en todas las etapas del proceso presupuestario, los gastos con la producción de bienes y servicios y éstos con los objetivos de las políticas.

La política presupuestaria estuvo ausente en todos presupuestos los elaborados por la carencia de una articulación efectiva con la política fiscal, monetaria y crediticia. Ha habido avances importantes en la década de los 90, en la asignación de recursos hacia los sectores de educación y salud, pero sin analizar la cobertura atendida y no atendida y la calidad de los servicios públicos prestados.

La Constitución Nacional del año 1992, creó más Instituciones Públicas, tales como: 17 Gobernaciones, el Poder Judicial que era una sola se convirtió en 4 Entidades, que se incorporaron al Presupuesto General de la Nación, además, la misma estableció beneficios al personal pasivo en el sentido de otorgar las mismas asignaciones equiparables a los del personal activo y, por otra parte se derivó el Impuesto Inmobiliario percibido por el Gobierno Central a las Municipalidades.

Además, el Ministerio de Hacienda no contaba con una visión de largo plazo para analizar los efectos de la implantación de algunas políticas que dañaron la economía del país, como el financiamiento del presupuesto a través del endeudamiento interno en el año 1996, como política fue acertada en su inicio, para financiar las obras de infraestructura y contrapartidas de préstamos externos, pero más adelante, se tornó como un vicio que hasta hoy se utiliza solamente como una variable de ajuste en el ingreso porque los recursos genuinos son insuficientes, solo alcanza para financiar los gastos rígidos.

El país se endeudó más allá de su real capacidad de pago y además, no se ha palpado un notorio crecimiento económico positivo para seguir con la misma política, lo que generó déficit fiscales acuciantes desde el año 1995, (ver gráfico N° 1) y los indicadores de pobreza son alarmantes, con 49% (2.700.000 habitantes) según las estadísticas del Censo 2002.

A las autoridades en Paraguay, le falta esa visión de largo plazo necesario para identificar en forma anticipada la relación causa-efecto de procedimientos adoptados; la improvisación es algo normal porque todo es urgente y la planificación estratégica está ausente, **el Conocimiento de la misión de los funcionarios de alto nivel, la selección de equipos en el gobierno armonizado y el liderazgo en los niveles directivos, se hallan pendientes.**

A principios del año 1996, se diseñó un nuevo sistema moderno de gestión e información financiera descentralizado cuyo órgano normativo estuviera a cargo del Ministerio de Hacienda, denominado “Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)” con la característica de ser totalmente automatizado. Para su implantación y lograr una intercomunicación entre todos los Organismos y Entidades del Estado, se implantó por la vía de una Red de Comunicaciones de fibra óptica, que se constituyó en el soporte del SIAF a partir del año 1997. En una primera etapa se aplicó al Gobierno Central, previéndose su expansión en una segunda etapa a los Organismos Descentralizados y Municipalidades.

Sin embargo, el SIAF no estaba oficializada en su utilización como Sistema por la carencia de una Ley de Administración Financiera moderna, por ese motivo, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda en el año 1999 elaboró y elevó al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado atendiendo a las necesidades actuales del país, con la misma se derogaron diversas leyes que se encontraban obsoletas y desfasadas en el tiempo.

En ese sentido, el 31 de diciembre de 1999 se promulgó la Ley N° 1535 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”, y posteriormente fue reglamentado por Decreto N° 8127 del 30 de marzo del año 2000.

A) EL PROCESO PRESUPUESTARIO PARAGUAYO

I- Formulación de los Anteproyectos Institucionales y Proyecto de Presupuesto.

El artículo 14 de la Ley N° 1535/99 establece el mecanismo para definir los Lineamientos y Montos globales. El Poder Ejecutivo determina anualmente y dentro del primer cuatrimestre los lineamientos para la formulación del Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta los objetivos de la política económica, las estrategias de desarrollo, el programa monetario y el plan anual de inversión pública.

Sobre ésta base, se dicta un Decreto del Poder Ejecutivo para que los Organismos y Entidades del Estado elaboren sus respectivos anteproyectos que deberán ser presentados al Ministerio de Hacienda a más tardar para el 30 de junio de cada año, con excepción del Poder Judicial que por su autarquía presupuestaria establecida en el artículo 249 de la Constitución Nacional de junio 1992, presentan directamente sus proyectos de presupuesto al Congreso Nacional para el 1 de setiembre de cada año, ellos son: Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Tribunal de Justicia Electoral y el Consejo de la Magistratura.

La autarquía mal interpretada por los responsables del Poder Judicial, dio como resultado un abultado presupuesto en gastos de personal, generación de tabla de asignación diferente, ingentes gastos de funcionamiento que no se compadecen de la realidad económica financiera de la República, APROBADOS por el Poder Legislativo, sin atender la política de gasto emanado del Ministerio de Hacienda. Ambos poderes, Judicial y Legislativo se unieron para aplicar medidas en contradicción con la normativa del Ejecutivo, en materia política de gastos.

El Ministerio de Hacienda asigna los montos globales a los Organismos y Entidades del Estado, conforme a un orden de prioridades pero solamente con Recursos del Tesoro estimados en base a las variables macroeconómicas esperadas para el siguiente año, estos recursos ordinarios son de libre disponibilidad para la Tesorería General. He aquí el cuadro que demuestra la rigidez presupuestaria del año 2003 y el orden de prioridades:

Conceptos	Entidades priorizadas o Sectores	participación acumulada en el total
Salarios y Dietas	Administración Central	44%
Transferencias a Jubilados y Pensionados	Tesoro Público	63%
Transferencias de salarios y regalías de Itaipú y Yasyretá.	Administración Descentralizada Municipalidades	67%
Servicio de la Deuda Pública	Tesoro Público	91%
Remuneraciones varias (Jornales, honorarios, bonificaciones, otros)	Salud, Seguridad, Defensa, Infraestructura, Educación	95%
Insumos (Alimentos, medicamentos, combustibles)	Salud, Seguridad, Defensa, Justicia, Presidencia y Hospital de Clínicas.	98%
Otros gastos (Pasajes y viáticos, alquileres, Servicios Básicos, Seguro Médico, Textiles y vestuarios)	Administración Central y Descentralizada	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe Financiero del Ministerio de Hacienda.

Existen otras fuentes de financiamiento como los ingresos institucionales que provienen del propio gerenciamiento institucional que se perciben en concepto de aranceles médicos, educativos, cobro de peaje, venta de bienes y/o servicios, entre otros, como así también lo proveniente de las donaciones y el crédito externo, que ingresan por la Tesorería General pero no son de libre disponibilidad.

a) De las rigideces presupuestarias.

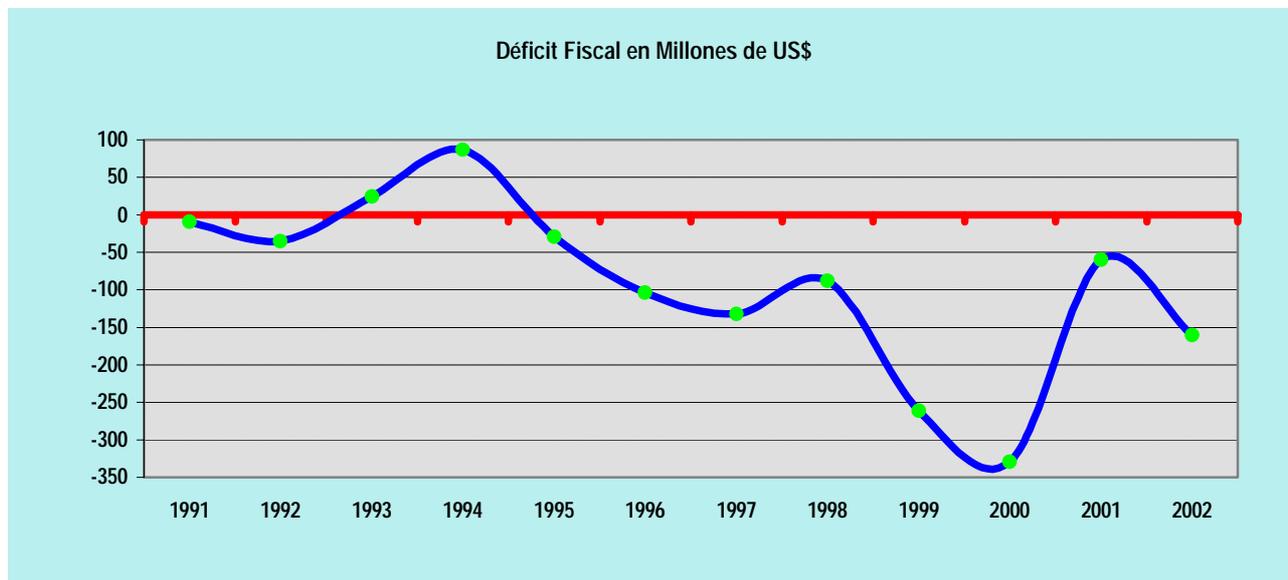
Cabe destacar que la Constitución Nacional, en el artículo 85, establece una asignación mínima para el sector Educativo del 20% del total asignado para la Administración Central, excluido los préstamos y las donaciones. Asimismo, el Art. 248 de la Constitución Nacional establece un mínimo del 3% del Presupuesto de la Administración Central para el Poder Judicial.

Además, la Ley N° 1309/98 de la Regalías y Compensaciones de las Represas Hidroeléctricas Binacionales de Itaipú y Yacyretá dispone que los Gobiernos Subnacionales y Locales afectados y no afectados por dichas Represas, recibirán una alícuota en forma gradual hasta alcanzar el 50% para la Administración Central y el otro 50%, para los Gobiernos Subnacionales (10%) y Locales (40%).

Anterior a esta Ley, el Ministerio de Hacienda utilizaba el 100% de los recursos provenientes de estas regalías principalmente para el pago de la Deuda Externa.

A partir del Proyecto de Presupuesto del año 2000, se asignaron los créditos presupuestarios y se iniciaron los procesos de transferencias de estos recursos, que completará la distribución citada en el año 2016. Actualmente, (2003) la proporción es 87,5% para la Administración Central y el resto, 12.5% para los Gobiernos Subnacionales y Locales.

Gráfico N° 1

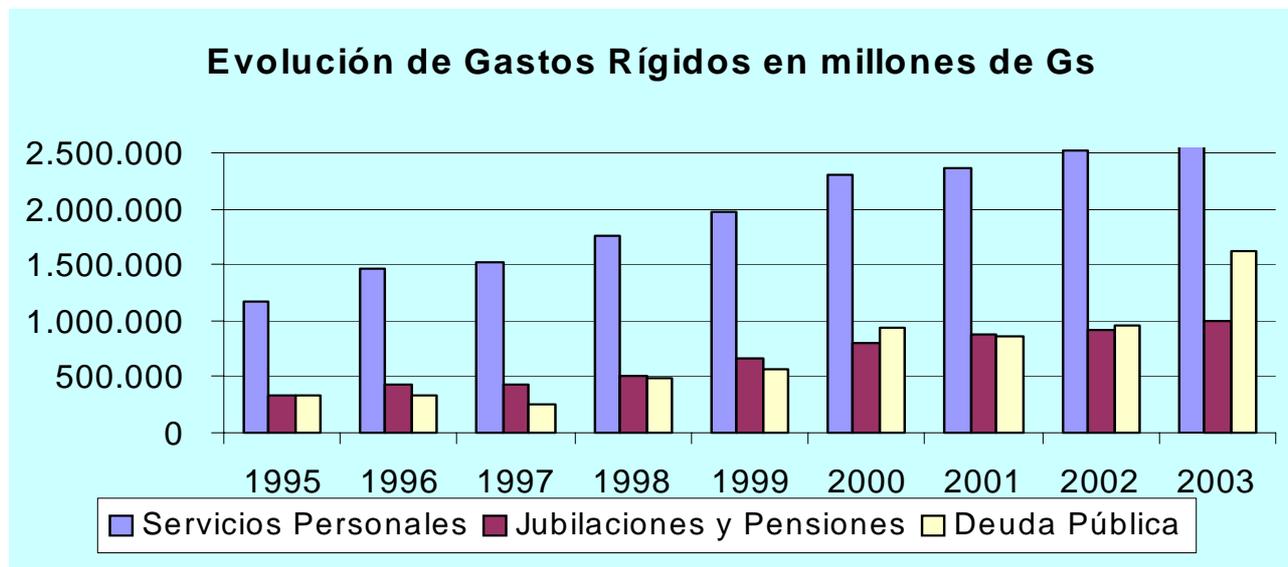


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Uno de los motivos del déficit es la caja fiscal administrada por el Ministerio de Hacienda, los privilegios que establecen las disposiciones legales son abundantes, algunos sectores mantienen beneficios que se prolongan a los herederos (esposa, esposo, hijo, hija) con el 100% de asignación del titular. La cantidad de años de servicios oscilan entre 20 a 30 años, la edad máxima de jubilación es 50 años pero la mínima es variable; los veteranos y pensionados de la guerra del Chaco y herederos no aportan a la Caja, y el Congreso Nacional otorga pensiones graciables a personas sin consulta de disponibilidades al Ministerio de Hacienda.

Además, la Constitución Nacional de 1992 establece equiparaciones salariales para el personal pasivo con las mismas características del personal activo, compromisos que presionan fuertemente a las finanzas porque la suma de las contribuciones a la Caja Fiscal, financia el 30% del total, el resto se cubre con las recaudaciones de los Ingresos Tributarios (ver Gráfico N° 2). El sistema de reparto es la vigente en Paraguay.

Gráfico N° 2



Fuente: Ministerio de Hacienda.

b) Técnica presupuestaria.

El Artículo 88 de la Ley N° 1535/99, estableció que a partir del año 2001 se elaborará el presupuesto teniendo como base la cifra cero. Más adelante, se dictó la Ley N° 1636 del 29 de noviembre del año 2000, que dispuso en el artículo 1°, que la técnica "Base Cero" prevista en el Artículo 88 de la Ley N° 1535/99, deberá ser empleada inexcusablemente por todos los organismos de la Administración Central y de la Administración Descentralizada, a partir de la elaboración del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2002.

A partir del año 2001, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación se abocaron a la tarea de implantar la técnica base cero a los anteproyectos de presupuestos institucionales del ejercicio fiscal 2002. Se recurrió a la ayuda financiera de la GTZ, para llevar a cabo la capacitación de funcionarios de las áreas de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de los demás Organismos y Entidades del Estado, con el objetivo de dotar de los conocimientos necesarios para entender la nueva técnica, y se plasmó en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2002 elaborado por el Poder Ejecutivo. Todas las justificaciones detalladas de cada una de las peticiones registradas en la programación presupuestaria, con sus correspondientes formularios de misión, objetivos generales y específicos, metas institucionales por programas en los tipos de presupuesto de acción e inversión fueron anexadas al proyecto.

Del mismo modo, durante el año 2002 se inició el proceso de implantación de planes operativos que contribuiría a una mejor planificación y programación presupuestaria por parte de las Entidades para el ejercicio fiscal 2003, como el Plan Operativo Anual (POA) y el Plan Anual de Inversiones (PAI) alcanzable obligatoriamente a 10 Instituciones Públicas (Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Industria y Comercio, Secretaría de la Función Pública, Secretaría Técnica de Planificación, Gobernación de Caaguazú, Guairá y Caazapá). Para el efecto, se procedió a realizar talleres por parte de la Secretaría Técnica de

Planificación en coordinación con el Ministerio de Hacienda dirigida a todos los técnicos de las Instituciones citadas para transmitir cada uno de los procesos que conlleva elaborar el POA y PAI y su relación con la programación presupuestaria.

El POA y el PAI son elementos de planificación que sirven de herramienta para la presupuestación, de forma a asignar de la manera más eficaz y eficiente posible, los créditos presupuestarios. Los mismos fueron elaborados conforme a los planes institucionales y coincidentes con la programación presupuestaria a nivel de grupos de objetos de gastos.

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2003 elaborado por el Poder Ejecutivo incorporó nuevamente innovaciones totalmente documentadas y fundamentadas en forma detallada.

Pero ninguna modernización e innovación en materia presupuestaria pudo concretarse en el Presupuesto General de la Nación, debido a la interpretación que el Congreso Nacional le da al Art. 216 de la Constitución Nacional referente al tratamiento del Presupuesto General de la Nación.

c) *El proceso de elaboración del Presupuesto General de la Nación.*

c.1) Anteproyectos Institucionales.

Hasta el 30 de junio de cada año, los Organismos y Entidades del Estado disponen de tiempo para cargar los datos de sus respectivos anteproyectos de presupuestos en el Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP), tomando en consideración los lineamientos y montos globales. Como se ha citado anteriormente, los montos globales se establecen con Recursos del Tesoro¹ (Fuente de financiamiento 10) que son asignados por el Ministerio de Hacienda a los Organismos y Entidades del Estado en base a un orden de prioridades institucionales que no figura en el Decreto de lineamientos; los mismos se informan del monto a través del SIPP. Las otras fuentes, como los recursos del crédito externo (Fuente de financiamiento 20) se estiman conforme a los Convenios, Contratos de Préstamos aprobados y avance de los cronogramas de ejecución, mientras que los recursos institucionales (Fuente de financiamiento 30) se estiman conforme a las variables que afectan la base del ingreso y es responsabilidad de cada Organismo y Entidad del Estado.

De no cumplirse con el plazo establecido (30 de junio), el Ministerio de Hacienda tendrá a su cargo la programación presupuestaria.

Normalmente existen peticiones adicionales presentadas por escrito al Ministerio de Hacienda (fuera del SIPP) porque exceden a los topes asignados con Recursos del Tesoro. Dichos pedidos son tratados, caso por caso, a nivel técnico entre la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y los responsables de cada Organismo y Entidad de la Administración Central. Para el año 2003, el tope establecido con Recursos del Tesoro fue el mismo monto aprobado para el ejercicio 2002 y los pedidos fuera del tope llegaron a aproximadamente US\$. 300 millones, casi el 30% más de lo vigente, principalmente para cubrir las áreas de educación, salud, defensa y obras públicas.

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), administrado por el Ministerio de Hacienda es utilizado por los Organismos y Entidades del Estado para la carga de toda la información en el SIPP que contiene módulos de:

1. Programación de los ingresos ligada a las variables macroeconómicas que fundamenta cada estimación por origen del recurso por fuente de financiamiento;

¹ En el Decreto de Lineamientos debería establecerse los montos globales que se asigna a cada Organismo y Entidad del Estado. El Ministerio de Hacienda tiene dos meses (Julio y agosto) para el análisis de los anteproyectos presentados.

2. Programación de los gastos por fuente de financiamiento que se halla vinculada a la justificación detallada de las peticiones con su correspondiente catálogo de insumos o servicios, y
3. El anexo de personal conforme a las tablas de categorías y montos de salarios del Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH).

Cabe mencionar que no todos los Organismos y Entidades del Estado se hallan conectados al SIAF, causa de ello, se le permite a los mismos la utilización del SIPP en el local del Ministerio de Hacienda de manera a contar con toda la información.

Además, es importante señalar que, a partir del año 2001, el Ministerio de Hacienda diseñó formularios que fueron enriquecidos más adelante, de misión, objetivos y metas institucionales, que son confrontados con sus respectivas cartas orgánicas o leyes de creación para cotejar si los mismos mantienen concordancia con la programación presentada.

c. 2) Presentación del Proyecto del Presupuesto al Consejo de Ministros.

El Ministerio de Hacienda verifica toda la programación de los gastos presentados por los Organismos y Entidades del Estado por fuente de financiamiento, que suman tres: primero, los recursos del tesoro que debería guardar relación estrecha con la estimación real de la Tesorería General; segundo, los créditos externos que deben estar programados conforme a las leyes que aprobaron los contratos de empréstitos con los organismos internacionales y otras agencias financieras; y por último, los ingresos institucionales que incorporan las donaciones, que también deben estar programados conforme a la estimación justificada según las variables utilizadas para cada recurso y de acuerdo a los convenios suscritos.

Una vez efectuados los controles pertinentes, se preparan los proyectos institucionales a nivel macro para ser presentados al Consejo de Ministros, en el mismo se analiza en forma detallada los montos programados para cada una de las Carteras del Estado. A partir de ésta reunión surgen medidas de índole político que escapa a lo técnico, y el Proyecto de Presupuesto sufre modificaciones importantes en contradicción a los lineamientos dictados a través del Ministerio de Hacienda.²

II- Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación.

El proyecto de Ley consolidado con las disposiciones especiales y generales del ejercicio, elaborado por el Poder Ejecutivo, se presenta al Congreso Nacional a más tardar el 1 de setiembre de cada año. (Art. 216 de la Constitución Nacional). Además, el Clasificador presupuestario, las tablas de categorías y montos salariales, forman parte del anexo a la Ley de Presupuesto.

Cabe señalar, que el Presupuesto de las Municipalidades no forma parte del Presupuesto General de la Nación y el Ministerio de Hacienda, no dispone de toda la información para consolidar y obtener el Presupuesto Consolidado del Sector Público debido al incumplimiento de parte de los mismos, a las disposiciones legales que obligan a las Municipalidades- Ley de Presupuesto 2003, art.21 “ *Las Municipalidades deberán presentar al Ministerio de Hacienda, a más tardar el 10 de febrero de 2003, la información financiera y patrimonial sobre la ejecución de sus programas, correspondiente al ejercicio cerrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior...*” .

De los 224 municipios existentes solamente dieron cumplimiento a la normativa vigente, 32 municipios en el año 2003, es decir el 14% del total.

² **Política a considerar:** Los Ministros deberían conocer el monto global asignado antes de proceder a programar sus gastos, de manera que, en cualquier instancia del estudio del Presupuesto puedan ratificarse sobre la cifra, porque el desconocimiento ex ante de los montos globales produce situaciones de insatisfacción que se demuestra en un aumento de los niveles programados por el Ministerio de Hacienda.

a) Estudio del proyecto.

Durante el estudio del Proyecto de Ley de Presupuesto por el Congreso Nacional no se podrán reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquellos con afectación específica previstos en leyes especiales. Las ampliaciones presupuestarias solo podrán destinarse a rubros de inversión y deberán prever específicamente su fuente de financiamiento.

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación se presenta por Programas, Entidad, Fuente de Financiamiento, objetos de gastos, es decir, con todos los detalles necesarios para realizar el análisis técnico del documento y el Congreso Nacional se halla conectado al SIAF, lo que facilita realizar un seguimiento y monitoreo del documento elevado.

b) Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo en materia presupuestaria se mantendrán exclusivamente a través del Ministerio de Hacienda, el que podrá proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto después de presentado, siempre que existan razones fundadas y el respaldo económico requerido para tales modificaciones.

c) Vigencia del Presupuesto General de la Nación .

El ejercicio financiero o ejercicio fiscal se iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año.

d) Tratamiento del Proyecto de Presupuesto en el Congreso Nacional.

El Artículo 216 de la Constitución Nacional establece el proceso para el tratamiento del Presupuesto General de la Nación. El Congreso Nacional tiene hasta el 20 de diciembre para sancionarlo y la Constitución Nacional le faculta a realizar modificaciones al Proyecto de Ley remitido por el Poder Ejecutivo. El estudio y consideración pasa por tres etapas, la Comisión Bicameral, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

A pesar de que el Ministerio de Hacienda es legalmente el único nexo con el Poder Legislativo, durante el periodo de estudio son convocadas cada una de las autoridades de los Organismos y Entidades del Estado al Congreso Nacional para justificar las cifras registradas en los proyectos de presupuestos institucionales.

El resultado de estas reuniones entre las autoridades de las Instituciones con los miembros de la Comisión Bicameral es un aumento considerable de los montos registrados en el Proyecto de Presupuesto elevado por el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, en el período 1997/2002, el incremento promedio totalizó US\$ 250 millones, distribuido en una mayor proporción en gastos corrientes, a pesar a lo establecido en el Art. 18 de la Ley N° 1535/99 que establece prever específicamente su financiamiento y que las ampliaciones solo pueden destinarse a rubros de inversión.³

Finalmente, se sanciona un Presupuesto General de la Nación substancialmente modificado en su programación por fuente de financiamiento, sobredimensionado, con mayores rigideces en su composición debido a los incrementos en los rubros de gastos de personal que no deja margen de maniobra en el proceso de ejecución.

³ Debido al amplio margen de maniobra que la Constitución Nacional otorga al Congreso Nacional en el estudio del presupuesto, los parlamentarios analizan a nivel de objeto de gasto específico en vez de realizarlo por políticas, sectores, o grupos de objeto de gasto y en consulta con el Ministerio de Hacienda, tal como establece el art. 18 de la Ley N° 1535/99, coordinar las variaciones para prever el financiamiento de manera de no sancionar un Presupuesto General de la Nación con un déficit muy superior al presentado por el Poder Ejecutivo.

III- Ejecución y Evaluación presupuestaria.

a) Decreto que reglamenta la Ley de Presupuesto.

Luego de promulgarse la Ley de Presupuesto por el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda procede a reglamentarlo vía Decreto en el mes de enero de cada año. El objetivo de la reglamentación, es uniformar procedimientos, metodologías e interpretación de los artículos de la Ley de Presupuesto, de manera a uniformar y facilitar la gestión de los administradores de los Organismos y Entidades del Estado en la etapa de ejecución.

b) Plan Financiero.

El Plan Financiero es una herramienta muy importante para mantener el equilibrio presupuestario. De acuerdo a los Artículos 20 y 21 de la Ley N° 1535/99, los Organismos y Entidades del Estado deberán presentar al Ministerio de Hacienda, cada año, el plan anual de cuotas de ingresos y gastos sobre la base del calendario de realizaciones del cual derivarán los requerimientos de fondos para financiar los recursos humanos y materiales requeridos para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

La ejecución presupuestaria se realizará en base a planes financieros, generales e institucionales, se tomará en cuenta el flujo estacional de los ingresos y la capacidad real de ejecución de los Organismos y entidades del Estado. Dichos planes financieros servirán de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas.

Hasta la fecha, el Plan Financiero no ha servido como una herramienta de ejecución, debido a que los Organismos y entidades del Estado elaboran su plan financiero conforme a las cifras aprobadas en la Ley de Presupuesto que están sobredimensionadas. Por su parte, el Ministerio de Hacienda no tiene margen para ejecutar el presupuesto en forma eficiente, debido a las rigideces en los gastos que ya fueron señalados más arriba.

No obstante, el Artículo 33 de la Ley N° 1535/99 permite al Ministerio de Hacienda ejecutar el Presupuesto conforme a la disponibilidad de recursos de la Tesorería General, lo cual genera mayor incertidumbre en las Instituciones Públicas por la falta de contar con unas cifras previsibles.⁴

c) Modificaciones presupuestarias.

Los Organismos y entidades del Estado pueden realizar modificaciones a sus respectivos presupuestos debido a que el Congreso Nacional realiza abundantes cambios en la programación del Proyecto de Ley de Presupuesto (aumento/disminución); la Ley N° 1535/99 establece la metodología y el Decreto que reglamenta la Ley de Presupuesto establece los plazos de presentación al Ministerio de Hacienda.

He aquí la cantidad de modificaciones y el monto:

Año 2000, 288 modificaciones, totalizó US\$. 128.553.677, significa el 3.5% del Presupuesto aprobado.

Año 2001, 537 modificaciones, totalizó US\$. 381.883.498, significa el 11.4% del Presupuesto aprobado.

Año 2002, 565 modificaciones, totalizó US\$. 107.145.790, significa el 3.5% del Presupuesto aprobado.

⁴ En este aspecto, debido al sobredimensionamiento del presupuesto público se podría asignar topes financieros con recursos del tesoro a los Organismos y Entidades del Estado para que el mismo sirva de parámetro para la elaboración del Plan Financiero y además, de marco de referencia para la confección del Plan de Caja a los efectos de garantizar la ejecución de los planes y objetivos institucionales.

Por el volumen de los montos modificados se puede observar que el Presupuesto aprobado por el Poder Legislativo al final del año fiscal, es totalmente reformulado en su estructura presupuestaria como así también, en sus objetivos y metas institucionales.

d) Ejecución Presupuestaria

El Art. 33 de la Ley N° 1535/99 establece que los organismos y entidades del Estado aplicarán técnicas de programación financiera adecuadas para el manejo de los fondos públicos mediante la utilización del plan de caja basado en el análisis financiero de los flujos de fondos, que se estructurará en base al plan financiero de recursos y egresos. El plan de caja de la Administración Central se conformará de acuerdo a las prioridades previstas en los planes financieros institucionales y sujetos a la disponibilidad de recursos de la Tesorería General.

En ese sentido, el Ministerio de Hacienda cuenta con absoluta discreción para establecer los montos mensuales del plan de caja para cada organismo y entidad del Estado. Como el Plan Financiero no refleja la realidad de la distribución de los ingresos previstos, y considerando la coyuntura actual, en el cual los ingresos no cubren las necesidades de las Instituciones, la distribución de los escasos recursos se basa normalmente en las presiones políticas recibidas, y no a la priorización de las metas y los objetivos Institucionales.

Al mismo tiempo, el plan de caja normalmente se habilita en los últimos días del mes, generando incertidumbre en las Instituciones de cuanto sería el monto hasta ese momento. Asimismo, no se cumple cabalmente con lo establecido en los artículos 46 a 52 del Decreto N° 8127 del 30 de marzo del 2000 por el cual se reglamenta la Ley N° 1535/99 en lo referente al establecimiento de un plan de caja trimestral, perjudicando aún más el cumplimiento de las prioridades de las Entidades sujetas a este procedimiento.

El resultado de la ausencia de un Plan de Caja real consistente con el Plan Financiero, es la generación de una deuda flotante de aproximadamente US\$. 150 millones al 31 de diciembre de cada año, a causa de la asignación del Plan de Caja por encima de las expectativas de recaudación. La Ley N° 1535/99 artículo 28, inc c) establece que dicha deuda flotante, debe ser cancelado el último día hábil del mes de febrero, comprometiendo recursos genuinos del corriente ejercicio. El saldo no cancelado, debe ser reprogramado dentro del presupuesto vigente.

e) Cobertura de Déficit.

La Ley N° 1535/99 establece que si el déficit fiscal del primer cuatrimestre es superior al 3% del Presupuesto de la Administración Central, el Poder Ejecutivo deberá someter a consideración del Congreso Nacional un Proyecto de Ley de Reprogramación del Presupuesto General de la Nación vigente, a más tardar el 30 de junio de dicho año.

Esta metodología fue aplicada al presupuesto del año 2000, con una reducción importante de alrededor de US\$. 110 millones y posteriormente en el año 2002, con una reducción de créditos presupuestarios de solo US\$. 19 millones.

Además, la misma Ley N° 1535/99 faculta al Ministerio de Hacienda a realizar préstamos de corto plazo de la Banca Central del Estado hasta un máximo del 1% del Presupuesto de la Administración Central en el presente ejercicio fiscal. Dicho préstamo, ingresará a la Deuda Pública a ser pagada en el mismo ejercicio fiscal en ejecución. Esta modalidad fue utilizada durante el presente año 2003, por US\$. 39 millones en el mes de marzo, monto que supera ampliamente el 1% mencionado, debido a una mala interpretación de la Ley de parte de las autoridades del Ministerio de Hacienda y del Banco, porque la Ley de la Banca Central del Estado establece que hasta el 10% de los Ingresos Tributarios pueden ser adelantados al Ministerio de Hacienda, pero entre ambas Leyes, la que prevalece es la Ley de Administración Financiera del Estado.

f) Evaluación presupuestaria.

El Artículo 27 de la Ley N° 1535/99 establece que el Poder Ejecutivo establecerá las políticas y normas técnicas de operación y de medición necesarias para la evaluación y control de resultados de la ejecución presupuestaria de alcance nacional e institucional.

Se ha dictado en el año 2001 el Decreto que establece las normas para la implementación del sistema de control y evaluación del Presupuesto General de la Nación, con su correspondiente reglamentación por Resolución del Ministerio de Hacienda. En ese sentido, se establecieron las normas, procedimientos, formularios y las especificaciones técnicas para el proceso de implementación del Control y la Evaluación de los programas de los Organismos y Entidades del Estado durante el Ejercicio Fiscal 2002.

Al mismo tiempo, resulta difícil realizar la evaluación presupuestaria de forma eficiente, debido a las innumerables modificaciones que se efectúa primero a nivel del Congreso Nacional y segundo, en el Ministerio de Hacienda al presupuesto aprobado a causa de las reprogramaciones presupuestarias, que no solo involucra montos sino también cambios en los objetivos y metas institucionales. No obstante, el Ministerio de Hacienda implantó los mecanismos de control correspondientes, que no son exigidos de manera rígida a los Organismos y entidades del Estado, motivo por el cual se incumple con la normativa vigente.

Actualmente, se halla a cargo del Ministerio de Hacienda el Proyecto de Fortalecimiento de la Administración Fiscal (PROFOMAF) con fondos de un préstamo del BID de US\$ 6 millones. En el subprograma de Administración Financiera se ha incorporado una consultoría en materia de implantación de indicadores de gestión de manera a verificar la calidad de la ejecución del presupuesto.

IV- El Presupuesto Municipal.

La Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado, establece que en forma supletoria a la Ley Orgánica Municipal se aplicará en materia presupuestaria, y derogó el artículo 149 de la Ley 1294/87 “Orgánica Municipal”.

Esto se interpreta que las Municipalidades deberán adoptar del Presupuesto General de la Nación, los siguientes:

- Misma técnica presupuestaria,
- Mismo Clasificador Presupuestario,
- Misma Tabla de Asignación para el personal municipal.
- Adecuarse a las innovaciones implementadas, e
- Integrar la Contabilidad con el presupuesto.

Varias Municipalidades no pudieron cumplir por diversas razones:

- Ausencia de asistencia técnica de parte de Organismos responsables, por ejemplo de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal-OPACI, creado por Ley N° 1294/87 Orgánica Municipal para brindar asistencia intermunicipal, basada en la cooperación técnica, financiera y de recursos humanos de las Municipalidades de mayor capacidad a las de menores ingresos, para el efecto, los Municipios contribuyen a la OPACI anualmente conforme a sus posibilidades financieras. Además, existen otras Instituciones del Estado como el Ministerio del Interior y el Ministerio de Hacienda.
- Carencia de recursos humanos capacitados y calificados.
- Atomización de técnicos que brindan sus servicios como especialistas en el tema.
- Ausencia de control y seguimiento por parte de la Contraloría General de la República de la gestión Municipal, porque además ésta, también carece de recursos humanos calificados y materiales para cumplir en forma eficiente su función.
- Inadecuada interpretación del alcance de la Ley Orgánica Municipal.
- Diseño de Leyes que incorpora a las Municipales sin conocimiento de las realidades de éstas en materia de tecnología, recursos humanos y materiales, ejemplo: Ley de Contrataciones Públicas

promulgado el 21 de enero de 2003, que obliga contar con acceso al internet para mantener comunicación con la Unidad Central Normativa y Técnica dependiente del Ministerio de Hacienda. De los 227 municipios existentes, alrededor del 5% estarían en condiciones de cumplir con los requisitos que establece la Ley. Es decir, se legisla y luego debe verse como se implantaría.

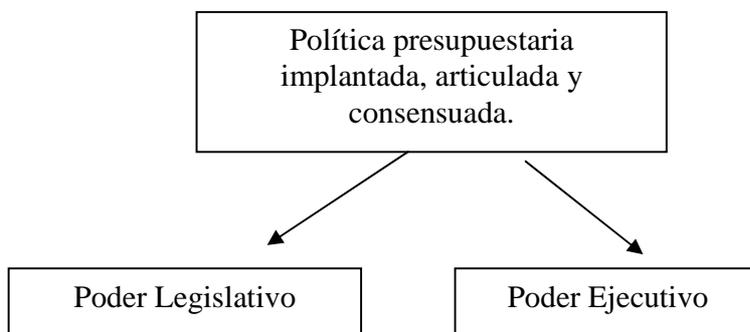
En el año 2000 por primera vez, el Ministerio de Hacienda en coordinación con la OPACI se llevó a cabo una capacitación masiva que abarcó a casi un millar de funcionarios municipales en la interpretación de la técnica base cero, utilización de los clasificadores de ingresos y gastos mediante modelos standard de presupuestos y apoyado por un material (tipo Manual) especialmente escrito que sirva de herramienta de apoyo y consulta para todos los municipios de la República, que hasta hoy está siendo utilizado por varios municipios.

V- Consideraciones Finales.

A través de la Ley N° 1535/99, el Paraguay cuenta con una herramienta legal moderna y efectiva, con plazos concretos, metodología requerida y otorga atribuciones importantes al Ministro de Hacienda, lo cual permite un proceso “hierarchical” durante la preparación del proyecto de Ley de Presupuesto.

No obstante, el tratamiento del proyecto de Ley cambia radicalmente una vez que pasa al ámbito político, generando un mecanismo basado sobre los pesos relativos de cada integrante del Gabinete y posteriormente en su relación político, profesional y/o personal con los miembros del Congreso Nacional. El estudio de parte de los parlamentarios carece de criterios técnicos durante el estudio y consideración, motivo por el cual el proyecto se aprueba con sustanciales modificaciones en montos, estructura y forma.

B) POLÍTICA PRESUPUESTARIA RECOMENDADA.



Antes de mencionar política alguna en materia presupuestaria, se deberá analizar el problema de la Gobernabilidad y sus consecuencias, además, se desea señalar que prima en la mentalidad de nuestros gobernantes que todo lo realizado por sus antecesores está mal elaborado, diseñado, ect, con las consecuencias que éstas tienen porque los cambios tienen costos financieros, esto se atribuye a la ausencia de una Política de Estado cimentada y consensuada entre todos los referentes políticos para que sirva de un modelo a seguir por varios periodos de Gobierno, sin mirar el partido de turno, sino solamente el bienestar de la población.

El Paraguay necesita de un cambio cultural partiendo desde el más alto nivel al más bajo, porque siempre es postergado el aspecto medular, lo económico, para atender otras como la renovación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, que solo sirve para reemplazarlos por otros que goce de la confianza de los políticos de turno, sin tener en cuenta la trayectoria profesional de los candidatos.

El cambio de gobierno a partir de 1989, produjo serias dificultades en la etapa de transición hacia la democracia debido a una serie de problemas de fondo y de forma, que aún no fueron posibles de ordenar y superar por diversos problemas de índole político que se señala a continuación.

1. **Nuestras Instituciones son débiles:** Nos bastan las buenas intenciones e ideas para avanzar cuando las instituciones son frágiles y sus resultados no convencen a la sociedad civil por la ausencia de credibilidad.
2. **No se visualiza un Plan de reforma global:** Aunque la reforma resulta un imperativo para el desarrollo económico y social, es importante demostrar y explicitarlo dentro de un plan global, con sus objetivos, metas y resultados, partiendo desde la elaboración de propuestas concretas por parte de los partidos políticos para que la sociedad tome conciencia de la importancia de que en el momento de votar, lo haga por la mejor oferta.
3. **Fallas en la comunicación:** Otra problema común que se observa es la estrategia de la comunicación entre los Poderes del Estado que operan como compartimiento estancos, sin el concepto claro de Estado, que redundan en perjuicios del desarrollo económico y social. Cuando un proyecto es elaborado por el Poder Ejecutivo se eleva al Legislativo, éste estudia y modifica en perjuicio de los objetivos inicialmente propuestos, y en otros casos se judicializa, sin tomar en consideración el grado de postergación en detrimento de todo un país.
4. **Ausencia de Liderazgo:** Es aquí donde está el mayor problema, donde se demuestra la inexperiencia en la administración de las Instituciones en un entorno democrático, se negocia mal, prácticamente todas terminan en concesiones que luego no se concretan y los actores terminan insatisfechos por la ausencia de cumplimiento, lo cual genera una incertidumbre política.

1) **Elaborar una Agenda Social que forme parte de una Política de Estado de largo plazo.**

Los nuevos paradigmas nos preguntan:

- ¿ Sabemos hacia donde vamos?
- ¿ Que hay de la pobreza, la educación y la salud?
- ¿Podemos resolver los problemas que se presentan en estas áreas con una visión de corto y largo plazo?
- ¿Qué papel están jugando las organizaciones partidistas más allá de ganar las elecciones?
- ¿Se están seleccionando las personas más adecuadas para las responsabilidades que tienen que asumir?
- ¿Son política y técnicamente capaces los hombres y mujeres escogidos para gobernar?
- ¿Entienden su papel de servidores públicos y la necesidad de gestiones coordinadas?
- ¿Sabemos que son parte de una orquesta y que su actuación solo será exitosa si tocan en armonía con los demás miembros de la misma?

Para resolver los problemas no basta estar en capacidad de definir las políticas adecuadas; hay que contar con una base institucional y legal, con el equipo humano capacitado, calificado y comprometido para llevarlas adelante y con los recursos de poder necesarios para lograr su implantación, la toma de decisiones oportuna y de calidad, es la expresión de un buen gobierno.

- a) En ese sentido, se considera oportuna la implementación de un Proyecto País de Desarrollo que incorpore un Plan de inversiones, compatible con las Políticas Públicas maximizando la eficiencia de la gestión de la nueva Administración entrante y concordante con el Plan de Gobierno. Todo esto plasmado en una programación plurianual que será revisada y actualizada anualmente, tomando como referencia variables macroeconómicas proyectadas y adaptándolas al entorno económico y político. Para ello se debe contar con una Ley marco y deberá contemplar el financiamiento de las inversiones públicas a ser realizadas durante el periodo total de la Administración. Se podría contemplar un monto mínimo por proyecto y la posibilidad de permitir la ampliación del Plan sólo en los casos que exista financiamiento asegurado.

- b) Con éste mecanismo, se evitaría el desgaste anual y la incertidumbre por parte del sector privado, asegurando la continuidad de las obras durante los años de ejecución de las mismas. También sería un tope para evitar la aprobación de préstamos ó de endeudamiento interno más allá de las posibilidades reales del Tesoro Nacional. Al mismo tiempo, serviría como una traba a las presiones políticas para priorizar gastos de menor importancia a favor de exigencias de grupos de presión.
- c) Lograr una aplicación efectiva y mejorada de la técnica del presupuesto por programas conjuntamente con la implantación de la planificación estratégica aplicando reglas macro fiscales para lograr un resultado fiscal esperado. Esto implica definir indicadores de impacto de producción de bienes y servicios y de relaciones insumo- producto, cuantificables, registrables y verificables. Estos indicadores no solo deben ser utilizados en la programación de los presupuestos, sino que deben ser el marco de referencia básico para la evaluación de la gestión. La presupuestación “paso obligatorio por el Congreso” debería ser orientado hacia la priorización de políticas de gastos (salud, educación, reducción de la pobreza, seguridad, justicia, ect), inmersas en los planes de desarrollo elaborados por el Poder Ejecutivo.
- d) Actualmente en Paraguay por Ley se debe aplicar la Técnica Base Cero, esta técnica no considera los presupuestos anteriores, hasta hoy fue impracticable porque siempre se parte del presupuesto anterior, con los mismos vicios de aumentos en varias partidas del gasto reflejados en los presupuestos de las Entidades y Organismos del Estado, su alta complejidad, la escasa preparación e interpretación de los técnicos y de los encargados del estudio en el Congreso Nacional), dificulta cumplir con la Ley, por tanto, *se recomienda la derogación de la Ley N° 1636/00, que estableció la utilización de la Técnica Base Cero a partir del Presupuesto 2002.*

La mayoría de los países ya no aplican esta técnica por ser impracticable y complejo.

2) Desburocratizar los recursos institucionales, sin perder la transparencia y el control del destino.

La carencia de actualización de los precios de los aranceles, la demora ó falta de aprobación del Congreso para su utilización y la burocracia en la transferencia de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda a las Entidades de la Administración Central, genera la urgente desburocratización y descentralización de los recursos genuinos institucionales.

Se deberá fortalecer los recursos propios revisando cada una de las leyes que se hallan muy desfasados en el tiempo para adecuar los precios de los aranceles a la realidad y para la oportuna disponibilidad de los recursos propios por parte de las Entidades de la Administración Central (Educación, salud, entre otros), se sugiere la utilización en 100% de las recaudaciones, bajo la modalidad de Fondo Rotatorio a ser rendidos (ex post) al Ministerio de Hacienda en forma mensual, anexándose todos los comprobantes que justifique su erogación de modo a trasparentar la gestión financiera de las Instituciones afectadas, que actualmente se hallan desmotivadas porque no ven sus esfuerzos en recaudar más y mejor, debido a que gran parte de sus recursos son direccionados hacia otros objetivos. Este mecanismo servirá para solucionar problemas financieros en forma oportuna.

También la burocracia alcanza a los Recursos del Crédito Externo que en algunos casos tarda más de 45 días en el Ministerio de Hacienda para su desembolso, lo que genera un incumplimiento en los plazos de los proyectos acordados con Organismos Internacionales, con las consecuencias que esto acarrea para el país. (Ej. Pagos de comisiones de compromiso).

3) Concensuar herramientas de políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

1. La definición del rol del legislador en materia económica/financiera deberá estar bien delineada entre ambos poderes mediante el diálogo permanente, orientaciones (capacitaciones específicas) que ayuden a entender el alcance de las leyes remitidas para su mejor comprensión, en consulta permanente y concretar la retroalimentación durante el estudio de los proyectos, como así también, aquellas leyes elaboradas por algún

o grupo de parlamentarios, que compromete recursos financieros sin consulta al Ministerio de Hacienda y en detrimento a las arcas del Estado.

2. Durante el estudio del Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda deberá implementar algún mecanismo (Manual de procedimiento) o metodología de consulta por escrito, cuando las cifras serán alteradas por encima de los montos remitidos, para evaluarlas y posteriormente negociarlas, dependiendo de la naturaleza de la medida cuidando que los objetivos no sean ampliamente modificados.
3. Elaborar una Ley de Responsabilidad Fiscal en un contexto que no sea extremadamente reglamentarista, porque el Proyecto tal cual como está elaborado, con 164 artículos, incumplible en la mayoría de los casos, deberá ser previamente analizada primero con el Poder Legislativo, luego con el Poder Judicial y por último con los Organismos y Entidades del Estado dependientes del Poder Ejecutivo, porque establecer límites máximos para los parlamentarios, *Ej. otorgar un margen del 10% como tope máximo para modificar los créditos presupuestarios de algunas partidas de gastos*, será letra muerta en el momento de cumplir con la Ley, porque en ese ámbito se manejan muchos intereses que se escapan de la razón de los técnicos más calificados.

Esta forma de trabajo, servirá para armonizar y consolidar normas para el equilibrio de las finanzas públicas, aplicándose un código de buenas conductas fiscales en las esferas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los Gobiernos Municipales.

4. Sugerir al Legislativo la creación de una **Oficina Técnica Económica**, que se encargue de estudiar los proyectos de Leyes con funcionarios calificados, de ser posible con grado de Especialización como mínimo, para analizar objetivamente los proyectos y seguidamente dictaminarlos. A través de esta Oficina se estaría ilustrando a los parlamentarios de las bondades, deficiencias, alcances y significado que tendría para nuestro país, la aprobación o rechazo de los proyectos de leyes y proponer propuestas de modificaciones, basados en criterios técnicos.

4) Transparentar la ejecución del gasto público mediante el SIAF.

Modificar la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado de modo a completar y ajustar el Sistema Integrado de Administración Financiera, sobre la base de las experiencias conocidas, entre ellas se citan:

1. Por el lado de los gastos, incorporar la **etapa del compromiso en el Sistema Integrado de Contabilidad (SICO)**, con el objetivo de conocer el nivel de las operaciones financieras que mantienen las Instituciones conectadas a la red y por el lado de los ingresos, el **devengado o liquidado** que actualmente son iguales, no debiendo ser así, los registros contables deben efectuar las oficinas recaudadoras, mediante la implantación de un módulo que permita la carga de la información por bocas de recaudación.
2. Por el lado del Sistema de Tesorería (SITE), implementar la cuenta unificada para evitar los pagos en cheques, esta modalidad ayudará a efectuar transferencias en forma secuencial y directa, por medio virtual a los proveedores en sus respectivas cuentas corrientes, habilitadas en bancos de plaza seleccionados por el Ministerio de Hacienda, lo que ayudará a transparentar la gestión de pagos.
3. Consolidar la implantación de Ley N° 2051 “DE CONTRATACIONES PUBLICAS” de fecha 21 de enero de 2003, que exige transparentar todos los procesos de compras por parte de cada una de las Entidades y Organismos del Estado.

El avance es importante, pero aún faltan otros aspectos:

- a) Uniformar documentos estándares de licitación y de contratación.
- b) Evitar la excesiva centralización.

- c) Eliminar los trámites engorrosos.
- d) Fortalecer la planificación de las adquisiciones.
- e) Implantar programas de capacitación periódicas por parte del Ente encargado.
- f) Implantar mecanismos de control interno eficiente y adecuado.
- g) Implementar mecanismos modernos de información y difusión que permita al sector privado informarse de manera oportuna y ágil.

La información y las evacuaciones de consultas deben ser rápidas, de forma que no quede dudas a nivel de los Administradores del Gobierno Central y de los Gobiernos Subnacionales, porque, la incertidumbre, el desconocimiento y la innovación, siempre fueron objeto de pedidos de inconstitucionalidad de la Ley y con ello, se perdería una gran oportunidad que tiene el Poder Ejecutivo de recuperar la confianza en la gestión de parte de la sociedad civil.

4. Descentralización Fiscal.

La resistencia a las reformas pasa por un cambio cultural, por ese motivo, impulsar una Ley marco de Descentralización Fiscal con asignaciones de competencias y responsabilidades, hasta la fecha no se pudo concretar en Paraguay como una política a implantar. Actualmente existe un Proyecto de Ley que establece alícuotas de la mayoría de los impuestos nacionales a ser transferidos hacia los Gobiernos Subnacionales, pero a juzgar por las experiencias vividas, sería imposible pensar nuevamente en la coparticipación de ingresos.

Los Gobiernos Subnacionales se agruparon en Asociaciones, Federaciones, entre otros, para tratar varios temas, porque entendieron que solamente el impulso de los interesados podrá ser posible lograr la Descentralización, para el efecto, se realizaron diversas Jornadas organizados por ONGs donde se plantearon:

- Potenciar la descentralización del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario.
- Descentralizar efectivamente la administración y gestión del presupuesto en educación.
- Revisión y optimización de los tributos municipales vigentes.
- Modernización de las normas de gestión administrativa y de recursos humanos.
- Establecer la obligatoriedad de rendir cuentas a la ciudadanía.
- Elaborar una Ley de Descentralización que otorgue la transferencia real de competencias, recursos y autoridad política necesaria para gerenciar la salud, la educación y la infraestructura vial a los Gobiernos Departamentales y Municipales.

A todo lo expresado se agregaría, que los procesos actuales de participación ciudadana, transparencia fiscal, presupuesto participativo, con un pueblo ignorante en temas básicos de finanzas públicas jamás darán resultados porque serán nuevamente impuestas a nivel local por personas interesadas con capacidad de manipular a los ciudadanos para volcar inquietudes a favor de los mismos, en este aspecto, “Capacitar a la ciudadanía” es una cuenta pendiente en muchos países con las mismas características que el nuestro, *para ello se impone modificaciones en los planes de estudios desde la primaria hasta la terciaria para que en el futuro se cuente con una sociedad crítica*, que pueda interpretar las políticas que serán implementadas, poder reclamar lo bueno y descartar las malas prácticas, porque las reuniones de personas entendidas son más enriquecedoras por su alta participación en las audiencias públicas o caso contrario se convierte en una simple asistencia. Además, las Contralorías Ciudadanas también deben estar preparadas para controlar y juzgar la Gestión Pública, desde cualquier punto del país.

BIBLIOGRAFÍA

- **Marcos, Makón**, “Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Pública”, XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público, Junio 2003.
- **Spalding, James y Rojas Ortigoza, Flora**, “El Presupuesto Público del Paraguay. Procesos y Progresos”, Asunción, Paraguay, Mayo 2003.
- **Rojas Ortigoza, Flora**, “Modernización del Presupuesto Municipal adecuado a la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado”, Serie CEMAF N° 2, Asunción, Paraguay, 2000.

