

HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTION PÚBLICA.

ANÁLISIS CRÍTICO

Flora Rojas

A. PRESENTACIÓN

En nuestro país (Paraguay) prevalecen desde hace mucho tiempo modismos de conductas que retrasan hasta hoy el andar de la gestión pública a causa de la improvisación porque todo es para ayer; identificación anticipada de la causa efecto de procedimientos adoptados; el amiguismo; la desidia; la descoordinación y desconocimiento dentro de una misma área; hechos que entorpecen la gestión pública por falta de:

- Visión de largo plazo.
- Misión de los funcionarios de alto nivel.
- Selección de equipos de gobierno.
- Liderazgo en los niveles directivos.
- Proceso de toma de decisiones oportunas.

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 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?

La toma de decisiones oportuna y de calidad es la expresión de un buen gobierno. Para tomar decisiones oportunas y de calidad 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.

De una administración que tradicionalmente orientó su accionar al cumplimiento de normas y procedimientos, se tiene como objetivo pasar a una administración a la que se le responsabiliza por el cumplimiento de los objetivos y resultados que le demanda la sociedad, en condiciones de eficacia, eficiencia y economicidad en el uso de los recursos.

El tratamiento de un nuevo modelo de gestión es una tarea vasta y que cubre un conjunto de disciplinas. Este documento sólo se concentra en el análisis en los instrumentos vinculados con la gestión económica financiera vigente y las propuestas se refieren básicamente a mejorar su funcionamiento y el contexto en que se desempeñan.

B. ANTECEDENTES

Si bien el cambio en el modelo de gestión pública es un reclamo actual de nuestras sociedades y un compromiso que vienen asumiendo los gobiernos, los primeros antecedentes en la materia se remontan a la década de los años 60, en Paraguay a través de la Ley N° 14/1968 "Orgánica de Presupuesto Público" cuando se inicia la aplicación de la técnica del **presupuesto por programas**.

Esta técnica, tuvo como objetivo inicial el de contar con un mecanismo que posibilite vincular los planes y los presupuestos y se propuso 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 implicar 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 decadencia y falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización, en una primera etapa, de las características metodológicas de esta técnica, la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto con los otros sistemas administrativo, la inexistencia de cambios o modalidades en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegia el control en el uso de recursos, son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos con su uso en lo que hace a promover un cambio en el modelo de funcionamiento de las instituciones públicas.

A inicio de la década de los años 80, se adopta en algunos países europeos (España) y latinoamericanos la técnica del presupuesto por programas, que intenta la

instrumentación de la técnica del **presupuesto base cero** que recoge la idea original de dicha técnica (vincular producción con insumos reales y financieros) y brinda herramientas adicionales para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. Esta técnica ha tenido escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de informaciones y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programa y no como una técnica complementaria útil para fijar prioridades, al momento de definirse la orientación de la política presupuestaria.

En nuestro país (Paraguay) se implanta la **técnica base cero** a través de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado, luego modificado por Ley N° 1636/2000, que postergo su aplicación a partir del presupuesto del año 2002. La norma establecía disminuciones de programas por fusiones o por eliminaciones, como así también, podrían aumentar los programas siempre y cuando estén debidamente justificados en objetivos y metas factibles de medir en resultados. Pero hasta la fecha su aplicación efectiva no fue posible por factores fundamentales que hacen a la técnica:

1) Que la situación política lo permita.

El Gobierno en quien recayó ya estaba en el penúltimo año de su mandato, se encontraba debilitado, con juicios políticos que debió enfrentar los cuales crearon incertidumbre política, hechos que evitó contar con la fuerza necesaria y poder político para fusionar, disminuir y eliminar, de manera a reducir el gasto público. Los logros de esta técnica solo pueden ser posibles en los nuevos Gobiernos a partir de su primer año de mandato.

2) Que la administración presupuestaria esté dotada de los suficientes recursos humanos calificados.

Toda innovación en la técnica pasa por un proceso previo, los recursos humanos disponibles en el área de la Administración Financiera de las Instituciones públicas no estaban preparados para entender y aplicar eficientemente. Luego de 34 años de que los técnicos elaboraban el presupuesto con una metodología repentinamente cambia, la manera de hacer presupuesto con la incorporación de una visión diferente que se inicia con la planificación previa.

3) Que los agentes económicos y contribuyentes lo demanden.

Este principio fue el único que siempre estuvo y está pendiente de conocer en qué se gasta, para qué se gasta y cuanto se gasta.

Más adelante, a finales de la década de los 80 e inicios de los 90, se encara en la mayoría de los países de América Latina una **reforma en la administración financiera**, en nuestro país se adoptó a partir del año 1997 sin normativa legal que avale el nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera (SI AF) impulsado y

administrado por el Ministerio de Hacienda, recién en el año 2000 Paraguay contó con una nueva Ley de Administración Financiera del Estado. Esta reforma se sustenta en una visión de interrelación entre sistemas, es decir que la reforma de los sistemas básicos que la conforman: presupuesto, tesorería, crédito y deuda pública, contabilidad, inversión y control, se deben realizar bajo una concepción integral e integradora de los sistemas administrativo. Se concibe a dicha reforma como parte de la reforma administrativa del Estado e implica un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos financieros de sector público.

La moderna visión de la reforma de la administración financiera contempla que la misma no solo debe abarcar a los sistemas antes mencionados, sino también a los mecanismos de programación y administración de los recursos reales (humanos y materiales) y su objetivo es lograr un mejoramiento sustancial de la gestión pública.

Esta concepción de administración financiera implica ligar la gestión administrativa al registro contable y, por lo tanto, plantea como requisito un profundo proceso de reingeniería en la programación y administración de los recursos reales y financieros del sector público. En este aspecto es importante hacerse una pregunta: ¿Sirvió el SIAF para combatir la corrupción?

Si bien se han logrado avances sustanciales en la producción de informaciones sobre la gestión económico-financiero de las instituciones públicas y se mejoraron los procesos de toma de decisiones por los niveles políticos y gerenciales, *no se logró una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros.*

A finales de la década de los 90 e inicios de la actual se comienza a aplicar, con base en la experiencia, básicamente de Estados Unidos, Inglaterra y Nueva Zelanda, la herramienta de los **compromisos de gestión**, tanto ante la ciudadanía (carta compromiso con el ciudadano) como entre los niveles políticos y gerenciales de las instituciones públicas (contratos por desempeños o resultados). Estos instrumentos se orientan a lograr la rendición de cuentas por resultados y a instrumentar regímenes de incentivos a las organizaciones y a los funcionarios y empleados públicos por el cumplimiento de dichos resultados. Este nuevo modelo recoge las ideas originales de la técnica del presupuesto por programas (vincular la prestación de servicios con los respectivos insumos que se requieren), de la reforma de la administración financiera (relacionar el proceso de administración de los recursos reales con los sistemas de registro e información y posibilitar que

estos últimos midan en forma sistemática y fidedigna la gestión económico-financiera pública) y de una nueva visión de planificación normativa de los años 60.

Por último, el uso de INTERNET como herramienta para instrumentar el gobierno electrónico plantea una nueva forma de relacionamiento del Estado con los ciudadanos, no solo en lo que hace al suministro de abundante información sobre la gestión pública, sino también en lo que se refiere a nuevos modos de efectuar los ciudadanos trámites y transacciones con el Estado. Dentro de ello cabe destacar la introducción progresiva de las compras electrónicas que promueven la transparencia y simplificación de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, las guías de tramites que le faciliten al ciudadano su relación con los requerimientos al Estado y, en general, las diversas aplicaciones del gobierno electrónico.

Hace más de una década que se viene intentando en Paraguay, a partir del cambio de modelo de Gobierno (1989) la instrumentación de un nuevo modelo de gestión pública.

C. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Si bien es difícil efectuar una evaluación del grado de avance en el cambio de modelo de gestión que cubra la realidad de todos los países latinoamericanos, en donde Paraguay se halla inserto, se puede afirmar que, salvo en algunos países donde se están alcanzando importantes logros en la instrumentación de dicho cambio, en general sigue primando el modelo de gestión altamente formalista, con énfasis en los controles y limitaciones en el uso de los medios (recursos reales y financieros), sin obligación de rendición de cuentas de los resultados que los gobiernos asumen cumplir ante sus ciudadanos.

¿Cuáles son, a nuestro entender, las causas centrales que explican esta situación?

En el **primer caso**, la definición del rol del Estado tuvo en muchos casos un contenido básicamente declamatorio o ideológicamente voluntarista. Se reivindicaba el rol del Estado pero no se hacían esfuerzos para mejorar y transparentar la gestión pública y por tanto, ponerla al servicio de los ciudadanos. Quienes planteaban y plantean un rol activo del Estado se olvidan de que ello no podrá lograrse sin un fortalecimiento de su capacidad de gestión.

En la concepción neoliberal el Estado es un mal necesario que debe cumplir las funciones esenciales y por tanto, no se concibe la necesidad de mejorar su capacidad de gestión, sino el de lograr equilibrios macroeconómicos.

En ninguno de los casos se consideraba que el cambio del modelo de gestión sea un tema crítico de resolver.

Una **segunda causa** se vincula con el **rol del Congreso** en el tratamiento presupuestario. A pesar de los avances metodológicos orientados a vincular en el presupuesto la producción de bienes y servicios con la demanda de recursos reales y financieros, el tratamiento de presupuesto sigue bajo los criterios tradicionales de que la aprobación implica un mandato para gastar, sin consulta al ente recaudador, y no obligaciones de producir bienes y prestar los servicios prioritarios que demanda la población con los recursos asignados a las instituciones públicas.

Por otro lado, la rendición anual de cuentas que debe efectuar el Poder Ejecutivo es meramente formal y orientada a verificar el cumplimiento en uso de las variables financieras autorizadas y no en el cumplimiento de políticas, metas y objetivos.

Una **tercera causa** que explica las dificultades en la instrumentación del nuevo modelo de gestión es el rol que han venido cumpliendo los **órganos rectores de los sistemas administrativos financieros**. Dichos organismos han sido los principales impulsores de los procesos de reforma pero, por otro lado, han continuado concentrando controles formales y de medios. El concepto de centralización normativa y descentralización operativa no ha sido aplicado en forma integral. De esta situación surge la paradoja de que quien impulsa los procesos de reformas horizontales, se han transformado, inconscientemente en uno de los principales obstáculos para el éxito de dichos procesos.

Otra causa la podemos encontrar en los **regímenes de personal** del sector público. Los mismos han sido diseñados con el loable necesario criterio de evitar que el Estado se convierta en un botín político y garantizar la estabilidad del empleado público. Esta política no ha sido complementada con la aplicación de mecanismos de incentivos que promuevan y premien al funcionario, no solo por el cumplimiento de las normas sino por la eficiencia y eficacia que le imprime a su gestión.

La **secuencia utilizada en la instrumentación de las reformas** ha sido un obstáculo adicional. Primero se reforman las normas legales, a continuación se elaboran las metodologías y manuales y se deja para el final el cambio en las prácticas de trabajo. Esto ha originado proliferaciones de normas legales, metodologías y manuales

desconectadas de la realidad cotidiana de las prácticas de trabajo que permanecen, en la mayoría de los casos, en forma inalterable.

Por último, los roles que han desempeñado y desempeñan la **dirigencia política, la burocracia y la sociedad** con relación al funcionamiento del Estado son aspectos que han afectado y obstaculizado la transformación del modo de gestión pública.

ALGUNAS IDEAS SOBRE CURSOS DE ACCIÓN A SEGUIR

No es discutible la necesidad de cambiar el modelo de gestión de las organizaciones públicas. Es un reclamo unánime de la ciudadanía.

En este punto se presentan algunos aportes mínimos en ese camino si bien no se pretende ni se está en condiciones de presentar un "recetario" sobre como lograr la instrumentación de un nuevo modelo de gestión se considera oportuno abrir el debate sobre algunos temas que se estima deberían encararse para cumplir con ese objetivo.

El nuevo modelo de gestión debe orientarse a lograr una administración más eficiente y eficaz, capaz de resolver los problemas cotidianos que tiene la gente, produciendo bienes y prestando servicios de calidad.

LAS "SIETE REGLAS" DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA.

1) Articular la técnica presupuestaria con la planificación estratégica.

Es necesario lograr una aplicación efectiva de la técnica del presupuesto por programas conjuntamente con la implantación de la planificación estratégica. Esto implica definir indicadores de impacto de producción de bienes y servicios y de relaciones insumo- producto, cuantificables, registrables y verificable. 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.

En este aspecto es importante el cambio de mentalidad necesario en nuestros gobernantes en cuanto al rol del Estado incluyente y no excluyente.

2) Cambio cultural como proceso a partir de los planes de estudios.

Las conductas no deseadas por los habitantes en Paraguay pasan por un cambio cultural enraizado en nuestras costumbres y actitudes, pero para contar con un verdadero cambio se debe atacar desde su origen, porque para transparentar la gestión pública los ciudadanos deben entender e interpretar las informaciones que se le brinda, para ello, debería introducirse como eje transversal en los curriculum educativos a partir de la educación escolar básica, como asignatura las finanzas públicas, para lograr que la sociedad civil pueda opinar en forma acertada en la materia. Actualmente, las personas deben cursar el nivel terciario, al cual acceden el 3% de la población, para entender conceptos básicos sobre las finanzas públicas o cursar cursos de especialización.

Nuestros gobernantes no tienen la obligación de contar con un título de grado para ocupar un cargo público, solo se exige un mínimo de edad y nacionalidad, razón por la cual es un proceso de largo plazo pero orientado a resultados.

3) La Integración del diseño organizativo y el presupuesto.

Las super estructuras organizativas, la atomización de tablas de asignación de sueldos, la doble remuneración, y la variedad de leyes que comprometen recursos por el otorgamiento de beneficios a los funcionarios públicos, hicieron posible absorber más del 70% del ingreso ordinario real, por las remuneraciones al personal activo y pasivo.

Para dar solución de corto plazo a este problema se deberá:

- Uniformar las tablas de asignación del Sector Público, elaborado conforme a una lógica sostenible.
- Aprobar una Ley marco organizativo para regular la composición de las estructuras orgánicas.
- Reformular leyes que comprometen los recursos del Estado en la asignación de beneficios y en la generación de nuevos cargos.
- Profesionalizar la alta dirección.

Más adelante, se deberá establecer en la función pública los contratos por resultados o acuerdos-programas complementarios del presupuesto por programas que posibilitarán que los compromisos que asuman los funcionarios públicos ante las autoridades políticas y la sociedad, por el cumplimiento de objetivos y resultados.

Además, establecer un régimen de incentivos y sanciones tanto a las instituciones como a su personal por el cumplimiento o incumplimiento de los mismos. Estos incentivos podrán ser no-solo de naturaleza económica sino que también deberán

implicar una flexibilización en el uso de los medios que demandan las instituciones publicas. (sin descuidar los necesarios controles formales)

El rol de los sindicatos de empleados públicos debería ser fundamental en esta materia. A su responsabilidad natural de defensa de la remuneración y estabilidad de los empleados públicos, debería adicionarse la de participar en la capacitación de los mismos y la de evitar que los intereses corporativos entren en conflicto con lo que la sociedad les demanda al Estado. Para ello es vital que los sindicatos participen en el diseño de los incentivos arriba mencionados.

4) Culminar los procesos de reforma de la administración financiera.

En primer lugar, es necesario efectuar reformas al Sistema Integrado de Administración Financiera, específicamente en el Sistema de Contabilidad (SICO), con la incorporación de la **etapa del compromiso en el gasto**, que va mucho más allá del plan de caja, con el objetivo de conocer el nivel de las operaciones financieras que mantienen las Instituciones conectadas a la red. Por el lado del ingreso, el **devengado o liquidado** actualmente en los reportes son iguales, no debiendo ser así, las registraciones de las recaudaciones deberían efectuarse por el hecho económico, es decir, por las oficinas recaudadoras mediante la implantación de un módulo que permita la carga de la información por bocas de recaudación.

En **segundo lugar**, el Sistema de Tesorería (SITE), implantar la cuenta unificada para evitar los pagos en cheques, porque la nueva modalidad será a través de transferencias directas por medios virtuales a los proveedores en sus respectivas cuentas corrientes, habilitadas en bancos de plaza seleccionados por el Ministerio de Hacienda.

Con las incorporaciones señaladas, se logrará una mayor transparencia en la producción de informaciones y en la gestión financiera de sector público.

5) Participación ciudadana.

Las democracias modernas, como uno de los rasgos característicos, tienen la tendencia a dar preponderancia a la participación del ciudadano como elemento que efficientiza y enriquece la acción del Gobierno, porque ejercen un control de gestión mayor sobre las políticas públicas, esto hace a su vez más transparente la gestión.

Dentro de esta tendencia de abrir la participación, aparecen la audiencia pública, la consulta popular y el presupuesto participativo, con el fin de que las decisiones de los gobiernos surjan y/ o sean avaladas, convalidadas y legitimadas por los contribuyentes.

Debe producirse un cambio en la participación de la ciudadanía. De una actitud pasiva en la gestión y de reclamos se debería pasar a una actitud "militante", tal como el Presupuesto Participativo. Esta herramienta, de uso básicamente por los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipios), posibilita lograr una efectiva participación ciudadana en la asignación, administración y rendición de cuentas de los recursos públicos.

6) Desburocratización y descentralización de los recursos.

La mayoría de los Organismos y Entidades de Estado perciben ingresos establecidas en normas legales que pasan a formar parte de sus recursos propios, como así también, reciben ingresos provenientes de donaciones y/o crédito externo destinados a financiar gastos estipulados en los propios convenios o acuerdos de partes. Estos recursos pasan por una burocracia que entorpece la utilización de los mismos.

Establecer una metodología de fondo rotativo para las entidades centralizadas que cuentan con los recursos propios mediante la utilización directa de las recaudaciones y rendición de cuentas, por ejemplo mensual, y que los respectivos presupuestos institucionales de las entidades afectadas de cada departamento, registre el rendimiento real de los ingresos.

En el caso de las Donaciones y Crédito Externo, posibilitar su transferencia mediante un procedimiento rápido para agilizar la transferencia a las Entidades beneficiarias y además, será vista por los Organismos Internacionales como una voluntad política de parte del Estado paraguayo para agilizar los trámites.

7) Autonomía tributaria como modelo de eficiencia y transparencia.

La autonomía tributaria deberá ser un fin de mediano plazo porque las experiencias de varios países que la adoptaron como modelo fueron exitosas, caso: Perú y Ecuador. En **primer lugar**, se deberá concretar la era virtual en la Administración Tributaria actual para eliminar todos los formularios de declaración jurada y los pagos por red bancaria, además las fiscalizaciones se harán direccionadas sobre la base de informaciones veraces extraídas de las cuentas corrientes de los contribuyentes.

Con la implantación de esta metodología disponible para el contribuyente, tanto para el llenado y pago de sus impuestos como así también, efectuar consultas en red, la administración tributaria podrá contar al instante de información confiable

de las recaudaciones por bocas de recaudación, y en esta era digital, urge la modernización de la administración tributaria.

En **segundo lugar**, elaborar una ley que cree una Superintendencia Paraguaya de Tributación (SUPAT) dependiente en línea directa del Presidente de la República para contar con el apoyo en su labor y responder directamente al máximo estamento del Ejecutivo. El financiamiento provendría del 2,5% de las recaudaciones tributarias.

En **tercer lugar**, el personal deberá ser admitido por concurso de oposición mediante selección objetiva para todos los cargos desde el más elevado nivel al más bajo, con sueldos promedios de empresas de mayor relevancia del sector privado.