

DESAFÍOS DEL PLAN ECONÓMICO DEL GOBIERNO NACIONAL 2003-2008.

ANÁLISIS CRÍTICO

A. PRESENTACIÓN

Nuestro país (Paraguay) presenta actualmente un contraste de profundidad jamás vivido como actualmente. El Estado que el país necesita y que sus principales dirigentes deben volcar a la sociedad civil, es la voluntad política para revertir indicadores, como por ejemplo: 49% de pobreza (2.700.000 habitantes).

Necesitamos, contar con un Estado respetado y respetable, serio, confiable, que asegure estabilidad, construya un sistema de legalidad y promueva el desarrollo económico y social sostenido del país, ofreciendo seguridad jurídica a la inversión y haciendo frente a los problemas de pobreza y la exclusión social.

La realidad indica que el Gobierno Nacional (Los tres poderes del Estado son responsables, no solo el Ejecutivo) tendrá que hacer frente a déficits profundos en tres grandes dimensiones del funcionamiento y la actividad del Estado:

1. la situación fiscal, especialmente desde el punto de vista de la sostenibilidad.
2. la gobernabilidad del país en un sentido político-institucional (gobernabilidad democrática) y la vigencia del Estado de derecho.
3. la calidad de las políticas, organizaciones y operaciones gubernamentales, su eficacia y eficiencia.

La búsqueda de soluciones al conjunto de problemas es una tarea pendiente y prioritaria para nuestro país. Deberán abordarse de manera inexcusable priorizar en la agenda del Gobierno los tres temas planteados y como precondition para que Paraguay pueda retomar la ruta del desarrollo. En ausencia de voluntad y acciones concretas y claras para enfrentarlos, será un riesgo por el incumplimiento de su rol principal, a favor de la estabilidad y el desarrollo económico y social.

B. ANTECEDENTES

A partir del año 1995, inicia el proceso sostenido de déficit fiscal en Paraguay que se acentuó más en el año 2000, con el 4,3%, luego en el año 2001, cerró con 1,1% y finalmente en 2002, con 3,3%. Porcentajes importantes para un país pequeño como el nuestro. Los factores que explican el déficit se pueden agrupar en:

- Estructurales, que presionan a la evolución creciente de los gastos, tales como el déficit de la caja fiscal, el cual contribuyó con mayor participación.
- Aquellos relacionados a la estructura del sistema tributario y al debilitamiento del aparato recaudador. Los ingresos tributarios crecieron solamente 2% en 2002, a pesar del incremento proyectado de 11,5% en términos nominales del PIB, como consecuencia de la recesión económica reflejo de la vulnerabilidad de la economía ante los shocks externos, y a la percepción desfavorable de los agentes económicos relacionados con los problemas de incertidumbre política y problemas del sistema financiero, que terminaron reflejándose en una reducción del nivel de gasto de inversión y de consumo.

Por otra parte, los problemas de sostenibilidad fiscal están directa y estrechamente vinculados con las fallas de gobernabilidad y funcionamiento institucional.

En el campo tributario, Paraguay es uno de los países con menor presión tributaria (recaudación en relación al Producto Interno Bruto) de 10% en promedio de 1997-2001; se produjo un deterioro de la base tributaria por excesivo gasto tributario (exoneraciones) y además, el sostenido debilitamiento de la Administración Tributaria en recaudar que repercute en altos niveles de evasión.

Por el **lado de los gastos**, se incrementaron en 115% en el periodo 1995-2002. Una vez expresados a precios de 1995 los gastos tuvieron un incremento del 31% (es decir, más del doble del incremento de los ingresos). Dentro de los gastos es importante destacar la evolución de los gastos corrientes que tuvieron un incremento del 35,9% en el periodo estudiado, mientras que los gastos de capital crecieron solo el 17,7%. El gasto en personal se incrementó en el mismo periodo, 33,1% en términos reales. Por otra parte, los gastos financieros (pago de intereses de la deuda) se incrementaron 117% en el periodo 1995-2002, es decir el triple que el promedio de los gastos debido al pago de intereses, y a la depreciación de la moneda el guaraní, ante las demás monedas extranjeras.

Entre otros aspectos que también son importantes de puntualizar, además del déficit fiscal, son:

- Aumento de la Deuda.
- Aumento de la tasa de morosidad y caída del crédito.
- Aumento de las tasas de interés.
- Aumento de la pobreza.
- Aumento del desempleo y subempleo.

C- DESARROLLO

I. PLAN ECONÓMICO SOCIAL 2003-2008 PROPUESTO POR EL GOBIERNO ELECTO.

OBJETIVOS ESTRATEGICOS DEL PLAN ECONOMICO SOCIAL

1. Recuperación de la confianza en las instituciones del Estado y en sus autoridades a través de la modernización de la gestión pública, y una lucha frontal contra la corrupción y la ineficiencia.
2. Crecimiento económico sustentable con responsabilidad fiscal, social y medio ambiental, promoviendo un nuevo modelo de desarrollo basado en el cumplimiento de la ley y la diversificación de la producción y exportación de la producción nacional.
3. Reducción de la pobreza y la desigualdad social para mejorar el bienestar de la gente.
4. Promoción de la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas y en el control de la gestión pública.

OBJETIVOS INMEDIATOS (100 días)

1. Lucha contra la corrupción y la evasión.
2. Reactivación económica
3. Combate contra la pobreza y la inseguridad

4. Reversión el deterioro de las finanzas públicas: déficit fiscal, pago de la deuda interna y externa.
5. Fortalecimiento del sector financiero

OBJETIVOS DE CORTO PLAZO (2004-2005)

1. Modernización y reforma de la gestión pública
2. Reforma de la banca publica y del sector financiero
3. Reforma de las cajas fiscales y reformas tributarias
4. Racionalización de las empresas publicas (capitalización y concesiones privadas) y fortalecimiento de IPS
5. Implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREP)
6. Desarrollo del servicio civil
7. Desarrollo del plan estratégico de las obras de infraestructura, de la agricultura y la industria.

OBJETIVOS DE MEDIANO PLAZO (2006-2008)

1. Consolidación de las reformas de la Administración Pública
2. Fortalecimiento del sistema financiero y desarrollo de mercado de capitales
3. Calificación de la mano de obra, ampliación y mejoramiento de la infraestructura pública.
4. Nuevo modelo de desarrollo productivo basado en la agro-industria

II. PROPUESTAS LEGISLATIVAS PRIORITARIAS DEL PODER EJECUTIVO PARA LOS PRIMEROS 100 DÍAS

Las metas y las medidas específicas están en proceso de elaboración. El propósito del presente escrito es presentar la lista de prioridades del Poder Ejecutivo, explicando el propósito y el alcance de las leyes a ser remitidas al Poder Legislativo.

1. Ley de Reordenamiento administrativo y adecuación fiscal (lista para ser enviada)
2. Ley de Racionalización de las cajas fiscales (lista para ser enviada)
3. Ley de Responsabilidad fiscal (en preparación)
4. Ley de Presupuesto General de la Nación con Nuevo Enfoque (entregado al Congreso)
5. Ley de la Banca Pública (en revisión)
6. Ley de Reforma del Código Aduanero (próximo a ser remitido)
7. Ley de Garantía de los Depósitos (con media sanción del Congreso)

III. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

El énfasis de la reforma que postulan los proyectos de leyes es en el área administrativa, de gestión pública y del sector financiero, para cumplir con la función social del Estado y agente dinamizador del desarrollo. Esto implica un soporte legislativo consistente en siete leyes que permitirán contar con los instrumentos legales para la lucha contra la corrupción, la evasión impositiva, la promoción de la reactivación económica y la reducción de la pobreza y la inseguridad.

1. PROYECTO DE LEY DE REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y ADECUACION FISCAL

Esta iniciativa se funda en los principios de lograr el equilibrio de las finanzas públicas y la eliminación de privilegios sectoriales o individuales. Algunas de sus características principales son:

- a) mejorará el funcionamiento del Ministerio de Hacienda transfiriendo las funciones de la Secretaría Técnica de Planificación al Ministerio de Hacienda y restituyendo a la Sub-Secretaría de Tributación su facultad de fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones tributarias establecidas en la Ley 125/91. La Sub-Secretaría de Planificación tendrá a su cargo la priorización de las inversiones públicas, la coordinación de la cooperación internacional, y la evaluación del impacto de las políticas públicas y la del financiamiento externo.
- b) Reducirá la inequidad tributaria, generalizando el IVA, eliminando todas las exenciones no contempladas en la Ley 125/91 y reduciendo la tasa del impuesto a la renta, del 30 al 20%.
- c) Racionalizará los gastos estableciendo límites a los honorarios abonados a los abogados, escribanos y procuradores que actúen en defensa de los intereses del Estado.

El impacto esperado será un progreso significativo en la optimización y funcionamiento del Ministerio de Hacienda, en el combate a la evasión fiscal, y en la reducción de los gastos.

2. PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA CAJA FISCAL

Este proyecto de ley apunta a conseguir una profunda transformación del marco legal que rige al sistema de jubilaciones y pensiones administrado por el Ministerio de Hacienda a través de la llamada Caja Fiscal.

Reducirá las asimetrías en los beneficios de las diferentes cajas, a través del incremento de los aportes a niveles diferenciados, ayudando con ello a reducir el déficit fiscal.

La situación de las cajas fiscales explica las dos terceras partes del déficit fiscal actual y se debe poner freno a este deterioro.

La Ley trata sobre los requisitos para acceder al beneficio jubilatorio y de pensión, la manera de calcular el beneficio y los ajustes que se deberán hacer a éstos periódicamente, a los efectos de mantener su poder de compra en el futuro.

Asimismo, se incluyen disposiciones expresas que exigen metas e informes de gestión al Director de la Caja, auditorías anuales automáticas y la depuración y actualización permanente de la base de datos.

Este ajuste implica un sacrificio, pero continuar con el esquema actual es insostenible, además de ser inequitativo entre las cajas. Por lo tanto, se imponen acciones concretas y decididas por parte del estado; de otro modo sería irresponsable al admitir que la situación siga empeorando. En efecto, si se sigue financiado un creciente déficit con recursos tributarios, para una minoría, en poco tiempo se tendrá un estado incapacitado para cumplir con sus objetivos básicos. En su gran mayoría la fuerza laboral no cuenta con un servicio jubilatorio y no es justo que con el dinero de todos los contribuyentes se siga sosteniendo un sistema que no tiene sustentabilidad fiscal.

3. PROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL.

- La Ley de Responsabilidad Fiscal toma como premisa básica que "EL ESTADO NO PUEDE VIVIR MÁS ALLA DE SUS LIMITES, GASTANDO MÁS DE LO QUE INGRESA", y para el logro de ésta premisa será necesaria establecer metas de reducción del Déficit Fiscal en forma gradual hasta llegar a un resultado sostenible y sustentable de las Cuentas Públicas.
- La Ley de Responsabilidad Fiscal permitirá, en forma explícita, analizar la REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, basado en conceptos de prudencia y responsabilidad, porque exige cumplimiento de metas de todos los entes públicos, dictando principios de responsabilidad y disciplina en la expansión del endeudamiento y gastos.
- La Ley de Responsabilidad Fiscal tiene como objetivo minimizar los efectos de una política fiscal discrecional, y con ello dotar de mayor disciplina, eficiencia y transparencia a la gestión fiscal, así como establecer mecanismos explícitos de relaciones intergubernamentales entre todos los niveles de gobierno, incorporar la elaboración de presupuestos plurianuales de modo a dar mayor certeza y previsibilidad, así como aislar las discusiones técnicas de las políticas en la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

4. PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION (PGN) 2004, CON NUEVO ENFOQUE

La Ley de PGN 2004 traducirá un *nuevo enfoque* basado en los principios de transparencia, eficiencia, y responsabilidad fiscal y social.

Algunas de sus características principales son las siguientes:

- a) Representará un progreso significativo en orden a poner en práctica lo estipulado en el art. 88 de la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado, la Ley 1636/00 que modifica el art. 88 de la Ley 1535/99 y el Decreto 20.990/93, de lineamientos para la elaboración de los Ante Proyectos de presupuesto 2004, que establecen una nueva metodología para su elaboración, presentación, ejecución, y evaluación. En efecto, se implementará en los 10 Ministerios la técnica de base cero y todos ellos contarán con un Plan Operativo de Actividades (POA) y un Plan Anual de Inversiones (PAI). La misma técnica ha sido introducida en las restantes 62 unidades administrativas. Así, las 72 unidades administrativas que componen el PGN presentaran sus presupuestos al nivel de agregación de *actividades* lo que permitirá un análisis del mismo en términos de *costo*. El esquema de presentación hasta ahora ha sido el de programas, sub-programas, y rubros, concepto totalmente superado por este nuevo enfoque.

b) Incluirá una serie de medidas orientadas a combatir la corrupción, tales como la adopción de un catálogo de precios de insumos, la utilización de la red bancaria para el pago de todos los funcionarios públicos, tanto de la Administración Central como de los Entes Descentralizados, un nuevo sistema de pagos a proveedores, y el fortalecimiento del sistema de control del patrimonio para asegurar que todas las facturas de compras representan de manera fiel y legítima bienes y servicios efectivamente incorporados al patrimonio del Estado.

c) Contribuirá a la racionalización de la administración del Estado incorporando normas que limiten el número de modificaciones posibles a la Ley del Presupuesto (entre 1997 y 2002, por ejemplo, se aprobaron 305 Leyes de Modificación) e incluyendo una nueva Tabla de Asignación y una nueva estructura de cargos orientada a reducir la asimetría salarial que caracteriza el actual Anexo de Personal.

d) Optimizará la utilización de los recursos del crédito externo destinándolos a las partidas de inversión física y financiera y no a servicios personales, transferencias y otros objetos del gasto como sucede hoy con casi 32 % de dichos fondos.

Establecerá normas estrictas para eliminar gastos superfluos, tales como compra de rodados, uso discrecional de celulares, manejo descontrolado de las partidas para viáticos y alquileres.

f) Estará departamentalizado para todos los programas de Tipo III (Inversión) y para un número significativo de programas del tipo II (Acción).

El impacto esperado será revertir el deterioro de las finanzas públicas por la vía del combate a la evasión y el control de los gastos, orientar el gasto público hacia los objetivos de reducir la pobreza y contribuir a la reactivación económica, y ganar batallas importantes en la lucha contra la corrupción.

5. PROYECTO DE REFORMA DE LA BANCA PÚBLICA

El proyecto de ley de Reforma de la Banca Pública tiene como objeto la transformación de las entidades financieras públicas en dos entidades: una de primer piso y otra de segundo, de manera que la primera focalice su actuación en el sector rural y en aquellos sujetos de créditos que hoy no acceden al sistema financiero formal y la segunda en los sectores de la mediana y gran producción. Con ello se logrará eliminar los obstáculos existentes en la configuración presente de la banca pública que impide un desarrollo eficiente del mercado de fondos prestables.

Con la reestructuración de la banca de primer piso (que tendrá una relación directa con el público) se pretende que los clientes sean aquellos que en la actualidad no están atendidos por la banca privada, y que se evite recurrir a fondos fiscales para suplir esta ausencia.

En lo que a las actividades de segundo piso se refiere se plantea una única entidad resultante de la reestructuración de los actuales fondos que repasará los recursos a las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs) del sistema con criterios competitivos. La entidad financiera de segundo piso tendrá por objeto primordial la administración de los recursos provenientes de créditos otorgados por organismos internacionales para financiamiento de proyectos de desarrollo.

Al final del proceso de reforma se espera una participación estatal eficiente en el sistema financiero, una adecuada y clara asignación de roles en el sector financiero y una mejor utilización de los impuestos del conjunto de la población que ya no financien las pérdidas causadas por una gestión ineficiente.

6. PROYECTO DE REFORMA DEL CÓDIGO ADUANERO (LEY 1.173/85)

El Código Aduanero debe con urgencia ser modificado, por la necesidad de crear no solamente una Aduana con fines de recaudación y mas moderna, y con un mayor control de la corrupción, sino por la de una diseñada como una Empresa del Estado con gran competitividad, encargada del control del ingreso y egreso de mercancías y personas al territorio paraguayo.

Los puntos más resaltantes son:

- a) Adecuación al Sistema Informático Sofía (Sistema de Ordenamiento Fiscal Impositivo Aduanero), este sistema funciona en abierta contradicción con la secuencia del despacho de importación establecida en el Código actual. En este momento la Dirección General de Aduanas (DGA) se ve en la obligación, llevada por la necesidad de actuar con modernidad, a contradecir explícitas disposiciones del mismo.
- b) Inclusión de varios puntos importantes en el Régimen de Admisión Temporal. El Código actual se encuentra absolutamente desfasado con el movimiento de las mercancías sujetas a transformación.
- c) Las disposiciones establecidas regularán con mayor firmeza la conducta de los funcionarios de aduana y los que sin serlo realizan con carácter profesional y de manera permanente actividades auxiliares del Comercio Exterior.

7. PROYECTO DE LEY DE GARANTIAS DE DEPOSITOS

La Ley permitirá al Banco Central-Superintendencia de Bancos resolver con mayor agilidad las dificultades de las entidades del sistema financiero. El mecanismo actual, si bien idóneo es lento y costoso. Por tanto, se contará con un procedimiento ágil y de probada eficiencia, por su aplicación internacional.

Pone al ahorrista en primer lugar, pues, trata por todos los mecanismos posibles que sus depósitos pasen a otra entidad financiera o reciban la protección necesaria hasta el equivalente a 75 salarios mínimos. Además, las amplias facultades para traspasar activos a otras entidades financieras, no sólo sirve para proteger al ahorrista, sino también puede reducir la necesidad de utilizar recursos del Estado. De esta forma, se puede promover la formación de ahorros, tan necesarios para financiar el desarrollo económico del país.

Se establece un mecanismo por el cual las entidades financieras deberán aportar el recurso necesario para formar el Fondo de Garantía. De esta forma, las propias entidades aportantes pueden convertirse en supervisores de los demás bancos. Con este mecanismo se irá reduciendo en forma gradual pero sostenida la participación del Estado en la protección directa de los depósitos. El nuevo esquema puede fomentar la autorregulación del sistema financiero.

Se prevé un mecanismo ágil y eficaz para resolver dificultades que puedan afectar a todo el sistema en su conjunto. Es decir, cuando existe un riesgo “sistémico”, se podrá contar con el instrumento apropiado para resolverlo con rapidez.

La Ley es fundamental para el país, considerando la coyuntura que experimenta el sistema financiero de elevada morosidad y de retracción de la actividad económica. En efecto, al restaurarse la confianza respecto de la solidez del sistema, será posible encarar con mayor probabilidad de éxito la recuperación de las actividades económicas del país.

Finalmente, la ley asegura que el esfuerzo será compartido entre los accionistas y el Estado. Toda ayuda financiera requiere una contrapartida, lo cual, reduce el incentivo de abusos con relación al uso de los recursos públicos

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.

DESAFÍOS.

Como puede verse, las intenciones del Gobierno Nacional son buenas pero faltan varios componentes que no se conocen, tales como:

- Cómo se harán?
- Con qué recurso financiero?
- Quienes (Entidades) ?

Un verdadero plan debe contener objetivos generales y específicos, metas, acciones que conduzcan a lograr los objetivos propuestos, organismos responsables, participantes y periodos; de forma que la ciudadanía pueda monitorear el Plan y totalmente puesto a disposición del pueblo en internet, para lograr la TRANSPARENCIA FISCAL..

El desafío del Gobierno Nacional es el cumplimiento de los objetivos delineados en el Plan, y además, faltan algunos temas que habrá que priorizar para enriquecer la agenda del Gobierno.

1. Competitividad de los mercados.

Los mayores deficits para el desarrollo de los mercados consisten en:

- i. La ausencia de un ambiente favorable a los negocios y de instituciones de regulación confiables y efectivas;
- ii. El bajo grado de desarrollo tecnológico, de infraestructura y de innovación del país;

- iii. La baja calidad y cobertura de los servicios públicos.
- iv. Los altos niveles de informalización de los sectores públicos; y
- v. La ausencia de mecanismos de concertación social efectiva sobre políticas de Estado para el crecimiento y el aumento de la competitividad.

El sistema de innovación tecnológica y productiva, es casi inexistente. El número de patentes registrados en los Estados Unidos por firmas paraguayas durante el año 2002, fue cero. Las causas de esta situación deben ser buscadas en la débil institucionalización de mecanismos de aseguramiento de la propiedad intelectual. Además, existe poca o casi nula colaboración científico tecnológica entre las Universidades Públicas y Privadas, los planes de estudios tampoco se ajustan a la actualidad, hay mucho desnivel académico con relación a países vecinos del MERCOSUR, por la inexistencia de un ente que se encargue de controlar los programas, contenido, horas mínimas exigidas, plantel docente, calidad de los programas. Elementos indispensables que ayudarán a formar recursos humanos calificados a nivel nacional e internacional, porque a través de los mismos, solamente podrán desarrollarse las Empresas en nuestro país.

Además, la implantación masiva de carreras técnicas a disposición de todos los interesados y de todas las edades, para propulsar la obtención de mano de obra calificada de mando medio, necesario para las empresas de pequeño y mediano porte. Actualmente, Paraguay tiene mano de obra cara y deficiente, en relación a la región.

2. Gestión presupuestaria.

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 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 principales que es constituirse en una herramienta que permita establecer y coordinar políticas públicas.

Habrá que incluir en la Ley de Responsabilidad Fiscal, límites máximos para los Organismos y Entidades del Estado que conlleven al equilibrio de las cuentas fiscales, y también para el Congreso, por ejemplo dar un margen del 10% como tope máximo para modificar los créditos presupuestarios de algunas partidas de gastos.

El Congreso Nacional no cuenta con 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 y dictaminarlos, para luego elevar a los miembros del Congreso y exponer en forma sencilla los alcances de cada una de las leyes recibidas, de forma a sancionarlos basados en criterios técnicos.

Otro aspecto importante y necesario es efectuar ajustes 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.

Por el lado del Sistema de Tesorería (SITE), el Plan de Caja es un problema sumado a otros de índole financiero, se habilita a fines de mes, generando incertidumbre en las instituciones sobre la asignación efectiva de fondos, la obligación solamente puede hacerse hasta el monto asignado en el plan de caja lo que genera compromisos que son desconocidos por el Ministerio de Hacienda y además, lo que se asigna en el Plan de Caja tampoco se transfiere.

Nuestro país no ha implantado aún la cuenta unificada para evitar los pagos en cheques, esta nueva modalidad ayudará a efectuar transferencias directas por medios virtuales 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.

Por último no se ha previsto en el Plan, la **Desburocratización y descentralización de los recursos genuinos**, para que las entidades centralizadas que perciben recursos genuinos puedan administrar directamente sus recursos como un fondo rotatorio, pero sobre el 100% de la recaudación y rendir cuentas, por ejemplo en forma mensual, y que los respectivos presupuestos institucionales de las entidades afectadas, registre el rendimiento real de los ingresos.

El sector salud y educación pasan siempre por problemas financieros debido a que los ingresos se canalizan a nivel central y son utilizados en programas ajenos a los objetivos para el cual fueron establecidos, con la desburocratización se estaría sincerando el ingreso real, y su administración servirá para solucionar problemas financieros en forma oportuna, en las instituciones de carácter social asentadas en la República.

3. Gestión tributaria.

La Administración Tributaria en nuestro país es lamentable, no se ha modernizado, no se ha adecuado a la tecnología actual y todavía se maneja con herramientas de décadas pasadas, lo que desemboca en resultados de alta evasión fiscal, porque los controles son ineficientes y el personal no es calificado.

En el Plan de Gobierno actual no se encuentran las políticas que adoptarán para recaudar más y mejor, el potencial de recaudación de la Ley impositiva no se ha dado aún, quedando amplio margen entre la recaudación real y el potencial citado, y sin ninguna mejoría en este aspecto ya se piensa en modificar la ley tributaria aumentando impuestos y reduciendo los gastos tributarios, que parecen interesantes, pero habrá que pensar que dar más responsabilidades, más contribuyentes que controlar con los mismos recursos humanos y materiales será un fracaso, pesará siempre sobre unos pocos contribuyentes el mayor porcentaje de recaudación.

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 ayudará mucho en la modernización de la administración tributaria y por ende en la recaudación.

4. Política de Recursos Humanos en el servicio civil.

La profesionalización de la función pública no se ha dado en Paraguay debido a varios problemas en el área de organización y gestión, así como de política de recursos humanos. Se identificaron cuatro escollos:

- a) estructura administrativa centralizada, burocrática y superpuesta;
- b) escasa separación entre roles de diseño de política y estrategia, ejecución, control y evaluación de resultados;
- c) cargos gerenciales con fuerte componente político y alta rotación; y
- d) escasa visibilidad de los productos y servicios públicos.

Además se observan otros problemas:

- a) Marco normativo difuso que hace viable que cada entidad se rija por la política impuesta por sus autoridades.
- b) Ausencia de un sistema de información confiable sobre el número de funcionarios públicos, cargos ocupados y vacantes;
- c) Estructura salarial compleja y no uniforme;
- d) Ausencia práctica de un sistema de evaluación de desempeño que sirva para premiar al funcionario o sancionarlo;
- e) Rigidez de los gastos en personal debido al sistema de ingreso que no son por sistema de oposiciones.

Se deberá establecer en la función pública los contratos por resultados o 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 públicas. (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 le demanda al Estado. Para ello es vital que los sindicatos participen en el diseño de los incentivos arriba mencionados.

5) Sistema de Adquisiciones Públicas.

Los avances fueron buenos en la promulgación de la Ley 2051/03 y su respectiva reglamentación, pero aún falta mucho por hacer en este aspecto:

- a) No existen documentos estándar de licitación y contratación uniformes.
- b) Excesiva centralización.
- c) Trámites engorrosos.
- d) La planificación de las adquisiciones es deficiente.

- e) No existen programas de capacitación por parte del Estado.
- f) Los mecanismos de control interno de las adquisiciones no son adecuadas.
- g) No se disponen de mecanismos modernos de información y difusión que permita al sector privado informarse de manera oportuna y ágil.

De implantarse este sistema de contrataciones públicas, el Estado podrá ahorrar con el 10% de eficiencia, alrededor de 100 millones de dólares americanos.

6) La Participación ciudadana.

Las democracias modernas, como uno de los rasgos característicos, tienden 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. 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.

En este aspecto aún no han dado los resultados esperados porque la sociedad civil es ignorante en temas de presupuesto y finanzas públicas, y las expresiones más escuchadas son, no entiendo nada por eso no participo, solo asisto, lo que desvía el objetivo trazado. Debería capacitar primero a los líderes de los grupos de poder en las comunidades para que estos puedan retransmitir a los demás componentes, para que el objetivo de la implantación del presupuesto participativo sea un logro.

7. Gobierno Electrónico.

La formulación de una estrategia de gobierno digital involucraría, en primer lugar, la creación de capacidad institucional para este propósito y comprendería la creación de una instancia encargada de la definición de políticas concertadas en materia de gobierno electrónico, la creación de una unidad de gestión estratégica para articular y coordinar la implementación de Gobierno Electrónico y la correspondiente elaboración de un Programa Nacional de Gobierno Electrónico.

Paraguay no se encuentra en condiciones para abarcar de inmediato este Programa, pero deberá en el corto plazo pensar en el contacto entre el ciudadano y la administración pública. Las áreas más deseadas por el público en general son: gestión presupuestaria, gestión tributaria, compras y contrataciones públicas, el servicio civil en la función pública, entre otros.