

ARTICULO

DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA PARA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
GOVERNANCE CHALLENGES FOR A NEW GOVERNANCE

Christian Gadea Saguier

christian.gadea@uamericana.edu.py

Filiación institucional: Universidad Americana

RESUMEN: El artículo describe los desafíos de la gobernanza al momento de implementar una nueva gestión pública, donde se pretende encauzar la influencia de nuevas teorías de gerencia política, a modo de optimizar los distintos niveles de gobierno para superar una desconcentración del poder central. El desafío que se presenta a la gestión pública, camino a la gobernanza, se encuentra en pasar de un enfoque de gobierno centrado en la legitimidad y legalidad de la actuación a una perspectiva centrada en los resultados que oriente la administración pública hacia un gobierno abierto. Se propone alcanzar un estado de gobernanza que pretenda evolucionar hacia medios más democráticos y desarrollados que el clásico participativo a través de la representación política.

ABSTRACT: The article describes the challenges of governance when implementing a new governance, which aims to harness the influence of new theories of political management, in order to optimize the different levels of government to overcome a devolution of central power. The challenge to governance is presented way governance is in moving from a government focused on the legitimacy and legality of the action to one focused on the results to guide public administration towards open government perspective. It aims to achieve a state of governance that seeks to evolve towards more democratic means and developed the classic participatory through political representation.

PALABRAS CLAVE: Gobierno; Gobernanza; Políticas públicas

KEYWORDS: Government; governance; public policy

1.- INTRODUCCIÓN

El tema del presente estudio de caso pretende demostrar, con una visión crítica, los desafíos de la gobernanza ante la urgencia de implementar una nueva gestión pública tomando como ejemplo a Paraguay, una de las pocas repúblicas que no ha realizado profundos procesos de modernización de su Estado sino simples gestos que son insuficientes para encaminar una gobernabilidad que se encuentre a la altura del despertar ciudadano sobre el valor de la gestión pública.

El objeto de estudio presenta distintas argumentaciones de teoría política para introducir reformas en un estado, como el caso paraguayo, a modo de encaminarse hacia una nueva gestión pública descentralizada. Se plantea ¿qué innovaciones se tienen que introducir en la elaboración y análisis de las políticas y servicios públicos, a modo de reinventar el gobierno para establecer una nueva gestión pública? El ámbito de análisis pretende encauzar la influencia de nuevas teorías de gestión pública para optimizar los distintos niveles de gobierno para superar una desconcentración del poder central.

En el trabajo se expresa una redefinición contextual de las políticas públicas en la administración central, una contribución teórica ante la problemática de la gestión pública, e invita a una reflexión hacia una reorganización del aparato público. Finalmente, a contrapunto se estudia el fenómeno de la participación ciudadana en procura de una gobernanza ante el reto de encaminar el Ejecutivo nacional hacia un gobierno abierto.

En este artículo una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad, como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política sea tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir en la sociedad. Entonces, al referirse al enfoque de una nueva gestión pública se pone atención al complejo proceso de formulación y ejecución de las decisiones, como al proceso de evaluación de las decisiones implementadas.

Al dar tratamiento al concepto de "gestión pública" se comprende lo público desde la tradición política occidental proveniente de la ilustración, como el espacio ciudadano constituido por individuos libres e informados y en contra de todo tipo de política que se constituya por encima de las libertades personales y de la dignidad humana. Un segundo sentido de lo público en el trabajo hace referencia también al libre acceso de la información, a la transparencia, al rendimiento de cuentas y apertura de la gestión; en definitiva, a una gestión pública que no sea un poder en sí mismo sino el vehículo del desarrollo social.

Se critica la dificultad de gerenciar el funcionamiento de la administración pública con valores clientelares y prebendarios, que impiden la eficacia y la eficiencia. Visualizar las democracias desarrolladas permite comprender que la eficacia gubernamental se ha convertido en la fuente fundamental de la legitimidad de los gobiernos; de este modo se complementa el acto de votar y preferir candidatos, con exigir a los gobiernos la solución

de los problemas públicos. Es por ello que en democracias en desarrollo, como el caso paraguayo, el desafío de la gestión pública se encuentra en pasar de un enfoque centrado en la legitimidad y legalidad de la actuación a una perspectiva centrada en los resultados: desplazar el polo de atención de la legitimidad de las formas a la capacidad de resolver los problemas.

El desafío que se presenta es pasar de un estado garantista tradicional hacia otro que hace foco sobre el rendimiento y los resultados con transparencia, participación y responsabilidad. Pasar de un Estado reactivo a uno que escucha la voz del ciudadano y que compete por brindarle el mejor servicio público. Esta visión de lo público conduce a nuevos procesos de gobernar, donde la política se entiende como un escenario donde se destaca la igualdad de oportunidades para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos; en síntesis, a un nuevo comportamiento del Estado respecto a su forma de relacionarse con la ciudadanía a la hora de gobernar.

Finalmente, se demuestra el reto de la gestión pública en cómo gestionar la resolución de los problemas públicos de la forma más eficiente y eficaz con transparencia y responsabilidad. Se propone alcanzar un estado de gobernanza que pretenda evolucionar hacia medios más democráticos y desarrollados que el clásico participativo a través de la representación política. Se toma partido por una gobernanza democrática que entiende los problemas sociales desde una complejidad extraordinaria y que la solución ya no puede venir unilateralmente de los gobiernos sino como fruto de una consulta a los agentes sociales.

2.- LIMITACIONES Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En Paraguay la implementación de las políticas públicas se caracterizó por un marcado centralismo y por la ausencia de criterios territoriales de asignación diferenciada. La forma recurrente de actuación siguió el tradicional esquema regional-administrativo, donde las capitales departamentales concentraban las escasas inversiones y equipamientos públicos, dentro de un modelo tácito pero asumido de escasa descentralización.

La crisis del centralismo promovió disminuir sensiblemente la capacidad de intervenir en las diferentes zonas y regiones del país. Ante este escenario la implementación de las políticas públicas, principalmente aquellas de alto impacto social, requieren un conocimiento y comprensión precisa de las cambiantes situaciones regionales y subregionales, que además, pocas veces coinciden con los cortes político-administrativos de la administración central.

La problemática social y económica es cada vez más desafiante y cambia de forma acelerada, exigiendo respuestas innovadoras y especiales en cada una de las zonas de su territorio. Las asimetrías entre diferentes regiones del país precisan políticas públicas

específicas, principalmente en cuanto a oferta de servicios e infraestructura social, para tender hacia una equidad social y territorial.

Si se efectuara un análisis político en busca de las causas determinantes del atraso del desarrollo en Paraguay se encontraría como principal elemento el régimen político centralista. Por ello, las nuevas generaciones políticas tienen que iniciar un nuevo camino hacia la descentralización política, jurídica y financiera, a través de mecanismos que garanticen grados de autonomía, aseguren la pluralidad, hagan efectiva la participación en la toma de decisiones.

El desafío que se presenta para el Paraguay es la implementación de un modelo unitario descentralizado, en torno a unidades territoriales regionales sin confundir con la desconcentración administrativa, que es un mero procedimiento burocrático que está bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo. Estas unidades territoriales, divididas por departamentos en gobernaciones y en ciudades constituidas por municipalidades, siempre dependen del poder central -sobre todo en su sistema de financiación-, por lo que pueden ser intervenidas por los organismos legislativos o administrativos. Por sí mismas no pueden modificar su condición política y menos darse una constitución propia; entonces, sin abandonar la tradición unitaria este modelo incorpora elementos sustanciales de la democracia como la participación, el pluralismo y los métodos de control.

Finalmente, la descentralización no se resume en el simple hecho de la elección de autoridades y en la autonomía normativa de estos en la gerencia política, sino que representa el desafío de un papel protagónico de la sociedad en el desarrollo, planificación ejecución y control de la gestión pública que conducirá a fortalecer un modelo de democracia representativa y efectivamente participativa y pluralista.

En agosto de 2013 el Ministerio de Hacienda presentó un Atlas de Políticas Públicas donde propuso una mirada innovadora en la gerencia política; una serie de mapas que hacen de fotografías que describen un estado de la cuestión. Desde esta posición se aprecia de manera dinámica y con precisión las condiciones, características, oportunidades y, sobre todo, los retos de las diversas zonas o regiones del país. Además, por medio de un abordaje distrital provee datos e informaciones sumamente necesarias para la gestión pública municipal. En efecto, sugieren que a partir de estos análisis regionales y locales propuestos se pueden identificar, construir y aplicar las diferentes iniciativas públicas que deben tender no sólo a generar bienestar de la población, sino también a reequilibrar los niveles de crecimiento, desarrollo y equipamiento de las regiones del país.

En una lectura interpretativa de los mapas sectoriales es posible identificar los desafíos de intervención en los escenarios demográficos, pues es resaltante comentar que menos de cuarenta años atrás el Paraguay encaraba el monumental objetivo de poblar su región oriental: había que ocupar e integrar espacios marginalizados, prácticamente desocupados. En la actualidad, según la publicación de la cartera de Hacienda, los

desequilibrios en la ocupación del territorio nacional siguen siendo preocupantes: la capital y su departamento central concentran cerca del 40% de la población nacional, y la región oriental alberga al 97% de los habitantes del país. Sin embargo, el principal desafío se encuentra en impulsar los sectores económicos y reequilibrar el dinamismo productivo, pues existen desequilibrios en la repartición de los empleos y de las unidades económicas. Una estrategia territorial de desarrollo económico supone un necesario reequilibrio, que busque impulsar el crecimiento económico de todas las regiones del país; debido a que las regiones del interior se caracterizan por una presencia muy insuficiente de actividades económicas no agropecuarias, lo que exige una diversificación de los sectores económicos.

No obstante, para comunicar ese impulso se hace urgente el desarrollo de una red de infraestructuras, que es la condición esencial para el crecimiento; aunque existan numerosos proyectos de construcción y se observa un importante despliegue de la red de infraestructuras físicas, esta se caracteriza como insuficiente y exclusivamente rutera. La modificación de relación al espacio y a las distancias facilitaría considerablemente nuevos procesos de ocupación del espacio. Por su parte, los servicios de salud son esenciales para aumentar la calidad de vida de la población. En Paraguay, según el Atlas, la distribución de los servicios de salud aún obedecen a una lógica muy centralizada; de este modo, una gran parte de la población debe recorrer largas distancias en función de la complejidad de su caso para recibir el servicio de salud esperado. Ante esto, no sólo los establecimientos de salud aparecen mal distribuidos a nivel nacional, sino que la calidad de los servicios prestados difiere sensiblemente, incluso entre establecimientos de mismo rango y de misma naturaleza. Finalmente, el mapa nos deja ver la principal herramienta a movilizar para hacer frente a los nuevos desafíos que se presentan; se trata de la educación, donde las tasas preocupantes que experimenta el sector no requieren siempre de una actuación a nivel nacional, sino que exigen más bien una intervención en función de las problemáticas de cada zona.

Con la descripción de este mapa es posible justificar la urgencia de implementar una nueva gerencia política que permita al gobierno estar a la altura de los desafíos que se presentan en Paraguay. Se hace necesaria la ejecución de una nueva gestión pública más descentralizada y menos desconcentrada que permita al país tomar el suficiente oxígeno para dar el salto hacia el desarrollo.

En la actualidad cuando se estudia al sector público un estado es permanente, se habla de cambio pues el modelo de gestión pública se encuentra en proceso de transformación. El desafío para Paraguay se encuentra en seguir la senda ya iniciada en las democracias desarrolladas, donde el Estado garantista pasó a convertirse un estado post-garantista, cruzando el estado de bienestar. La irrupción de constituciones sociales, la protección y promoción de los derechos sociales y no sólo políticos por parte de los poderes públicos contribuyeron a la formación de la imagen de un estado post-garantista; donde los

poderes públicos comenzaron a considerar al sujeto destinatario de la actuación administrativa no como simples administrados, cuyos derechos legales no deben ser lesionados, sino como ciudadanos que quieren ver cumplido sus derechos sociales, a través de los servicios públicos. De este modo emana un nuevo desafío para el Estado, establecer un contrato social con los ciudadanos que vaya más allá de uno legal.

De esto se trata un estado post-garantista, uno que en su actuar instala una gestión pública proactiva adelantándose a las peticiones de los ciudadanos, no funcionando de un modo reactivo esperando que los ciudadanos reclamen; por el contrario se preocupan exclusivamente por lograr un tratamiento equitativo, legal y objetivo con transparencia, eficacia, eficiencia, participación y responsabilidad. Se plantea una administración a la que concierne directamente la prestación de servicios y la satisfacción de los usuarios-ciudadanos. Para su realización se hace necesario partir de la concepción de la política como actividad gubernamental y en paralelo con el criterio de la política como acción emancipadora, siguiendo los argumentos de Alemann y Forndran (1985). De igual forma, caben los criterios de análisis institucional afirmado por March y Olsen (1989), pues es en el marco del Estado donde se formulan los objetivos y se toman las decisiones. Además, la influencia e inspiración fluye con el surgimiento de espacios de encuentro entre países para compartir problemas y analizar nuevos senderos hacia el desarrollo.

Al analizar los desafíos que se presentan a una administración pública, se habla de una reingeniería sobre el papel del Estado, así como se pretende implementar modelos inspirados en la Nueva Gestión Pública se busca en definitiva una nueva gerencia política. Esta dinámica condujo a reformas de primera generación, donde las empresas públicas se supeditaban a dinámicas del sector privado; en particular, en Paraguay se realizaron malos procesos de privatización de empresas públicas sin dar contenido a la generación de sus servicios, por lo que el fracaso fue el resultado más óptimo, provocando un vacío legal y de prestación de servicios carente de estrategia pública y profesionalismo. Al planear el impulso de una nueva gestión pública se pretende establecer una nueva gerencia política que conduzca hacia un nuevo tipo de gobierno que sea más abierto hacia sus ciudadanos. Entre las características de esta nueva gestión se presentan cuatro principios que encuadran al gobierno: transparencia; participación; economía; responsabilidad.

El principio de transparencia debe inspirar la gestión pública con la única excepción prevista en las leyes, por lo que no solamente todos los documentos deben ser públicos sino la propia gestión pública debe realizarse como situada en una vidriera, para poner a disposición del ciudadanos toda la información que sirva de base para el diálogo entre partes y se constituya como instrumento de control. Como ejemplo, cabe citar las resoluciones administrativas que emanan de los poderes del estado deben ser públicas para que el ciudadano conozca la manera en que se gasta su dinero. El principio de participación ubica al ciudadano en una doble dimensión como titular de pretensiones activas ante el

servicio público, como usuario y propietario, en su calidad de contribuyente. La participación debe estar garantizada, sea para proteger el derecho a que el servicio se preste correctamente, o para involucrarse en el diseño de políticas y servicios, o en la colaboración con la organización prestadora. El principio de economía compromete a la administración en la generación de una gestión con criterios de austeridad, en procura de alcanzar eficiencia y eficacia en los objetivos públicos; estas dos acciones deben considerarse de forma conjunta porque se orientan hacia un mismo fin, hacer un mejor uso del dinero de los contribuyentes. El principio de responsabilidad se refiere a la medida en que la organización pública se hace responsable y rinde cuenta de la gestión de los servicios. Este principio se da ante la sociedad civil, y no solo por los servicios que presta sino de forma más general por el nivel de bienestar general que propicia. Finalmente, estos desafíos se tendrán que implementar en algún momento en Paraguay, temprano o tarde pero el camino es este, tal vez habrá que esperar que sociedad civil reclame a sus políticos, o podrán ser ellos los actores del cambio.

2.1.- IMPLEMENTACIÓN DE UNA NUEVA FORMA DE GOBERNAR

Durante años los latinoamericanos hemos anhelado la democracia política electoral que luego de un cuarto de siglo al menos en Paraguay se ha ido borrando ante la debilidad de un estado que no se encuentra disponible para dar respuesta a la demanda ciudadana. Es por ello que los nuevos gobiernos en la región son objetos de una reforma en su estructura, por medio de una orientación gerencial que va más allá de los aspectos operativos, para enfocar directamente en el crecimiento de un estado más fuerte en conjunción con el crecimiento de su sociedad. Siguiendo a Eduardo Lora y Osvaldo Hurtado (2005) se observa que la idea de reforma política ha cambiado sólo en situaciones secundarias desde la vuelta a la democracia en esta parte del mundo; puesto que es pequeño el cambio si nos referimos a la manera en que las transformaciones realizadas se traducen en resultados que colaboran a aumentar el bienestar ciudadano.

Como se trata de reformas las que se pretenden implementar se hace necesario ir hasta sus fundamentos; es decir pensar en cómo lograr mayor legitimidad, representatividad y participación ciudadana a modo de establecer en el ciudadano un sentido de pertenencia hacia las cuestiones públicas. Aquí se presenta un desafío que es ajeno a leyes, balances financieros y estados de resultados; se trata de cómo transformar la cultura de una sociedad que poco y nada se ha identificado con lo público en el transcurso de su desarrollo como comunidad. Durante años el aparato del estado estuvo secuestrado por el partido político en el gobierno, considerando los recursos públicos como un botín del ganador de la contienda electoral. Más de dos décadas han pasado para que los primeros indicios de interés por lo público se inscriban en la agenda del ciudadano. Es muy probable que ese interés se gestara de un isomorfismo generado por medio del acceso a la información y la influencia que han

ido ganando los medios de comunicación y redes sociales en internet. Estas fuerzas lograron que luego de más de cincuenta años en el poder se realice la capitulación del partido político que durante treinta y cinco años sostuvo al dictador (Stroessner) como su único líder. La alternancia en el gobierno vino de la mano de un actor de la organización más poderosa en Paraguay, la Iglesia Católica. Fernando Lugo (ex obispo) se hizo presidente con los votos de la primera minoría.

Para establecer una verdadera reforma se debe trabajar en las causas de las cosas y no en sus consecuencias, pues cambiadas aquellas desaparecen estas. Implementar de una nueva forma de gobernar requiere colocar en juicio el propio sistema de elección presidencial. Es necesario que en Paraguay se actualice la legislación sobre código electoral para que los resultados sean más representativos y efectivos. Actualmente el presidente es electo en primera vuelta y resulta ganador quien obtiene más votos; es decir la primera minoría, pues jamás un candidato obtuvo más de la mitad de los votos. Urge implementar la segunda vuelta y la posibilidad de una reelección, a modo de volver a apostar por una buena gestión realizada desde el Ejecutivo. En Paraguay la segunda vuelta no estuvo contemplada al momento de promulgar la última Constitución Nacional (1992) debido a los fantasmas que dejó el proceso dictatorial; sin embargo, han pasado varios años por lo que la posibilidad de ser reelecto significa un nuevo compromiso para el Presidente que asume considerando que ningún político desea abandonar el poder. Actualmente el Presidente solo tiene un lustro de gobierno y posteriormente le espera su muerte política, debido a que no puede postularse para ningún cargo para el siguiente periodo, sino esperar un quinquenio para volver al ruedo. La doble vuelta traerá mayor legitimidad a un Ejecutivo que siempre representa a la primera minoría, gozando de un respaldo mayoritario que se traducirá en mayor gobernabilidad para su gestión.

En cuanto a la participación ciudadana representada sectorialmente en el Poder Legislativo es necesario modificar también el código electoral para los ciudadanos puedan elegir directamente a sus representantes, pues hoy se limita a votar por un partido político que ofrece una lista cerrada de candidatos. Al respecto, es necesario implementar mecanismos que garanticen una elección abierta de candidatos que sean electos nominalmente. Por último, en esta serie de reformas electorales queda el caso del Poder Judicial, a quien hay que fortalecer pues constituye el más limitado que los anteriores debido a la influencia que ejercen los otros en las elecciones de los miembros de este.

En adelante el presente se concentra en la gestión del Ejecutivo en pos de buscar recomendaciones a la imperiosa necesidad proyectar una nueva forma de gobernar. Paraguay es económicamente muy pequeño y limitado aunque sin problemas macroeconómicos, situación que le permite tener una buena calificación de riesgo en cuanto a deuda externa, que además de tener el más bajo de la región se caracteriza por ser un buen pagador. Entre los problemas de la Administración Pública no se encuentra la falta

de financiación sino en cómo implementar los programas que cuentan con financiamiento pleno. La percepción de corrupción en todos los sectores es calamitosa, al punto de colocar al país entre los más corruptos de América Latina, y el grado de confianza mínimo; y si a esta situación se le suma la falta de capacidad del talento humano en una gestión pública, que se caracteriza por el clientelismo y prebendarismo, se obtiene un Estado con dinero pero que no sabe cómo ejecutarlo, y si lo invierte tiene grandes chances de ser perjudicado con los desvíos de fondos, y bajos porcentajes de ejecución.

Ante esta situación se hace impostergable la implementación de mejoras en la gestión del servicio público, previo a un análisis y evaluación de las políticas y servicios públicos, con el propósito de elevar la responsabilidad y capacidad técnica al momento de gerenciar todo tipo de proyectos de acción pública. Entre los problemas de la función pública no se encuentra únicamente en el elevado número de funcionarios públicos (6% de la población) sino en su falta de profesionalidad en el quehacer de la gestión pública. Por ello resulta clave atender el tamaño del empleo público en su impacto sobre el costo que implica en el Presupuesto de Gastos de la Nación, y al mismo tiempo establecer una innovación en la categorización de los mismos con el propósito de identificar a los más capaces y capacitados y dotarlos de responsabilidades de acuerdo al mérito. Estas mejoras ayudarán para atender la calidad de los servicios públicos, que constituye uno de los fines esperados por parte del ciudadano. Finalmente, estos aspectos, además de otros que no son tratados aquí, debido a la extensión que demandan, nos conducen a atender el Estado con una nueva gestión pública; se impone una nueva manera de gerenciar lo público, aún más allá del estado garantista.

Entre las innovaciones que se realizaron en el mundo con relación al arte del gobierno se halla la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), lanzada en 2011 para proveer una plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren en su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde entonces la OGP ha pasado de ocho países participantes hasta contar con los sesenta y cuatro. En particular, Paraguay se ha sumado a esta alianza en 2012 sin muchos avances hasta el año pasado cuando el Congreso Nacional aprobó un par de leyes que hacen foco sobre la transparencia en la gestión pública y la garantía del acceso a la información de carácter público. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. En Paraguay aún está pendiente el trabajo conjunto entre el gobierno y la sociedad civil, además falta implementar reformas institucionales para mejorar la capacidad del gobierno al momento de realizar la gestión de las políticas públicas, pues no es suficiente que el acceso a la información se encuentre disponible y que las gestiones del gobierno sean abiertas si a esto no se acompaña un proceso con eficiencia y eficacia. El reto, siguiendo la publicación elaborada por Nicolás Dassen y Juan Cruz (2012), es instalar gobiernos más

íntegros y transparentes como responsables en su gestión para satisfacer las demandas ciudadanas sobre mejores bienes y servicios públicos. Los autores señalados aseguran que la transparencia y la integridad son factores claves para consolidar la gobernabilidad democrática y profundizar la modernización del Estado. De hecho, es posible verificar en las democracias desarrolladas que los gobiernos modernos y eficientes se caracterizan por una administración abierta, ágil y centrada en las expectativas de la ciudadanía.

En cuanto a la transparencia, como herramienta para promover eficiencia en el uso de los recursos públicos es posible implementarla en las consecuencias de los actos públicos o en sus causas. Un claro ejemplo de transparencia está en el acceso a la información pública, pero aún más importante que la documentación es el proceso mediante el cual se genera esa documentación, por lo que las políticas de transparencia pueden dividirse en dos grandes grupos. Aquellos que apuntan a abrir los archivos oficiales (el acceso a la información pública) medida catalogada como de primera generación y posicionada básicamente en forma vertical; es decir, donde el ciudadano no tiene participación en el armado y solo se resume en que llegue a sus manos la decisión política expresada en la documentación. Aun con esta limitación los ciudadanos cuentan con ciertas herramientas fundamentales para controlar mejor lo que hacen los gobiernos en su representación. En este aspecto la participación ciudadana es fundamental, tal como expresó Dahl (1992). Allí sostiene que una masa crítica de ciudadanos bien informados es necesaria para un gobierno abierto, pues de lo contrario la democracia se desliza hacia el tutelaje.

Las políticas de acceso a la información de segunda generación o transparencia focalizada son aquellos que apuntan a divulgar una información específica, como el caso del salario de los funcionarios públicos en Paraguay que generó indignación ciudadana, al verificar el derroche del dinero público en asignaciones salariales de funcionarios sin méritos ni capacidades para administrar lo público. La diferencia con las políticas de primera generación es que con la implementación de la transparencia focalizada se acompañan expectativas concretas y puntuales; además, al estar relacionada con indicadores que brinden un estado específico de la calidad de un servicio público, los resultados de las políticas de transparencia pueden traducirse en beneficios concretos. Para que esta segunda generación sea efectiva en su uso el factor clave que la condiciona sobre el éxito de las demás políticas de transparencia es qué información y cómo se van a presentar los datos, para que tengan un impacto positivo en el uso por parte de la ciudadanía. De esta forma, las políticas de transparencia focalizadas pueden servir como herramientas de política pública, y cuando la información es bien divulgada puede generar un cambio en la percepción de los usuarios de un servicio público, que a su vez genera también un cambio en la percepción de las autoridades a cargo del ente público.

En todo este armado el Poder Legislativo constituye una pieza fundamental en el marco de la promoción de políticas de transparencia con el objetivo de mejorar los servicios públicos. Esta posición del Legislativo es clave porque uno de los aspectos fundamentales de los cuales depende la efectividad de las políticas de transparencia es que sean sostenibles en el tiempo, y esa única garantía está expresada en la sanción de una ley; puesto que rendir cuentas a los ciudadanos como consecuencia de la implicación de políticas de transparencia es una inversión de largo aliento. En Paraguay, a pesar de contar con la normativa, continúa la escasa confianza ciudadana en que sus reclamos serán atendidos con suficiente rigor como para cambiar su comportamiento y resolver los problemas históricos en la prestación de servicios públicos. Es por esto que todo esfuerzo desde una actitud de gobierno abierto se enmarca con el propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

Ante esto se plantean una serie de cuestiones: ¿Qué cambios culturales y socio-políticos son necesarios para que puedan surgir o desarrollarse en mayor medida, políticas públicas eficaces para disminuir la exclusión? ¿Cómo entender hoy la convivencia entre culturas, sentimientos de identidad y de la misma idea de nación? Alejandro Grimson (2011) indaga los desafíos de la realidad intercultural en que vivimos, para pensar posibles horizontes de imaginación social y política. La potencia política de su argumento radica en que apuntala la búsqueda de nuevos acuerdos que impliquen una vida común. Por su parte, Aldo Isuani (1998) observa que se asiste a una transición entre grandes etapas históricas y, en consecuencia, está surgiendo una sociedad que aun cuando sus principios constitutivos básicos la identifican como capitalista, presenta rasgos centrales de organización sustancialmente diferentes de los que caracterizan la etapa que pretende abandonar. Durante mucho tiempo se ha ignorado el poder de los valores y actitudes culturales de promover o resistir el progreso. Huntington y Harrison (2001) organizaron hacia fines de los noventa un simposio en Harvard para dialogar en torno a cómo los valores dan forma al progreso humano. De ese encuentro surgió un acuerdo sustancial de que la prosperidad, la democracia, y la justicia social dependen de manera importante de la promoción de valores positivos. Entonces claro que la cultura importa; le gente se rige por pasiones, ideologías y sus valores, e incluso cuando prevalecen los intereses económicos, necesitan ser justificados por medio de valores. Lo que se deriva de esta proposición es que en un mundo impulsado por la economía y la tecnología, las diferencias entre las naciones, en especial en cuanto a niveles de desarrollo se deben a la educación y a la cultura. Entonces, ante estas premisas ¿se hace necesario un cambio de valores en caso que un país se halle en medio de la pobreza? Efectivamente si es necesario un cambio de valores para el logro del desarrollo, pero... ¿están los actores políticos dispuestos a hacerlo? Este es el dilema que hoy se vive en el Paraguay, donde pugnan dos fuerzas antagónicas. Aquella tradición que arrastra los antiguos vicios del clientelismo, el autoritarismo y la deshonestidad en la administración de

la cosa pública, y otra que apenas emerge en el horizonte político y pretende actuar con racionalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, eligiendo a técnicos que trabajan para cumplir las promesas electorales.

La administración encabezada por el presidente Horacio Cartes, al inicio de su gestión, intentó romper el paradigma tradicional y comenzar un nuevo modelo de gestión basado en resultados, no en recompensas partidarias. Su gabinete refleja el perfil que le quiere dar a su gobierno; sin embargo, dentro de la antigua "lógica" del ejercicio del poder, es natural que los "dirigentes de base" reclamen puestos públicos. Ese tiempo tiene que empezar a terminar. Parte del equipo legislativo del partido de gobierno aún no cuenta con una voluntad política claramente implicada en la mejora de la administración pública. Es por ello que el presidente debe concienciar e integrar a la ciudadanía no organizada en su nuevo rumbo de gobierno, pues justamente "un nuevo rumbo" fue el lema de su campaña. La debilidad del primer mandatario no solo es lo incipiente de su visión de manejar la cosa pública, sino aun no comprende la necesidad de un diseño sistémico de la estrategia que provea de viabilidad política a su "nuevo rumbo".

La clave en el dilema que vive el partido de gobierno se resolverá en la medida que cada sector sepa entender la cultura de la organización. Es la cultura política la que determina las prácticas y por ello se necesita de cambios culturales. Justamente es en la cultura donde se forjan los valores, y una crisis de lo que vale es el problema con que se encuentra Cartes frente a sus partidarios. Él tiene unos valores que parte de su partido no concuerda, la visión sobre el Estado. Por lo tanto, el presidente debe evitar una formulación quimera y utópica de una estrategia. Debe aunar esfuerzos con la ciudadanía no organizada que lo votó, y establecer con ellos una estrategia pública que se vea complementada por la estrategia política. El tiempo que vive el Paraguay es un momento donde el ciudadano espera algo mejor de parte de su Estado. Requiere soluciones a sus problemas sociales pero no está dispuesto a esperar el largo plazo, lo quiere ahora, por lo que los tiempos de la política se han acelerado. Se viene de vivir de un tipo de administración pública garantista y se hace necesario encaminar la gestión pública a uno hacia la proactividad, justamente para dar respuesta a ese ciudadano que premiará o no con su voto la gestión gubernamental si no es que se arman manifestaciones de repudio, tales como las actuales, ante la "injusticia social" por parte de la "inacción" de la administración pública. Justamente Samuel Huntington (2006) menciona que las aspiraciones sociales que no se ven satisfechas por la evolución de las instituciones políticas, estallan inevitablemente en la agitación, cuando no la revolución. Ante este tiempo líquido en palabras de Baumann (2007) el principio de legalidad como disposición de los servicios públicos se hace insuficiente. Es necesario para evitar esa "agitación" de la que habla Huntington (2006) pasar a principios posgarantistas que giran en torno a la transparencia, participación, eficiencia, eficacia y responsabilidad. Desde este nuevo inicio los servicios públicos establecen convergencias con las políticas

públicas, puesto que los "servicios" son las herramientas de acción de las políticas públicas, que siempre parten de disposiciones normativas para su implementación, sea del Ejecutivo o Legislativo. El factor esencial al momento de aplicar nuevas políticas públicas no se reduce en las formulaciones de tales políticas sino en la asignación de presupuesto para su ejecución, y posteriormente en el gasto eficiente del dinero público.

En síntesis, la demanda ciudadana ya no se contenta con el principio de legalidad de la administración pública, ni con la justificación de acciones sin logros o de procesos sin resultados. Las nuevas políticas públicas ya no bastan al ser garantistas. El servicio público empieza a competir con las demandas no satisfechas de los ciudadanos por lo que la implementación de una ética de trabajo del sector privado en el público ya no constituye una idea disparatada o un avance del mercado sobre la cosa pública, sino un de cambio cultural hacia mejores políticas públicas. Transparencia, eficiencia, competencia, responsabilidad, calidad, eficacia, control, evaluación, gestión, talento humano, planificación, son conceptos que se deben implementar al momento de analizar y evaluar las políticas y servicios públicos. Un cambio en positivo requiere de gestión y su resultado será el bienestar ciudadano.

2.2 ESTRATEGIAS DE MEJORA GUBERNAMENTAL

Cuando se habla de una reinención del gobierno, no se trata que la nueva gestión pública sea una mera traslación de los criterios del sector privado al público; se trata de analizar objetivamente las organizaciones para implementar un pequeño número de elementos decisivos del problema, pero haciéndolo de forma radical, en profundidad para que su fuerza de expansión repercuta positivamente sobre los restantes. Sin embargo, estas reformas no pueden hacerse arbitrariamente o improvisando cada vez. Para el propósito de implementar una nueva gestión pública no basta con el voluntarismo político, aunque este sea decisorio, sino la profesionalización del talento humano en el sector público. Existen en la actualidad muchas expresiones para describir cómo se deben cambiar las estructuras para que sean más eficientes y respondan mejor a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Entre tales términos destacan algunos como: reforma de la Administración; reforma del Estado; modernización de la Administración; o Nueva Gestión Pública. Independiente al título que se escoja hay ciertos criterios que son insoslayables al momento de implementar una mejora. Las administraciones de los gobiernos que se han encaminado hacia una nueva gestión pública buscan acercarse hacia los enfoques empresariales; específicamente en lo que hace a la cuestión de rendimiento y los resultados que se pretenden lograr, así como a los incentivos que van a proporcionar a sus protagonistas. Además, implementan una separación institucional entre la producción de los servicios y la provisión del mismo que se trata del desdoblamiento entre órganos de regulación/control y organizaciones prestadoras de servicios. En todos los modelos se divisa una tendencia

general hacia una mayor flexibilidad en la gestión del talento humano como también a lo que hace del manejo presupuestario.

Estas innovaciones van acompañadas de una mayor exigencia de responsabilidad y de rendición de cuentas. Se trata no ya de conducir al ciudadano sino a escucharlo, considerando sus deseos y demandas a la hora de diseñar la prestación del servicio público. Otra característica importada del sector privado son los recursos de tipo de mercado, que suponen el establecimiento de mercados internos donde las organizaciones públicas compiten entre sí para proporcionar el servicio público. Finalmente, la verticalidad estatal sucumbe a la horizontalidad privada, por lo que el énfasis en la descentralización de la autoridad y de las responsabilidades desde las instancias centrales hacia otras inferiores dota al sector público de mayor dinamismo y capacidad de respuesta. En definitiva, la clave de una nueva gestión pública está en la atención hacia el aumento de competencia; en la prosecución de la calidad del servicio, pues la cuestión ya no se encuentra en que el Estado no se aparte de la ley -esto ya es impensable- sino que se concentre en la búsqueda de la satisfacción de los ciudadanos mediante los servicios prestados. Todo lo anterior se da porque parte de la ciudadanía se encuentra insatisfecha en que el gobierno gaste cada vez más prestando menos y deficientes servicios. Frustrada por el sobrepeso de la burocracia la sociedad civil ya no tiene ningún control del gasto y exige una dieta de nuevas prácticas a los políticos que sólo se concentran en aumentar los impuestos y recortar a la vez los servicios, pero que se hallan ajenos de resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía. Esta es la perspectiva que se tiene del sector público en Paraguay, razón por la cual los gobiernos –nacional, departamental y municipal– deben ser objetos de una reinención para poder funcionar con la eficacia y eficiencia esperada por la sociedad civil. Aun con esta situación no se es impensable la eliminación del gobierno pues constituye el único estadio donde nos encontramos como sociedad para tomar decisión sobre los problemas comunes que afectan a todos.

El problema de la gestión pública no se halla únicamente en los funcionarios con falta de capacitación por más superpoblado que se encuentre el sector público, sino en los sistemas en los cuales trabaja. Ante esta situación las ideologías políticas tienen poco que aportar pues la cuestión se resuelve con la búsqueda de una respuesta para establecer una nueva gerencia política. El problema del gobierno no son sus fines sino sus medios, por lo que se necesitan nuevas maneras de organizar lo público, que sean más directos, descentralizadas, e innovadoras; que sean flexibles y con equipos abiertos al aprendizaje de nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian, dispuestos a cambiar la burocracia por eficiencia; que emplean la competencia abandonando la complicidad de la falta de respuestas, menos atentos a sus jefes directos que a la elección del ciudadano, para que lo que hagan lo realicen más creativa y eficazmente. Es necesario pasar de un gobierno inspirado en reglas a uno movilizad por objetivos, pasar de un modelo garantista a uno que

abogue por más eficiencia y efectividad, concentrado en dotar de resultados a su gestión y no sólo la realización de su maquinaria burocrática; dispuesto a eliminar la acumulación de reglas que le impide moverse ágilmente. En resumen, un gobierno dirigido a los resultados para implementar una gestión positiva para el ciudadano alejándose del fracaso y las excusas, inspirado en satisfacer las necesidades del ciudadano con la habilidad de sortear las vallas burocráticas. Este tipo de gobierno conduce a uno más descentralizado, mucho más flexible que los entes centralizados, a modo de responder con mayor rapidez a las circunstancias cambiantes de una globalización y a las necesidades pocas veces satisfechas de los ciudadanos.

En el presente se enfoca la descentralización como la adecuación y modernización del aparato del Estado a las necesidades emergentes de desarrollo de las regiones, para optimizar los recursos disponibles en beneficios de los ciudadanos. Se justifica esta mirada porque la descentralización aumenta la gobernabilidad al dotar de mayor legitimidad los procesos de resolución de conflictos al momento de establecer políticas públicas conducentes a la solución de problemas públicos ciudadanos. Además, la descentralización del poder contribuye a mejorar la democracia en su sentido de forma de gobierno ampliando la participación en la toma de decisiones por parte de actores políticos que se hallen próximos a la ciudadanía y que a la vez pueden ser más fácilmente controladas sus gestiones; de esta forma se asegura el funcionamiento de la república en una sociedad como la paraguaya muy afín al cesarismo.

3.- CONCLUSIÓN

Ha quedado demostrada la necesidad de iniciar una reconstrucción de la gestión pública en Paraguay, pero esta iniciativa no se encuentra exenta de desafíos por entender cómo realizar el cambio, puesto que el escrito se basa en una descripción del estado de la situación y en la demostración de los principales cuestionamientos a temas por abordar. Pero no es menor la metodología a implementar; es decir el cómo aplicar la gestión necesaria para el logro del propósito. Según Ramió (2001) la nueva gestión pública del que hizo referencia se presenta con dos corrientes de implementación; por un lado, la corriente más fuerte, la concepción neoempresarial; y con un cause más débil pero no menos importante, la neopública. Este análisis para su consecución toma el curso de la segunda, al entender que los procesos de gestión pública en el país son incipientes por lo que desde la función pública no se cuenta con una cultura -aunque parezca contradictoria- pública que garantice la transparencia, participación ciudadana, e igualdad de oportunidades. Aun se carece de una definición del papel y las características de un modelo de estado y régimen de bienestar; este es un problema público de responsabilidad en la clase política, en particular los partidos políticos con representación parlamentaria donde la ideología se encuentra

exiliada ante el afán de un puro electoralismo. Estos aún no han comprendido que así como es importante ganar, es necesario gobernar.

El concepto de lo público se halla prostituido ante una condición preburocrática de la gestión pública. Se hace necesaria la apuesta a la profesionalización del servicio público. Pero para tener una estrategia con posibles caminos es imperiosa la actualización de ideas dentro de los partidos políticos de donde pueda surgir un enfoque neopúblico de gestión pública, que centre su atención en la repolitización, en la participación ciudadana, promoviendo una ética en su gestión e impulsando una nueva regulación en el campo de lo público. El estado paraguayo requiere reforzar el concepto de ciudadanía para permitir la expresión de opiniones en todos los ámbitos, mediante un discurso abierto y pluralista. Este sentido recreará la legitimidad política que hoy se encuentra cuestionada por parte de la ciudadanía, ante las decisiones que se toman a la medianoche y entre cuatro paredes. Se debe trabajar por reforzar los valores de la cosa pública, profesionalizar la función pública y crear una gestión administrativa asociada a la eficacia y eficiencia. En definitiva, no es una cuestión que se definirá en la normativa, sino con la constitución de una nueva cultura organizacional que reconozca los derechos de los ciudadanos como accionistas de lo público, permitiéndoles tener como horizonte la satisfacción en la utilización de los servicios públicos, y que a la vez estos sean universales e iguales para todos. Se trata de elaborar una nueva visión dimensionando lo político centrado en el ciudadano, colocando al ciudadano como accionista en las cuestiones económicas, y a la vez como ciudadano y cliente en la dimensión de servicios públicos. Un ciudadano con participación en lo público no encerrado en su dimensión privada y consultado solo en cada momento electoral.

La carencia en el discurso político en Paraguay ante la indefinición de un modelo de estado conduce, cual naufragio, a un extremo y otro del ámbito político. Paraguay eligió un gobierno progresista en 2008, cuya gestión debía finalizar en 2012; pero ante la apuesta del gobierno en la última versión del populismo latinoamericano su proyecto progresista se hundió al ser separado del poder. Con esto llega Cartes, un empresario con clara visión estratégica de implementar el modelo neoempresarial en la gestión pública. Y lo va consiguiendo ante la débil cultura organizacional de lo público. Ante este escenario, los problemas mencionados por Ramió (2001) en la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas están presentes en Paraguay. Algunos en el ámbito político consideran que el cómo puede responder al qué, cuando el primero, según el autor, hace referencia a la forma de gestionar y el segundo al modelo de estado que se pretende desarrollar. Esto resulta de la ausencia de un debate político sobre el modelo de estado, puesto que gran parte de los actores confunden al estado con el gobierno. Por toda esta situación se presentan unas propuestas tentativas que se deberían implementar para que la gestión pública se encamine hacia un nuevo modelo que traiga respuestas a la ciudadanía sin secuestrar sus derechos civiles.

Es inexcusable realizar un esfuerzo en la formación y socialización de una ética pública que favorezca la generación de una nueva cultura organizacional. Esta acción sería posible por medio de la instalación de academias de formación en los poderes públicos. Para implementarla es imperativo el cambio de medición ética, donde valores públicos como lealtad institucional, integridad, objetividad e independencia, competencia profesional, confidencialidad, y respeto se constituyan en la expresión axiológica que todo funcionario público debe manifestarlo en su gestión. Se requiere una nueva constituyente, no para reformular la normativa constitucional sino para establecer los criterios políticos sostenidos desde el Estado. Aquí es donde los partidos políticos deben definir el modelo de Estado; los cargos electos establecer en base a aquel el modelo de administración pública; así como el resto de las formaciones políticas, e inclusive con la intervención de distintos estamentos civiles, deberían definir la ideología organizativa para la administración pública. Finalmente, promover la implementación de un servicio civil de carrera, donde los funcionarios que ocupan cargos directivos tengan la responsabilidad de diseñar los planes de selección para la unidad de trabajo.

El pilar de este proceso está en aportar en la implementación de valores neopúblicos que establezcan los pilares de un mejor estado. Por medio de esta construcción mejorará la gobernabilidad, puesto que se fortalecerán las instituciones. Así al tener instituciones comprometidas con lo público se podrán desarrollar planes para establecer un balance en la inequidad social vigente; reducir la pobreza; expandir la infraestructura; establecer con claridad y previsibilidad una nueva regulación estatal.

Es menester encaminarse en la realización de las reformas de segunda generación: reestructuración de la administración pública; renovación del sistema judicial; reestructuración en las relaciones entre gobiernos locales con el nacional. Se trata de realizar una reconstrucción desde adentro del estado para establecerlo con una estructura más ágil, eficaz, eficiente y transparente en la realización de su gestión, teniendo por principal premisa la participación ciudadana. No es necesario desarmarlo, tal como se pretendió con las reformas de primera generación, sino volverlo más institucional por medio de un proceso escalonado, pues se ha sentido que los trasplantes forzosos no son el mejor método de reconstrucción.

4.- REFERENCIAS

- Alemann, U., & Forndran, E. (1985). *Metodología de Ciencia Política*. Stuttgart: Universidad de Konstanz.
- Baumann, Z. (2007). *Tiempos Líquidos*. Barcelona: Tusquets.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dassen, N., & Cruz, J. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada*. Washington: BID.
- Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Huntington, S. (2006). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

- Huntington, S., & Harrison, L. (2001). *La cultura es lo que importa*. Buenos Aires: Planeta.
- Hurtado, O. (2005). *Elementos para la reforma en América Latina*. Washington: BID.
- Isuani, A., & Filmus, D. (1998). *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Norma.
- Lora, E. (2006). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington: BID.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional. *Clad Reforma y Democracia*(21).
- Vázquez, F., & Goetz, K. (2013). *Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención*. Asunción: Ministerio de Hacienda.

SÍNTESIS CURRICULAR DEL AUTOR

Christian Gadea Saguier (Asunción, 1975) es Filósofo. Máster en Gobierno y Gestión Pública para América Latina para la Universidad Pompeu Fabra; y en Ciencias Políticas y Sociología por Flacso Argentina. Especialista en Análisis y Evaluación de Políticas y Servicios Públicos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset; y en Liderazgo y Gerencia Política por The George Washington University.