

Nueva Gestión Pública y la Reforma del Sistema de Presupuesto Público en El Salvador

Por: Francisco Sorto Rivas*

Palabras clave:

Nueva Gestión Pública, Valor Público, Gerencia Pública, Sistema de Inversión Pública, Evaluación Social de Proyectos Públicos, Presupuesto por Programa con Enfoque de Resultados.

Resumen:

Este artículo es una reflexión sobre la ruptura del paradigma tradicional de la administración pública y la responsabilidad de los gobernantes en cuanto al manejo probo de los recursos colectivos en beneficio de la población en general y de los sectores sociales menos favorecidos, en particular.

El argumento central del artículo es que los resultados de la gestión pública, en términos de eficiencia presupuestaria y eficacia, en cuanto a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios de las instituciones públicas, pasa por la idoneidad en la designación de sus directores, de la conformación de sus órganos de gobierno y de su compromiso de gestionar las instituciones bajo su control, en función del bien común y según las misiones institucionales que justificaron, en su momento, la creación de diversas oficinas de gobierno.

Además, se sostiene que el desempeño institucional debe coordinarse a través de algún sistema de planificación que permita un resultado más efectivo de la ejecución de las políticas públicas implementadas a través del aparato del Estado, de tal manera que las acciones de cada institución refuercen las de otras y se potencie así, mejoras duraderas en las condiciones de vida de la población.

En todo caso, esto no sería posible si no se evaluara, ex ante, la asignación de los recursos públicos entre diversas alternativas de inversión, las cuales reportarían retornos sociales distintos entre sí; esto acrecentaría la riqueza nacional, ya que, de tomarse las decisiones correctas, los recursos distraídos de la producción privada, a través de los impuestos, generarían servicios apreciados por la población en general, sobrecompensándose así el sacrificio financiero soportado por los contribuyentes.

Esta gestión, dado que se hace en representación de los ciudadanos que eligieron al Gobierno, debería disponer de canales a través de los cuales los gobernados pudieran expresar su satisfacción o no, con las decisiones tomadas por sus representantes.

Dentro de este contexto, en El Salvador se está adoptando una nueva modalidad presupuestaria, con el apoyo de la cooperación internacional, pensando en los bienes y servicios que se le entregarán a la población en función de los planes de gobierno implementados a través del órgano ejecutivo, buscando impactos globales donde las acciones de cada entidad del Estado generen cierta sinergia, estando en todo momento sujetos al escrutinio público.

* Profesor de finanzas de la facultad de postgrado y educación continua, del Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas, El Salvador.

I. INTRODUCCIÓN

El reciente cambio de Gobierno, en El Salvador, constituye un hecho relevante, en términos de la forma de hacer política pública y concebir la relación que existe entre gobernantes y gobernados, lo cual invita a reflexionar, *desde la academia*, sobre los modelos dominantes de administración de la cosa pública, de la función positiva del Estado en la sociedad, del control cruzado del ejercicio democrático del poder y acerca del manejo transparente de los recursos colectivos.

Hasta hace poco tiempo, al menos en muchos de nuestros países latinoamericanos, se consideraba “solapadamente” que las funciones del Estado eran más que todo de carácter administrativo, y no de regulador de las imperfecciones del mercado, controlador de las externalidades económicas del sistema o compensador de las condiciones de inequidad observadas en la distribución del ingreso y la riqueza en la sociedad; aunque se aceptaba, a regañadientes, que tenía alguna responsabilidad con la promoción del desarrollo y el bien común. Debido a esta visión conservadora férreamente defendida por el *establishment*, la exigencia pública sobre la gestión de sus gobernantes era relativamente modesta, debido en parte por el incipiente grado de conciencia que había acerca de los derechos políticos de los ciudadanos, por un lado; mientras que por el otro, por los métodos de control social con que se enfrentaban diversas expresiones de descontento.

Si bien es cierto que en El Salvador el ejercicio del monopolio de la violencia por parte del Estado registró cambios positivos a partir de la firma de los Acuerdos de Paz y del advenimiento de gobiernos democráticamente electos, no se puede negar que el aparato público continuó funcionando con todas las deficiencias propias de sociedades con esquemas de participación poco desarrollados y donde los encargados de la gestión pública no se preocupaban mucho por la rendición de cuentas ante la ciudadanía en general, y de los usuarios directos de los servicios prestados desde las instituciones gubernamentales, en particular.

Esta forma de gobernar se ha venido transformando en las últimas décadas, en diversas latitudes del continente americano y como resultado de un estudio profundo de diversos aspectos relacionados con la administración pública, acerca de la gobernabilidad por ejemplo, la legitimidad, la creación de valor público, la planificación estratégica, la administración responsable de las instituciones del Estado, la preocupación por la ciudadanía política y social, la ampliación de los espacios públicos para la inclusión ciudadana en la definición de políticas, entre otras, se cuenta con muchos informes sobre la administración pública en nuestra región, y aunque algunos comparten su preocupación por problemas comunes, responden a diferentes enfoques de pensamiento.

II. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

Habiendo enmarcado brevemente la motivación de este ensayo, dada la coyuntura histórica que vivimos y el grado de madurez ciudadana observada en materia de contraloría social, vamos a hablar un poco sobre algunas categorías conceptuales que abarca la NGP.

Debemos comenzar diciendo, entonces, que este enfoque supone una ruptura con la forma de administrar la cosa pública observada hasta hace poco tiempo atrás, a pesar de las diferentes iniciativas impulsadas por mejorar el desempeño del gobierno y de promover que los titulares de las instituciones gubernamentales se convirtieran en verdaderos gestores (gerentes) preocupados por el bien común, en promotores del control cruzado de sus acciones y en autoridades preocupadas genuinamente por obtener legitimidad frente al escrutinio de la ciudadanía.

Bastaba observar el funcionamiento de algunas de nuestras instituciones para percatarnos del bajo compromiso que tenían por crear valor público al revisar sus hipotéticos “mapas de flujo de valor”; parecía que los flujos de proceso buscaban deliberadamente desalentar a los usuarios a acceder a los servicios que debían entregarles.

Si comparábamos los servicios públicos con los privados, pensados y diseñados en función de la satisfacción del cliente; quedaba en evidencia que algunas instituciones públicas no se preocupaban por los usuarios; tenían procesos mal definidos, sin interés por su satisfacción, estigmatizándose al funcionario público como displicente o incompetente, en el peor de los casos.

La preocupación por la forma, más que por el contenido, conduce todavía a decisiones que carecen de sentido común en la administración pública, donde se ejecutan acciones sin reparar en el propósito final de las entidades que administran.

En esto consiste, en gran medida, el desarrollo conceptual de la NGP, en el interés de redimir el sentido teleológico de la burocracia, resaltando su calidad de medio para la administración efectiva de las políticas públicas, según sean las competencias confiadas por el Órgano Ejecutivo.

Esto significa que la NGP pretende revolucionar la administración pública, reenfocando sus esfuerzos al cumplimiento eficiente de los objetivos que justificaron la creación de las instituciones gubernamentales, procurando satisfacer, a la vez, las expectativas de los usuarios, de tal manera que éstos evalúen bien la gestión de sus titulares y legitimen su existencia por considerarlas necesarias para satisfacer necesidades colectivas.

Cabe aclarar que lo observado, en algunas instituciones, denotan cierto conflicto de interés entre principal-agencia, donde los administradores de las instituciones terminan gestionando los recursos aportados por los contribuyentes o usuarios, en función de sus propios intereses y no, procurando maximizar el valor de la organización ante la ciudadanía.

Utilizando como analogía las sociedades anónimas, los accionistas del gobierno son los ciudadanos, los contribuyentes, los que con sus aportes sufragán el funcionamiento de las instituciones públicas; mientras que los encargados de la dirección de éstas hacen las veces de directores y gerentes de empresas privadas, de tal manera que las instituciones deberían procurar acrecentar la riqueza de los ciudadanos y mejorar sus condiciones de vida; a esto se le llama en la NGP: "Creación de valor público".

El profesor Mark H. Moore ha trabajado desde hace más de dos décadas en esta filosofía sobre la gestión responsable de las instituciones, las cuales deben estar comprometidas con la legitimidad proveniente de la percepción positiva de sus usuarios, respecto a la calidad de los servicios recibidos a través de ellas; de tal manera que dichos conceptos no son nuevos, pero sí su aplicación a realidades como la salvadoreña, donde los resultados de la gestión pública no se traducían, necesariamente, en mejoras sustanciales y permanentes de las condiciones de vida de la población, dando la impresión que se habría perdido la batalla contra la pobreza y la exclusión social, puesto que las estadísticas indican avances y retrocesos recurrentes en los índices de desarrollo humano del país.

Así como este autor ha sistematizado la experiencia de la administración pública norteamericana y ha tratado de transferir algunas de las mejores prácticas de la gestión de negocios a la administración del gobierno; también existe mucha literatura regional que constituye un referente obligado para evaluar alternativas de reformas del aparato público, como los trabajos de: Bresser Pereira, Martínez Nogueira, Guillermo O'donnell y los profesores Jorge Hintze y Oscar Oszlak del programa de Tecnología para la Organización Pública.

En ese sentido, existe abundante literatura, desarrollos teóricos y experiencias prácticas que nos permiten afirmar que la gestión pública puede mejorarse sustancialmente en nuestro país y trascender hacia una verdadera legitimidad ciudadana, incorporando prácticas de gestión privada al quehacer público como se ha observado durante el período de gobierno actual, sin olvidar el propósito de tales reformas, las cuales deberían potenciar al Estado como ente supraeconómico para corregir distorsiones en la organización industrial de algunos mercados, externalidades negativas del funcionamiento mismo del sistema, inequidades económicas y sociales, así como proveer bienes públicos. No se esperaría con este esfuerzo restringir la capacidad gubernamental de evitar abusos por parte de algunas empresas al amparo del ejercicio descontextualizado de "derechos individuales".

III. ASPECTO CENTRAL DE LA NGP PARA REFLEXIÓN

Son múltiples las categorías que podrían agruparse bajo el concepto de Nueva Gestión Pública, pasando por las políticas de comunicación interna y externa de las instituciones públicas, la calificación del recurso humano y su gestión en general, la adopción de prácticas de planeación estratégica, la rendición de cuentas, la transparencia, la alineación presupuestaria con la misión institucional, la meritocracia, los planes de carrera, el diseño de procesos y entregables según las necesidades de los destinatarios de las políticas gestionadas a través de las instituciones gubernamentales, etc.; sin embargo, un elemento esencial para romper el círculo vicioso del pobre desempeño de la gestión pública, consiste en convertir a los directores de las instituciones públicas en verdaderos gerentes que administran recursos colectivos para el logro de ciertos objetivos y cuyo desempeño debería ser evaluado, regularmente, para determinar su idoneidad para el puesto y tomar así, las medidas pertinentes, a nivel Ejecutivo, para garantizar un buen desempeño público global.

Son estas competencias gerenciales las que permiten asignar, eficientemente, los recursos presupuestarios a disposición de las organizaciones, destinándolos hacia aquellas actividades con mayor rentabilidad social y donde el impacto positivo sobre las condiciones de vida de los usuarios resulte duradero.

El uso de los recursos instituciones, entonces, debe distribuirse entre las alternativas existentes, las cuales deben evaluarse como sucede en el sector privado, donde el propósito del Gobierno Corporativo es incrementar o preservar, al menos, el valor de la organización, es decir, maximizar el valor de la empresa.

En el caso del gobierno, esto no debería ser distinto, dado que la inmaculada ejecución presupuestaria, per se, no constituye ninguna garantía de mejora en la riqueza social, ni en el nivel de vida de la población.

El gasto público que no se traduce en beneficios sociales, representa, para todos los efectos prácticos, una destrucción de riqueza nacional, ya que el Estado habría distraído recursos de actividades productivas realizadas por el sector privado (impuestos) para despilfarrarlos posteriormente.

La disposición para asumir el compromiso de manejar racionalmente los recursos colectivos sería una de las virtudes deseadas en los gerentes públicos, ya que el dinero que se malgasta en actividades improductivas reducen, en esa misma proporción, la disponibilidad de fondos para atender servicios meritorios como la salud pública, la educación pública, la conservación de la infraestructura económica y social del colectivo imaginario, la seguridad ciudadana, etc.

Los encargados de la gestión de las instituciones públicas deberían contar, entonces, con competencias administrativas demostradas para gestionar recursos presupuestarios escasos entre múltiples necesidades sociales, particularmente, si tomamos en cuenta que muchos salvadoreños carecen de ingresos suficientes para satisfacer necesidades básicas y dependen únicamente para ello, del gasto público.

Es por eso que los encargados de la administración pública deben ser más probos, inclusive, que los gerentes privados, ya que los recursos colectivos captados como tributos deben retornar a la población en general en forma de servicios y, particularmente, para los ciudadanos menos afortunados.

El cambio de paradigma sobre la administración tradicional, promovido inclusive por organismos del sistema de Naciones Unidas, recientemente, resulta imprescindible para avanzar hacia regímenes democráticos participativos, donde el ciudadano sea parte del proceso de construcción de los espacios económicos, políticos y sociales del futuro y pueda, a través de éstos, convertirse en un pilar fundamental para la controlaría social.

Las competencias y habilidades para desempeñarse como gestores públicos deberían ser parte de los atributos básicos de los funcionarios, al asumir este tipo de cargos, a fin de garantizar el uso eficiente de los recursos colectivos y el cumplimiento de las misiones que inspiraron la creación de las instituciones que dirigen; adicionalmente a ello, dada la forma en que han sido distribuidas las facultades del Órgano Ejecutivo, resulta lógico pensar que algunas entidades tendrán que realizar actividades para la implementación de determinadas políticas, en la frontera de la esfera de competencia de otras; además, es posible que existan espacios de actuación sin responsables explícitamente designados o, en el peor de los casos, que haya duplicidades de atribuciones; es por esta razón que las competencias al frente de las instituciones públicas deben ir acompañadas de un constructo estatal que facilite la coordinación de acciones interinstitucionales, abarcando inclusive a entidades ajenas a la esfera pública y/o gobiernos locales.

Ahora bien, las competencias serían una condición necesaria, pero no suficiente, para una gestión eficiente como la sugerida por la NGP, ya que además se requiere del compromiso del servidor público por atender, efectivamente, las necesidades y expectativas de los usuarios de las instituciones que dirigen, siendo su desempeño, un elemento central que debería evaluarse, regularmente, para desplegar apropiadamente los planes de gobierno a través de planes anuales operativos institucionales.

Retomando el tema de la coordinación interinstitucional, cabe señalar que con ello se haría un mejor uso de los recursos sociales, tanto privados como públicos; a manera de ejemplo, se puede decir que el manejo de los desechos sólidos de una ciudad, resultaría más complicado, si no se contara con la colaboración de la ciudadanía y de la empresa privada al depositar la basura en los medios, forma (organizada por tipo de desecho, es decir, vidrio, papel, lata y desechos orgánicos) y horarios previamente establecidos por la municipalidad.

IV. EVALUACIÓN SOCIAL DE PROYECTOS

Ya se ha mencionado que una de las características esenciales que deberían tener los funcionarios públicos, es la idoneidad para el cargo, de tal manera que las decisiones que tomen al asignar recursos colectivos generen el mayor valor público posible para la población en general; esto nos permite afirmar que la única manera de lograrlo consiste en obtener rendimientos sociales por la ejecución de proyectos públicos, por encima de los recursos invertidos.

La inversión productiva de dichos recursos, desde una perspectiva social, incide sustancialmente sobre los resultados de la gestión de todo gobierno; haciendo un parangón con el sector privado, se puede decir que cuando los recursos de las organizaciones se invierten apropiadamente, el valor de las empresas crece; caso contrario, cuando las decisiones de inversión son desafortunadas, se destruye parte del valor de las organizaciones. Si los recursos públicos generan rentabilidad social, la comunidad se beneficia; caso contrario, frente a decisiones de inversión irracionales, desde el punto de vista social, se puede terminar destruyendo parte de la riqueza de la nación.

Para garantizar que los proyectos públicos contribuyan al desarrollo económico del país se necesita restaurar el sistema de inversión pública que se diseñó hace algunos años, a fin de seleccionar los proyectos institucionales con VAN social positivo; con ese banco de proyectos institucionales socialmente factibles, se pueden hacer priorizaciones que faciliten la asignación eficiente de los recursos públicos, así como una mejor gestión de financiamiento ante la falta de recursos suficientes para implementarlos.

La disponibilidad de proyectos factibles constituye entonces, un elemento central para la formulación del presupuesto de capital para cualquier organización; esto no debería ser una excepción para el gobierno. Al hablar de presupuesto de capital nos referimos a la priorización de proyectos, según montos de inversión y tasas de retorno social, así como a la identificación de fuentes de financiamiento y la programación de desembolsos en el tiempo.

Este sistema de inversión pública debería operar estrechamente con el Ministerio de Hacienda, dado que constituiría un insumo fundamental para la elaboración y ejecución del presupuesto.

Sin embargo, la responsabilidad de evaluar, centralmente, o de definir los criterios para hacerlo, de forma descentralizada, no debería corresponder, necesariamente, al Ministerio de Hacienda; podría habilitarse una oficina especializada en evaluación de proyectos y desarrollo de metodologías que permitieran formular y evaluar proyectos públicos y sociales.

Dicha oficina debería determinar además, los precios de cuenta necesarios para cuantificar los beneficios y costos sociales relacionados con dichos proyectos, así como la tasa social de descuento para valorar los beneficios sociales esperados al ejecutarlos; logrando con ello alimentar un banco de proyectos económicamente factibles a ejecutar cuando se cuente con recursos suficientes para ello o con un portafolio de proyectos para gestionar cooperación externa.

V. PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS CON ENFOQUE DE RESULTADOS

Teniendo como telón de fondo la filosofía NGP, pretendemos contextualizar el esfuerzo que se está haciendo en El Salvador para adoptar un presupuesto por programa con enfoque de resultados, a manera de herramienta para elevar la eficiencia en el uso de los recursos, la eficacia en cuanto al alineamiento de los esfuerzos con las necesidades y las expectativas ciudadanas, así como el impacto deseado sobre objetivos estratégicos; para comenzar hay que mencionar que en El Salvador, desde hace más de una década se pretende implementar esta forma de gestión, en función de necesidades colectivas insatisfechas o cuando, por alguna razón, el mercado no ha podido atenderlas eficientemente.

Para socializar esta iniciativa, el Ministerio de Hacienda, ha publicado varias directrices sobre el tema invocando, como exposición de motivos, el hecho que contar con un instrumental técnico y metodológico común facilita la articulación entre la planificación con el presupuesto, a fin de convertirlo en un instrumento efectivo para la implementación de las políticas públicas que requieren períodos de maduración que trascienden el ejercicio anual.

Esta visión ha sido expresada en diferentes espacios y a través de diversos medios por el Ministerio de Hacienda, destacando que se encuentra en un proceso de reforma del Sistema de Presupuesto Público, con el ánimo de contribuir de mejor manera al desarrollo económico y social del país, elevando la eficiencia en el uso de los recursos públicos y ampliando la cobertura de beneficiarios de sus servicios.

Hay que reconocer aquí que esta transición no es novedosa en la región, ya que la mayoría de gobiernos de América Latina han adoptado, desde hace bastante tiempo, este formato de administración de recursos, teniendo presente que, es desde el diseño del presupuesto que se revelan los énfasis de las medidas de política y, a través de qué instituciones se esperan implementar; todo esto a sabiendas que el presupuesto es una herramienta de planificación flexible y sirve para controlar el logro de objetivos estratégicos a través del análisis de desviaciones, ya sea a consecuencia de una mala planificación o ejecución; esto puede conducir inclusive al cambio de titulares, como se ha sucedido en varias instituciones durante el presente gobierno.

Sabemos que el liderazgo es una condición necesaria, no suficiente, para el logro de objetivos y que un buen diagnóstico permite alinear los esfuerzos hacia el aprovechamiento de oportunidades o responder problemas; por ende, cada una de las unidades organizativas debe elaborar sus planes de trabajo y de necesidades en consecuencia; luego se prepararán los presupuestos de operaciones y de inversiones apropiados; no a la inversa.

Señalamos esto último porque muchas veces los presupuestos se elaboran de arriba hacia abajo sin tomar en cuenta las actividades encomendadas a cada unidad, ni se conocen cuáles son sus restricciones materiales o de recursos humanos. Las entidades públicas como cualquier otra organización deben tener presente el concepto de despliegue de la función de calidad y, de mapas estratégicos -aunque sea intuitivamente- porque a partir de hipótesis de trabajo y análisis de circunstancias, sus directorios o juntas directivas deben asignar fondos para aprovechar oportunidades o resolver problemas.

En este mismo orden de ideas, los bajos niveles de ejecución presupuestaria se deben a los controles impuestos a los procesos de compra para atacar la corrupción; pero, en la práctica, no impiden casos de peculado, cohechos activos o pasivos o malversación de fondos; aunque sí dificultan las compras y alargan los tiempos ciclo de adquisición de bienes y servicios en el sector público.

Por otra parte, los presupuestos generales, a diferencia del pasado reciente, no deben poner únicamente el énfasis en la ejecución del gasto, como variable proxy de eficiencia o eficacia; el interés debe centrarse en los entregables que se harán a los usuarios, en términos de bienes y servicios, diseñando los mapas de flujo de valor en función de lo que les resulte más conveniente para estos últimos.

Esto es muy similar a la comparación que se hace de los métodos de gestión de la era industrial con los utilizados en la era digital, donde los patrones de consumo cambian a una velocidad vertiginosa y los productores deben adaptarse permanentemente a dichos patrones si se desea prosperar en los negocios. Esta realidad también afecta a la administración pública, la cual debe echar mano a las mejoras tecnológicas que le permitan a los inversionistas privados preservar su competitividad, teniendo presente que estos últimos no solo se ven afectados por los costos de producción, sino también por los costos de transacción a cargo del Estado (trámites para obtener permisos, tiempo para formalizar empresas, entrega de certificaciones, reparaciones y mejora de la red vial e infraestructura de comunicaciones, en general). En este aspecto, en El Salvador se está impulsando un cambio cultural revolucionario en el uso de tecnología en beneficio de la eficiencia administrativa, así como mejoras regulatorias que faciliten hacer negocios en el país.

Estas actividades concurrentes responden a una visión integral que incluye acciones progresivas para transformar el presupuesto en un verdadero instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas.

Todo comienza con la planificación estratégica, a nivel de Consejo de Ministros, que convierten en planes de gobierno con las ofertas de valor que se hicieron en su momento a los electores; dependiendo de esa visión estratégica se identifican las restricciones legales, materiales y financieras que pueden frenar su ejecución y que, por lo tanto, demandarán reorganizaciones del aparato público; eliminaciones, reducciones o ampliaciones de competencias; reformas al marco regulatorio vigente; revisión de los mecanismos de coordinación interinstitucionales e intercambio de información; definición de perfiles para puestos clave; mejoras tecnológicas; etc.

Ahora bien, dado que los ingresos esperados provienen de fuentes de ingreso coercitivas del Estado (impuestos, tasas, multas y contribuciones especiales), amén de las transferencias corrientes de empresas públicas o entidades autónomas y; considerando algunas macrovariables esenciales para su pronóstico; el Ministerio de Hacienda fija techos de gasto por instituciones, tomando en cuenta los préstamos pendientes de ejecución y los programas y proyectos con apoyo de cooperación internacional. A partir de la brecha entre ingresos esperados de diversas fuentes y las expectativas de gasto de las instituciones, el gobierno identifica el quantum de necesidades de nueva deuda.

Todo está regulado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, a través de la cual el Ministerio de Hacienda norma y estandariza la gestión financiera del sector público, particularmente en materia subsistemas de: 1) presupuesto, 2) manejo de la tesorería, 3) gestión de la inversión y crédito público y, 4) análisis, clasificación, codificación, registro y revelación financiera contable.

Si bien es cierto que, aquí hablamos brevemente de los cambios en la gestión del presupuesto, todos los subsistemas están sufriendo cambios en consecuencia, así como la administración de las compras públicas que se rige por otro cuerpo legal, pero que se complementa claramente con la parte financiera. Esto último está orientado a reducir las restricciones que puede enfrentar la administración durante el proceso de ejecución presupuestaria.

Una de las virtudes de este modelo de gestión presupuestaria es que requiere de una definición estratégica de mediano plazo que, si bien es cierto no evita la aprobación anual de los presupuestos generales -por ser leyes de la República-, sí ofrece insumos valiosos para la planificación financiera de largo plazo y por ende, existe más claridad sobre los planes de trabajo y de necesidades en el tiempo, por institución.

Cuando se aprueba el presupuesto cada institución programa la ejecución del gasto con apego a las expectativas de ingresos y reporta, al Ministerio de Hacienda, los resultados obtenidos mediante sistemas de información ad hoc, para consolidarla, darle seguimiento y ejercer control sobre el desempeño del gasto. Se cuenta por lo tanto con cuadros de mando e indicadores de desempeño de cada entidad, incluyendo la perspectiva de la ciudadanía.

Esto último se profundizará con la nueva modalidad de presupuestación, pero además, se construirán nuevos indicadores de eficiencia, eficacia y resultados para facilitar el control de la gestión institucional y del desempeño de los titulares de las entidades estatales; esto será similar al control de proyectos que analiza avances de obra, ejecución del presupuesto y el cumplimiento del cronograma.

Este sistema de indicadores girará en torno a la producción de entregables; pero además, como parte de la fiscalización ciudadana se abrirá a las redes sociales. Hasta hace poco, las quejas en este tipo de entidades se administraban mediante sistemas internos -aún existen-; pero en la actualidad se nutren de denuncias y comentarios en las redes, volviéndose instrumentos valiosos para medir la percepción de los usuarios sobre el valor de los servicios públicos y adecuarlos a sus expectativas, elevando con ello la eficacia en la prestación de servicios; los procesos se podrán rediseñar en función de los usuarios y no, en función del interés de los servidores públicos.

De ahí que, en el futuro el presupuesto estaría más alineado con las expectativas de los usuarios y la oferta de valor declarada por las instituciones gubernamentales, a manera de cartas de derechos, la cual facilitará legitimar el desempeño de las entidades y la gestión de sus titulares.

No está de más enfatizar aquí que, todo lo anterior es clave para la ejecución de proyectos de inversión pública que puedan demorar varios años para su finalización; podrán ejecutarse por fases anuales en aquellos casos donde los proyectos se ejecuten con cargo a fondos propios o demanden fondos de contrapartida.

De las reformas legales e institucionales impulsadas al ordenamiento jurídico de la administración financiera del Estado en El Salvador se podría decir se está cambiando la visión tradicional de gestión pública por una nueva cultura de servicio y eficiencia en favor de la ciudadanía; aunque un cambio cultural demora tiempo y no está exenta de obstáculos y resistencias.

En alguna medida, la forma de agilizar diversos cambios estratégicos ha conducido a la promulgación de nuevas leyes, el reemplazo de instituciones (creación de nuevas y supresión de antiguas con funciones relativamente

parecidas), el nombramiento de comisionados e incentivos económicos para el retiro voluntario de personal pensionado que aún labora en la administración pública, entre otras acciones.

VI. CONCLUSIONES

En este breve artículo se ha pretendido enfatizar la necesidad de promover de una verdadera gerencia pública para las instituciones de gobierno, a partir de aportes teóricos y la experiencia empírica disponible en el continente americano, a fin de garantizar el uso eficiente de los recursos presupuestarios y además, eficaz para alcanzar objetivos de política.

Sin embargo, no entramos en pormenores sobre la promulgación de políticas o acerca del proceso de formación de leyes, ya que nuestro interés se centró en la idoneidad de los funcionarios para ejercer cargos de dirección.

Se destacó además la importancia de los mecanismos de coordinación interinstitucional para ejecutar, de mejor forma, el Presupuesto General de la Nación y alcanzar el máximo bienestar colectivo posible, gracias a la intervención del Estado en la economía.

Desde una perspectiva académica podemos decir que se están abriendo nuevos espacios para mejorar la gestión pública en El Salvador, no sólo diseñando programas actualizados de formación de servidores públicos, sino que además, a partir de la investigación y la proyección social a que están comprometidos los centros de educación superior en el país, vía observatorios de la gestión pública, por ejemplo.

Estas contribuciones académicas pueden sumarse a los esfuerzos realizados por el Gobierno porque varias universidades, a través de sus facultades de postgrado y educación continua, ofrecen Maestrías en Administración Pública, donde la gestión presupuestaria constituye un área de estudio esencial, no sólo desde el punto de vista operativo, sino como parte de esa visión de proceso que deben tener todas las acciones en favor de la calidad en la prestación de un servicio, sin perder de vista, por supuesto que la gestión pública es un medio, no un fin en sí misma, donde los recursos públicos deben traducirse en una mejora en la calidad de vida de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- [1]. ARELLANO GAULT, David; Gestión estratégica para el sector público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional, Fondo de Cultura Económica, México 2004.
- [2]. HINTZE, Jorge; Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público, biblioteca virtual de Tecnología para la Organización Pública (TOP). <http://www.top.org.ar/documentos/HINTZE%20Jorge%20-%20Evaluacion%20de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf>
- [3]. Gobierno de El Salvador, Ministerio de Hacienda, Manual del Marco Institucional de Mediano Plazo, El Salvador 2016.
- [4]. BID; ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado; Washington D.C. 1999.
- [5]. OLIAS DE LIMA, Blanca; La Nueva Gestión Pública; Prentice Hall; España 2001.
- [6]. QUIROGA, Hugo, VILLAVICENCIO, Susana y VERMEREN, Patrie (compiladores); Filosofías de la Ciudadanía; HomoSapiens ediciones; Argentina 2001.
- [7]. MOORE, Mark H.; Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público; Paidós, España 1998.