

Serie Políticas Públicas

Crecimiento, inclusión social y gasto público

Dionisio Borda



Konrad
Adenauer
Stiftung



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Dionisio Borda

PhD en Economía por la Universidad de Massachusetts – Amherst, y Maestría por la Universidad de Wisconsin – Madison, Director del CADEP y de la Maestría de Política y Gestión Pública, Universidad Católica / CADEP, profesor de Economía de la Universidad Nacional, investigador y consultor.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Corrección: Eduardo Miranda Álvarez
Impresión: QR Impresiones

Asunción, diciembre de 2009

ISBN: 978-99953-811-8-9

PRÓLOGO

El presente volumen recoge dos trabajos ya publicados por el autor en 2008, como parte del proyecto de investigación de la Fundación Konrad Adenauer: el primero, *Crecimiento Económico y Progreso Social en América Latina* y el segundo, *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*. Ambos compilan los resultados de estudios de trece países de la región.

El tema sobre crecimiento y progreso social en la región se ocupa de la discusión en torno a la modernización del Estado y la apertura de mercados. Analiza, en particular, el impacto de las reformas y el escaso efecto positivo sobre la desigualdad y la pobreza, expresado en la creciente migración laboral, el desencanto político con la democracia y los éxitos electorales de líderes populistas en ciertos países.

Los estudios realizados en los trece países tratan de responder algunos interrogantes claves. ¿Por qué no beneficiaron los éxitos macroeconómicos a los sectores mayoritarios de la población? ¿Por qué no fue posible lograr una mayor reducción de la desigualdad social? ¿Qué instrumentos prometen ser exitosos en el logro de más crecimiento y progreso social? En otras palabras, el proyecto de investigación examina la experiencia y los resultados en el ámbito del crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso en las últimas décadas.

El caso paraguayo parte de la discusión de si existe o no dicotomía entre crecimiento y progreso social. Y, de si el problema radica en los nuevos paradigmas o estrategias que se pretenden adoptar o, más bien, se origina en las ineficiencias propias de las políticas económicas y sociales para lograr el crecimiento con progreso social. Este estudio concluye que el Paraguay está entre los países de más bajo crecimiento y altos niveles de pobreza y desigualdad por fallas institucionales.

El tópico referido a la eficiencia del gasto público encara la eficiencia en términos de la capacidad del Estado de alcanzar metas socioeconómicas con la menor distorsión posible del mercado y con la mínima absorción de recursos disponibles. Parte de que la base del problema de la eficiencia y eficacia de las acciones del Estado radica en la inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y de control. Y acota el rol del Estado desde la perspectiva económica en términos de: estabilización (macroeconomía), provisión de normas (institucionalidad) y entrega de bienes y servicios. Específicamente, examina el uso eficiente del gasto público no financiero

en tres áreas: Estado empresario, provisión de servicios públicos y satisfacción de necesidades básicas.

En el caso paraguayo, que incluye la presente publicación, aborda el dilema de si el Estado constituye un árbitro neutral que busca el bien público o es un Estado donde imperan intereses particulares. Concluye el estudio que se debería poner el acento en realizar una evaluación y planificación estratégica de las instituciones y sus programas, desarrollar indicadores y metas de gestión, diseñar incentivos institucionales y personales y mayor control para mejorar la eficiencia del gasto público, como parte del proceso de fortalecimiento institucional del Estado.

El libro *Crecimiento, Inclusión Social y Gasto Público* contiene dos estudios separados, pero que poseen un eje común que intenta vincular las políticas públicas con el crecimiento económico y el progreso social. La publicación del mismo ha sido posible gracias a la autorización y contribución financiera de la Fundación Konrad Adenauer con el propósito de darles mayor difusión a estos documentos ya impresos en 2008. Al lector que tenga interés en indagar más en estudios comparativos, le recomendamos que recurra a las obras ya mencionadas. El Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), que forma parte de la Red de Centros de la Fundación, agradece el apoyo recibido para difundir con más fuerza estos trabajos a nivel nacional.

Dionisio Borda
Diciembre, 2009

PARAGUAY: CRECIMIENTO Y PROGRESO SOCIAL 7

1. ANTECEDENTES	8
2. REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN	19
2.1 Política Macroeconómica	20
2.2 Liberalización de los mercados	25
2.3 Privatizaciones	27
2.4 Apertura del comercio exterior	28
3. REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN	29
3.1 Independencia de los poderes del Estado	30
3.2 Regulaciones de Mercados	31
3.3 Instituciones de defensa de las empresas	32
3.4 Reformas sociales	34
4. ASPECTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA	35
4.1 Calidad de las políticas	35
4.2 Calidad de las instituciones	38
CONCLUSIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	42

¿EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN PARAGUAY? UNA BREVE RESEÑA 45

1. INTRODUCCIÓN	46
2. ANTECEDENTES EN PARAGUAY	47
3. EMPRESAS PÚBLICAS SIN MAYORES REFORMAS	50
Análisis y conclusiones	59
4. ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	61
Recaudación de impuestos	62
Fomento de la producción	63
Instituciones de investigación	64
Infraestructura pública	65
Organismos de capacitación	65
Fomento de la exportación	67
Defensa de los consumidores	69
Defensa de la competencia	69

Superintendencias	71
Análisis y conclusiones	73
5. EL ESTADO EN LA ENTREGA DE SERVICIOS DE NECESIDAD BÁSICA	75
Educación	76
Salud	77
Seguridad Social	79
Vivienda	80
Análisis y conclusiones	81
6. CONCLUSIONES FINALES	83
BIBLIOGRAFÍA	85

**PARAGUAY:
CRECIMIENTO Y
PROGRESO SOCIAL**

PARAGUAY: CRECIMIENTO Y PROGRESO SOCIAL¹

El presente estudio examina la relación de crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad en el Paraguay, partiendo de la idea de que ambos son el resultado de los procesos tanto de las reformas económicas e institucionales del Estado para mejorar las políticas sociales y económicas, como de la globalización de los mercados de bienes y factores.² En esta serie de estudios de países en el contexto del Proyecto de “Crecimiento y Progreso Social” se parte del supuesto de que el Estado debería cumplir un doble rol: por una parte, constituirse en un agente proactivo en la inserción del sector privado en el comercio internacional dentro del contexto de la economía de mercado para generar crecimiento; y, por otra parte, convertirse en un promotor de políticas sociales para corregir las fallas del mercado, especialmente, reduciendo la pobreza, la desigualdad e inclusive el bajo crecimiento económico. Más específicamente, estos estudios plantean dos preguntas fundamentales: la primera, ¿existe o no dicotomía entre crecimiento y progreso social? y, la segunda, ¿el problema radica en los nuevos paradigmas que se pretenden adoptar o más bien, obedece a las ineficiencias propias de las políticas económicas y sociales para lograr el crecimiento con progreso social? En la primera sección se presentan las características fundamentales de la economía paraguaya; luego se discuten las reformas de primera y segunda generación aplicadas en el país; prosigue el informe con un breve análisis de la economía política y concluye el estudio identificando al Paraguay entre los países de bajo crecimiento y altos niveles de pobreza y desigualdad, por el escaso desarrollo de las instituciones y por los errores de las reformas.

1. ANTECEDENTES

Paraguay es un país prácticamente sin experiencia democrática, con una economía fundamentalmente agroganadera, con poca diversificación productiva, baja productividad, con grandes niveles de desigualdad social y un escaso desarrollo del mercado y del Estado. Desde el inicio de su vida independiente (1811), ha tenido prolongados períodos de dictaduras,

1 El autor agradece la participación de Julio Ramírez, economista del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

2 Nota de la Konrad Adenauer Stiftung, KAS (2006) sobre “Crecimiento y Progreso Social”.

guerras civiles y guerras con los países vecinos; el país carece de litoral marítimo y el desarrollo de su infraestructura vial es extremadamente deficitario. En casi doscientos años de existencia, su economía ha experimentado bajos niveles de crecimiento; su estructura productiva está concentrada en la extracción y exportación de algunos rubros intensivos en recursos naturales, que experimentan cambios, a veces, en la composición de la oferta doméstica como resultado de la modificación de la demanda internacional. En una primera etapa, esta estructura estaba dominada por la yerba mate, madera, tanino, tabaco, y en una segunda y más reciente por el algodón, soja, ganadería y producción de energía.³

Contrariamente a los demás países latinoamericanos, la economía paraguaya ha logrado mantener una relativa estabilidad macroeconómica, un bajo nivel de endeudamiento y una apertura de su comercio desde la década de los sesenta. En el campo institucional, el país no ha logrado conformar instituciones públicas eficientes y creíbles. El desarrollo de los tres poderes del Estado ha sido y sigue siendo débil, inicialmente como consecuencia de la dictadura (1954-1989) y posteriormente durante la transición (1989 en adelante); el gobierno no ha podido superar el sectarismo y sigue sometido fuertemente a los intereses políticos partidarios. Esta forma de administrar el Estado no ha sido favorable para diseñar e implementar una estrategia de crecimiento sostenible con equidad social. Por el contrario, el Estado ha facilitado altos grados de informalidad, fuerte presencia de la corrupción y una democracia de baja calidad. Y, al mismo tiempo, ha sido responsable, juntamente con la globalización, del bajo crecimiento con altos niveles de pobreza y desigualdad. Estas ineficiencias e insuficiencias institucionales están reflejadas en los índices de transparencia, de gobernabilidad y de competitividad a nivel mundial.⁴

La dictadura creó una relación de poder basada en el Estado, el partido único y las Fuerzas Armadas, que impidió el desarrollo de la burocracia profesional, de los partidos de oposición y la formación de una ciudadanía

3 Esta primer sección está basada en D. Borda "Paraguay: los resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas". CEPAL, 2007 y D. Borda. *Auge y Crisis de un Modelo Económico: el caso paraguayo*. Asunción: Universidad Católica, 1994.

4 Transparencia Internacional identifica a Paraguay en su índice de percepción de corrupción en la posición 98 de 102 países (2002); 123 de 133 (2003); 140 de 145 (2004) y 144 de 158 (2005); según Latino-barómetro en 1996: 59% de los paraguayos preferían un gobierno democrático y sólo 26% preferiría un gobierno dictatorial; para el 2005, sin embargo, solo 32% seguían apostando a un gobierno democrático y 44% a un gobierno dictatorial. El Foro Económico Mundial en su índice de competitividad ha ubicado al Paraguay en la posición 76 de un total de 80 países (2002-2003); 95 de 101 (2003-2004); 113 de 117 (2005-2006).

activa. La transición a la democracia tuvo su origen en un golpe de Estado liderado por las Fuerzas Armadas (febrero 1989). El partido de gobierno es el mismo que está en el poder hace sesenta y uno años. Con esta acción militar y de la mano del mismo partido político, se abren las puertas a la democracia, después de 35 años de dictadura, pero, hasta ahora, sin lograr consolidar la democracia y el desarrollo del Estado. A la actual administración, han precedido tres presidentes electos.⁵ El último, antes de cumplir un año de su mandato, fue reemplazado por un gobierno designado por el Parlamento⁶, frente a su inminente destitución vía juicio político por el asesinato del vicepresidente (marzo 1999). En este período de diez y nueve años de democracia, además se dieron tres intentos fallidos de golpes de Estado⁷ que denotan la escasa tradición democrática de la sociedad, en particular de la clase política, y el débil desarrollo institucional del Estado.

Este contexto político necesariamente tiene derivaciones económicas. El crecimiento económico promedio durante 1981-2005 fue solamente de 2 por ciento mientras que el crecimiento demográfico se mantuvo en el orden de 2,8 por ciento. El crecimiento por habitante disminuyó durante este periodo 16 por ciento, una de las peores cifras de la región. Las causas de este retroceso económico han sido varias. Los factores externos han sido desfavorables y recurrentes. La volatilidad económica de los países vecinos como Brasil y Argentina, principales socios comerciales, golpeó a esta economía en el pasado reciente. La sequía y la caída de los precios internacionales, principalmente del algodón, también contribuyeron con el estancamiento económico. La creación del MERCOSUR en 1991 redujo el comercio de triangulación (importación y reexportación), principalmente con el Brasil, afectando de manera adversa a la economía doméstica. Los factores internos, a su vez, han sido poco favorables para generar mejores condiciones para el desarrollo del mercado y las inversiones privadas en las dos últimas décadas. La corrupción y la economía informal han frenado las inversiones privadas serias. Las altas tasas demográficas, la asignación ineficiente de las inversiones y las crisis financieras de los noventa, en parte, como resultados de las reformas, no contribuyeron para impulsar un crecimiento económico. Y, sobre todo, la ausencia de una estrategia que mejore la calificación de los recursos humanos, que priorice la inversión

5 N. Duarte F: 2003-2008 y A. Rodríguez: 1989-1993; J. C. Wasmosy: 1993-1998; y R. Cubas: 1998-2003.

6 L. A. González M.: 1999-2003.

7 Diciembre 1995, Abril 1996 y Diciembre 2001.

pública en infraestructura y que desarrolle las instituciones del Estado para favorecer las inversiones privadas, tiene un peso específico gravitante para explicar el bajo crecimiento, la reducción de la pobreza y la desigualdad en las últimas dos décadas.⁸

La desaceleración económica en los ochenta, no obstante, se dio en toda la región. Los países latinoamericanos han encarado una serie de reformas y programas de estabilización en los años noventa, como respuesta a la década perdida de los ochenta y como resultado de las exigencias de los organismos multilaterales. Estos cambios comprendían: liberalización de los mercados internos y el comercio internacional; privatización de las empresas públicas; políticas fiscales y monetarias restrictivas para controlar la inflación; reformas del sistema financiero y tributario; achicamiento del Estado; y garantías para atraer el capital extranjero. La aplicación de las medidas de reformas en el Paraguay, según las prescripciones de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), ha sido siempre parcial, discontinua y, en ciertos casos, inapropiada. Esta situación responde, en parte, a las limitaciones internas –por incapacidad o por intereses particulares– del estamento político, parte del empresariado, y de la burocracia estatal, en ocuparse de formular sus propias recetas, y, en parte a la presión de los organismos internacionales, interesados en implementar sus reformas pero sin tomar plenamente en cuenta las peculiaridades nacionales.

Los resultados económicos y sociales de las políticas públicas han estado fuertemente condicionados por la inestabilidad política y las fallas gemelas históricas: insuficiencia e ineficiencia del Estado y escaso desarrollo de los mercados. Junto a los factores exógenos, el ciclo económico de expansión y contracción de las tres últimas décadas está marcado por el ciclo político, constatado también en otras sociedades⁹, pero con mayor razón en el caso paraguayo por la vigencia ininterrumpida de un único partido en el ejercicio del poder, con múltiples disputas internas de liderazgos pero sin alternancia política (Gráfico 1).

La primera etapa de este ciclo económico-político (1973-1981) se ha caracterizado por un auge económico sin precedentes, con un crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) real de 9,6 por ciento y

8 D. Borda, "La Economía y el Empleo en el Paraguay" (pp. 1-13), en D. Borda (editor). *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP, 2007.

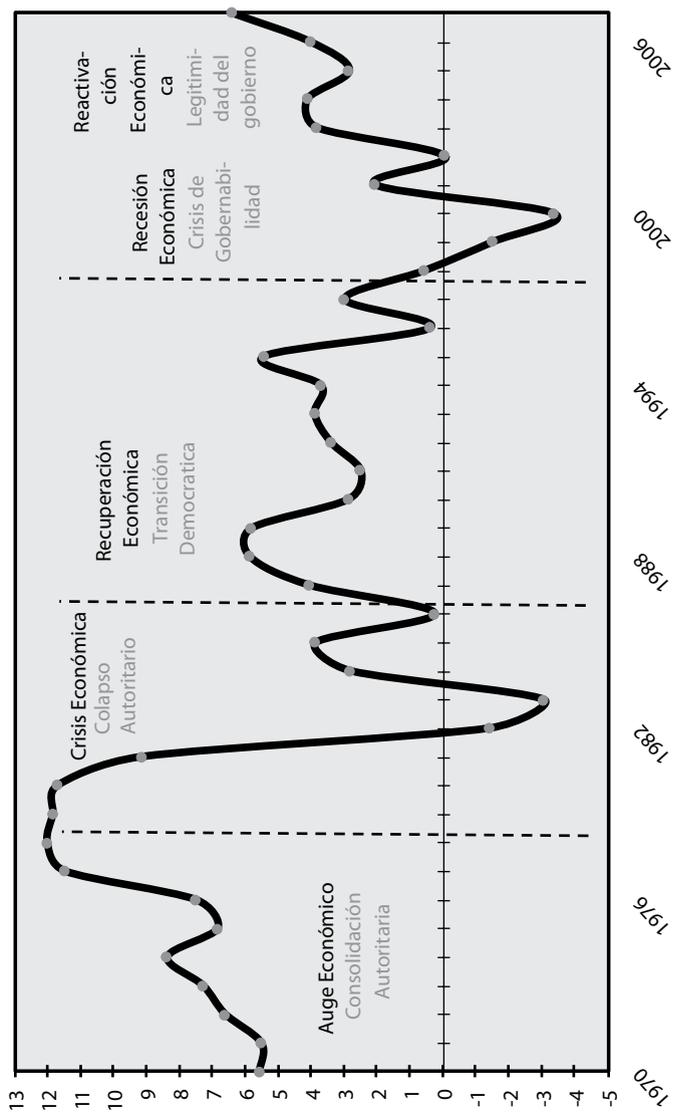
9 Alesina, A. y D. Rodrik (1994). "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*. 109: 465-90.

del PIB per cápita de 6,5 por ciento.¹⁰ Este salto significativo en la actividad económica coincide con la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú (compartida con el Brasil)¹¹, la expansión de la frontera agrícola en tierras fiscales y la hegemonía de la dictadura militar. La segunda fase (1982-1988) representa el periodo de crisis económica y política, expresada en una fuerte caída de la tasa de crecimiento económico y el deterioro del régimen político autoritario. El crecimiento promedio anual del PIB fue de apenas 1,8 por ciento y del PIB per cápita de -1,3 por ciento.

10 Datos del Banco Central del Paraguay, serie 1969-2007, año base 1994=100

11 La hidroeléctrica de Itaipú contribuyó con el desarrollo del sector de las construcciones, transporte y del sector servicio, principalmente financiero.

Gráfico 1
CICLO ECONÓMICO Y CICLO POLÍTICO
(Variación porcentual del PIB, 1994=100)



Fuente: BCP – Cuentas Nacionales

La tercera etapa (1989-1998) se inicia con una ligera recuperación económica y es el punto de partida de la transición a la democracia y de las reformas (1989). El incremento porcentual del PIB por año logra ubicarse en 3,2 por ciento y la tasa de crecimiento por habitante muestra una recuperación de 0,5 por ciento. Este periodo también ha sido de cambios importantes en la política económica e institucional del país. Se abandonaron el régimen de cambios múltiples y los controles de precios; se liberaron los mercados financieros y se redujeron los encajes legales; se simplificaron los impuestos; y se promulgaron nuevas leyes económicas. En esta etapa se producen las crisis bancarias más grandes del país, por pretender implantar normas maximalistas, por fallas en la secuencia de las reformas y por subestimar las restricciones de recursos humanos y tecnológicos. De 34 bancos y 63 empresas financieras existentes entre 1995-1998, permanecieron en plaza sólo 18 bancos y 22 financieras. El costo estimado de la crisis financiera fue de alrededor del 10 por ciento del PIB y su efecto sobre el sector real ha sido fuerte y prolongado, asimismo sobre los ahorristas afectados.

La cuarta etapa (1999-2002)¹² se caracteriza por una retracción económica, freno en la reforma y crisis de gobernabilidad. Es un periodo marcado por tres años de recesión (1998, 2000 y 2002), un crecimiento real del PIB anual de -0,7 por ciento y una tasa de crecimiento anual promedio por habitante de -2,7 por ciento. Todo ello ocurrió a pesar de un préstamo (de Taiwán) para la reactivación económica de alrededor de US\$ 500 millones. La caída de los precios internacionales de la soja y del algodón (1999-2002) –principales rubros de exportación juntamente con la carne vacuna– fue significativa y representó un descenso de -3,9 por ciento y -10,8 por ciento respectivamente con relación al periodo anterior (1989-1998).¹³ La última etapa (2003-2008) coincide con una recuperación del crecimiento económico en torno al 4,3 por ciento, hasta 2007, y la presencia de un gobierno legítimo, sin fraudes electorales, ni reclamos de impugnación. El actual gobierno inició su periodo con una nueva serie de

12 En realidad el periodo constitucional es de 15 de agosto de 1998 al 15 de agosto de 2003 pero por el cambio de presidente en marzo de 1999 se considera esta cuarta etapa 1999-2002 y el nuevo gobierno electo, que asume en agosto, comparte ya las decisiones desde abril 2003, conocido el resultado de las urnas.

13 En este periodo el gabinete del gobierno estuvo integrado, por primera vez, por ministros pertenecientes a los partidos de oposición con representación parlamentaria. La distribución de cuotas de poder sin un compromiso programático, y la nula experiencia de coaliciones política en el país, han contribuido, más bien, para debilitar la gobernabilidad.

reformas principalmente, fiscal y, en menor medida, financiera.¹⁴

Durante estos ciclos o etapas la estructura productiva ha variado poco. El sector agrícola ha estado expuesto a los efectos de los factores exógenos adversos (clima y precio internacional) pero con una tendencia incremental. La participación del sector agrícola en el PIB global desde los setenta hasta fines de los noventa ha oscilado entre el 16 por ciento y 13 por ciento (Cuadro 1). En el periodo más reciente dicha participación ha aumentado de 11 por ciento (1999-2002) a 14 por ciento (2003-2006), por efecto principalmente de la expansión del cultivo de la soja. El sector industrial, por el contrario, ha venido mostrando una caída en la participación del PIB. En las décadas de los setenta y ochenta su participación ha sido de 16,4 por ciento, pero más recientemente ha experimentado un descenso paulatino de 15,9 a 14,2 por ciento. La participación de los otros sectores, como ganadería y servicios, ha estado en torno a 5 por ciento y 50 por ciento, respectivamente, en el periodo comparado.

Cuadro 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES

Tasa de participación (Promedio)

Año	Agricultura	Ganadería	Industria	Servicios (*)
1976-1981	16,0	5,1	16,7	47,6
1982-1988	13,6	4,3	16,3	50,2
1989-1998	13,3	4,2	16,3	50,8
1999-2002	11,1	4,3	15,9	54,2
2003-2006	14,2	4,9	14,2	51,4

Fuente: BCP - Año Base 1994 = 100

(*) Electricidad y Agua, Comercio y Finanzas, Transporte y Comunicaciones y Otros Servicios

En general, el comportamiento del PIB real está vinculado muy fuertemente a la variación del crecimiento del sector agrícola. Durante el periodo de auge económico (9,6% anual), el incremento del sector agrícola ha sido de 8,6 por ciento y el del sector industrial de 10,3 por ciento, este último, por estar en ese entonces más vinculado al sector agrícola y al sector de las construcciones y transporte. Durante el largo periodo de estan-

¹⁴ Después de dos intentos fallidos (2001 y 2002) y de 43 años de lo última, el gobierno logra un acuerdo con el FMI el 15 de diciembre de 2003. Este acuerdo también era una condición para negociar con los organismos multilaterales y bilaterales frente a la delicada situación fiscal y financiero del país.

camiento económico (2,0%), desde 1982 hasta 2002, la tasa de crecimiento agrícola ha estado en torno del 3,8 por ciento (1982-1988), de 2,9 por ciento (1989-1998) y de 3,5 por ciento (1999-2002); luego, se registro un salto importante de este sector desde 2003 hasta 2006 por el incremento de la producción de la soja y la carne.

Este crecimiento lento de la economía ha impactado negativamente en la situación del empleo, la pobreza y la desigualdad. La tasa de desempleo y la de subocupación, incluyendo la oculta, en 1997-98 estaban en torno al 14,9 y 19,2 por ciento, respectivamente. Para el 2002, por el efecto de la recesión, el desempleo llega a 17,1 por ciento y la subocupación a 22,5 por ciento con relación al total de la fuerza laboral (Cuadro 2). Luego, disminuye el desempleo desde 2003 de 13,4 a 11,1 por ciento en 2006, pero el subempleo se mantiene alto en este periodo, en torno al 24 por ciento. Durante la recuperación económica del 2003-2006 (4,0%) nuevamente el motor del crecimiento ha sido el sector agrícola, con un salto de 8-9 por ciento en dicho periodo, fuertemente influenciado por la expansión del cultivo de la soja y de la producción ganadera.¹⁵

Cuadro 2 DESEMPLEO Y SUBOCUPACIÓN País Total

Año	Abierto ¹	Oculto ²	Total	Visible	Invisible ⁴	Total
1995	3,4	2,6	6,0	6,1	10,6	16,7
1997/98	5,4	9,5	14,9	6,5	12,7	19,2
1999	6,8	9,7	16,5	6,1	11,5	17,6
2000/01	7,6	8,3	15,9	7,7	14,4	22,1
2002	10,8	6,3	17,1	7,8	14,7	22,5
2003	8,1	5,3	13,4	7,6	16,5	24,1
2004	7,3	3,9	11,2	8,1	16,1	24,2
2005	5,8	3,7	9,5	6,7	18,4	25,1
2006	6,7	4,7	11,4	5,0	19,0	24,0

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

1/ Desempleo Abierto: Personas en edad laboral que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días, para buscar empleo asalariado o un empleo independiente

2/ Desempleo Oculto: Personas que no estaban trabajando y no buscaron trabajo durante el periodo de referencia, porque no creen posible encontrarlo.

3/ Subocupación Visible: Personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

4/ Subocupación Invisible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el periodo

¹⁵ Banco Central del Paraguay: Cuentas Nacionales.

La pobreza sigue un comportamiento similar al del crecimiento y la ocupación laboral. De un 32,1 por ciento en 1997-1998 se incrementaba a 46,4 por ciento en 2002, con una expansión significativa de la extrema pobreza de 17,3 a 21,7 por ciento a nivel país y con una mayor incidencia en el área rural (Gráfico 2). Entre 2003-2005 se reduce la indigencia (pobreza extrema) de 21,1 a 15,5 por ciento, pero el nivel de pobreza se mantiene casi constante en torno al 22 por ciento.¹⁶

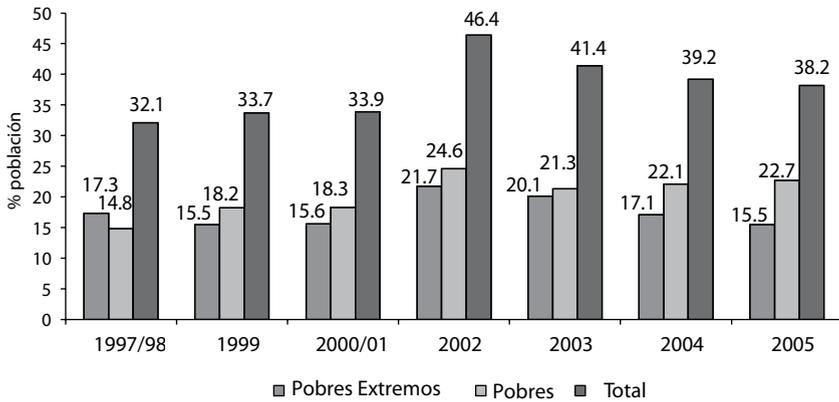
El nivel de desigualdad de ingreso muestra una ligera recuperación; el Índice de Gini en 1995 era de 0,617, para el 2002 cae a 0,572. En el período 2003-2005, se observa una retracción de 0,562 (2003), a 0,524 (2005), según datos de la CEPAL.¹⁷ Las cifras expuestas sobre la economía paraguaya y las preguntas planteadas en este informe remiten a revisar algunos estudios sobre el crecimiento y reducción de la pobreza.

El crecimiento y el desarrollo tradicionalmente se explican por las altas tasas de ahorro y acumulación de capital físico de un país. Un estudio reciente (Easterly y Levine, 2002), sin embargo, muestra que la diferencia de crecimiento entre países, y de un país en particular, a través del tiempo, está más bien asociada con las políticas que aumentan la productividad de los factores que con la acumulación de capital; así como existe también, según este estudio, una respuesta positiva del crecimiento, a los cambios tecnológicos, y a las externalidades (instituciones sólidas). Otro estudio (Perry et al., 2007) invierte la explicación tradicional, que presenta la pobreza y la desigualdad como una consecuencia del crecimiento económico inicial, sostiene, por el contrario, que el bajo crecimiento genera pobreza y ésta, a su vez, genera bajo crecimiento (circulo vicioso). Este informe plantea que la reducción de la pobreza y la desigualdad son condiciones necesarias para el alto crecimiento económico y éste, al mismo tiempo, ayuda a bajar los niveles de pobreza y desigualdad (circulo virtuoso). Estos dos estudios afirman la importancia de las políticas económicas y de las instituciones y descarta la dicotomía entre crecimiento y pobreza-desigualdad.

16 Los datos estadísticos sobre empleo y pobreza, previo a 1997, presentan mucha inconsistencia e imprecisiones.

17 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina*.

Gráfico 2
Población en Situación de Pobreza¹ y Pobreza Extrema²
% sobre población total



Fuente: Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005. Empleo y Pobreza. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Notas:

- 1/ Pobreza: Es cuando el nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) de una población es inferior al costo de una canasta básica de consumo (conjunto de bienes y servicios que satisfacen los requerimientos mínimos para la sobre vivencia humana).
- 2/ Pobreza Extrema: Se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas.

Por consiguiente, corresponde plantearse ¿qué políticas y qué instituciones son las más apropiadas para lograr el crecimiento y el progreso social? Una vertiente de la economía política que orientó las reformas de los noventa (Williamson, 1999), apunta a una lista de diez instrumentos de políticas: reducción del déficit fiscal, priorización y control del gasto, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, determinación del tipo de cambio por el mercado, liberalización del comercio, libertad para la captación de inversiones extranjeras directas, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados para promover la competencia, y garantía para el derecho de propiedad. En otras palabras, el crecimiento económico es posible, según lo que se dio en llamar el Consenso de Washington, con políticas macroeconómicas prudentes, una orientación de la producción hacia la exportación y el libre mercado de bienes y servicios. A este conjunto de políticas, llamada reformas de primera ge-

neración, siguió otra etapa, aunque con menor ímpetu, llamada reformas de segunda generación (Naim, 1999), que apuntaban básicamente a las reformas institucionales. Estos cambios eran políticamente más difíciles, porque su impacto no era inmediato y visible como las reformas de la primera generación; además, sus costos cargaban principalmente ciertos grupos con influencia política. Estas reformas eran también más complejas por involucrar a diversas agencias del Estado y actores sociales y políticos. Dentro de este contexto de cambios a nivel internacional, ¿cuál ha sido la experiencia paraguaya sobre la implementación de las reformas y sus resultados?

2. REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN

Las reformas en el Paraguay, como se mencionara, han sido parciales y no continuas, y, en muchos casos, reversibles. También los cambios de la política no han sido secuenciales en términos de primera y segunda generación de reformas. Esta situación tiene explicaciones que merecen ser revisadas como punto de partida. La inestabilidad macroeconómica nunca ha llegado a niveles de hiperinflación, déficit fiscal mayor de 5 por ciento del PIB, endeudamientos mayores del 45 por ciento del PIB; tampoco en los peores momentos el atraso del pago de la deuda llegó al límite que significara un corte en las transferencias externas.

A diferencia de otros países, la economía paraguaya también era abierta; la importación y la reexportación de bienes han sido una de las estrategias para penetrar las economías protegidas de Brasil y Argentina, cuya consecuencia adversa se reflejaba en una economía doméstica subterránea o informal de gran peso, que debilitaba el ejercicio del control estatal y generaba corrupción. Asimismo, la intervención del Estado más bien estaba centrada sobre el manejo de las empresas del Estado, de servicios públicos (electricidad, agua y telefonía), de producción de bienes (cemento, acero, alcohol y caña) y de otros servicios (puertos, aeropuerto, flota marítima, líneas aéreas, instituciones financieras de primer piso), que en los controles de precios. La fijación de precios, en la práctica, no existía; los controles de precios de productos de la canasta familiar no eran efectivos porque el gobierno no disponía de la capacidad para ejercer dicha fiscalización. El Estado sí tenía mayor forma de control, en el caso de las tasas de interés

y los tipos de cambio. Ambas intervenciones, empresas públicas y control de precios, reforzaban la corrupción y no precisamente permitían el logro de los objetivos de dichas políticas, de facilitar el crecimiento y proteger a los sectores vulnerables.

Otra peculiaridad del gobierno del Paraguay consistía que sin hacer reforma agraria, distribuyó tierras fiscales a los pequeños productores en los sesenta y setenta, y era, también, el gran proveedor de empleos frente a la ausencia de empresas de gran porte. La distribución de tierra y la generación de empleo público reforzaron más las lealtades políticas, retrazando aún más el desarrollo del Estado, la formación de una burocracia profesional y una ciudadanía más autónoma. También retrasa el desarrollo del mercado porque el sector privado seguía dependiendo fuertemente del sector público como proveedor de bienes y servicios y para tener acceso a los activos como tierra y financiamiento.

El ejercicio del poder en mano de un solo partido político no ha permitido el desarrollo de las instituciones del Estado, la competencia del mercado y la vigencia de los partidos políticos, con opciones de poder. La relación Estado-partido generó un empresariado fuertemente dependiente del gobierno y gran clientelismo en torno a la creación de empleo directo en la burocracia e indirecto mediante el reparto de las tierras fiscales. Dentro de este contexto peculiar, es posible entender las iniciativas de reformas, de primera generación, de la política macroeconómica y, la liberalización de los mercados y del comercio exterior en el Paraguay.

2.1 Política Macroeconómica

Las reformas de la política económica han pasado por dos fases. La primera fue al inicio de 1989; el gobierno enfrentaba un brote inflacionario, un déficit fiscal y atraso en el pago de las deudas. La segunda, al comienzo de 2003, el gobierno enfrenta los mismos problemas de la primera que volvían a manifestarse.

En la primera fase, se promulgó la nueva ley tributaria de 1991, que simplifica el sistema de recaudación de impuestos, amplía la base de los contribuyentes y dota de eficiencia y neutralidad a la asignación de los recursos; y, al mismo tiempo, modifica la estructura arancelaria. Los objetivos básicos de la reforma tributaria fueron: a) lograr un ordenamiento jurídico integral del sistema tributario en armonía con la política económica general; b) alcanzar niveles de ingresos tributarios, de tal forma que la presión tributaria

no impacte o afecte adversamente las decisiones de los agentes económicos; c) estimular la transparencia, inducida por la simplicidad de la legislación y la administración tributaria; y d) crear un verdadero sistema tributario coherente. El nuevo régimen tributario sustituyó a más de 30 impuestos, además de simplificar y modernizar el sistema impositivo paraguayo. Esta ley comprendía la reforma de los impuestos internos y la reforma arancelaria, porque todos los aranceles de importación se reducían drásticamente a un promedio del 10 por ciento. El impuesto que fue postergado repetidamente en su aplicación ha sido el impuesto a la renta agropecuaria, que recién entró en vigencia en 1996-1997.

Otra medida importante aplicada en 1989 fue la adopción de un nuevo régimen cambiario. Se abandonó el sistema de cambio múltiple donde el dólar tenía diferentes precios fijos.¹⁸ A partir de febrero de 1989, pasó de cambio múltiple a cambio único y libre, dentro del sistema de flotación administrada, en donde el mercado determina el precio de las divisas, de acuerdo a cierta banda que establece el Banco Central del Paraguay (BCP), conforme a su programa monetario de control de la inflación. Este sistema corregía las distorsiones creadas por el régimen de tasas múltiples, pero absorbía en exceso el costo del control de la inflación, expresado en términos de rezago cambiario.¹⁹

Esta primera ola de reformas fue perdiendo peso con los decretos reglamentarios que significaban nuevas perforaciones a la reforma tributaria y la ausencia del control de gastos. Para 2002, el déficit fiscal mostraba una tendencia expansiva a partir de 1995; el promedio del déficit anual era del orden de 2,5 por ciento del PIB, con 3,57 por ciento en 1999, 4,27 en el 2000 y 2,95 en el 2002. Esta situación respondía en parte al escaso incremento de las recaudaciones a pesar de la reforma, que no pasaba del 10,5 por ciento del PIB, por las múltiples exenciones y excepciones a la ley de reforma tributaria de 1991 (Shome et al., 1999), a la debilidad administrativa y la conocida corrupción de la Subsecretaría de Tributación y la Dirección de Aduanas. Asimismo, con la nueva constitución de 1992 se crean nuevas instituciones –Contraloría General de la República, Ministerio Público, Gobiernos Departamentales, Tribunal de Justicia Electoral– que implicaban más contrataciones, además de la ampliación de la cantidad

18 Existían: a) tasa para las exportaciones, b) tasa para las importaciones, c) tasa preferencial para importaciones de insumos y maquinarias utilizadas para la inversión en el sector productivo, d) tasa preferencial para las importaciones del estado, y e) tasa preferencial para el pago de la deuda externa pública.

19 La inflación acumulada era mucho mayor que el incremento del precio del dólar en términos de moneda doméstica.

de cargos en las antiguas agencias y mejoras salariales. Esta situación de déficit fiscal en expansión era alimentada también por el aumento del déficit de las diferentes cajas fiscales –jubilaciones y pensiones de los funcionarios de la Administración Central, el Ejército, la Policía, y empleados de Poder Judicial– que implicaba transferencia del Tesoro; a tal punto que, dos tercios del déficit fiscal tenían su origen en el déficit de la mencionada caja fiscal.²⁰

Este rebrote de desequilibrio macroeconómico empezaba a expandirse al inicio de los primeros años del 2000. El creciente déficit fiscal y el incremento de la deuda pública ubicaban al país frente a una inminente cesación de pagos. El déficit fiscal y el atraso de pagos de la deuda fueron encarados recién en 2003–2004, a través de un conjunto de medidas: la Ley de Adecuación Fiscal (reforma impositiva), la reforma de la Caja Fiscal, la renegociación de la deuda interna y la adopción de un nuevo Código Aduanero. El inicio de la reforma marca la promulgación de la Ley 2345 de la Caja Fiscal (diciembre 2003). Esta reforma consistió en la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, financiado por el Gobierno Central.²¹ Además del problema anual de transferencia del Tesoro para cubrir el déficit operativo, el sistema requería cambios inmediatos.²² La repercusión inmediata de la reforma ha sido la reducción del déficit operativo de la caja por el aumento del aporte del funcionario público en servicio del 14% al 16%. Asimismo, la sostenibilidad de la caja a largo plazo ha mejorado y la división en dos direcciones independientes: de jubilaciones y de pensiones, ha permitido mejorar la gestión y disminuir el tráfico de influencia y la corrupción.

La reforma tributaria, llamada de Adecuación Fiscal, fue promulgada en julio de 2004. Esta reforma tributaria contemplaba la formalización de la economía pretendía corregir la muy baja presión tributaria (10% del PIB), manteniendo tasas impositivas bajas; ampliar las bases tributarias e incorporar nuevos impuestos. La norma tributaria previa tenía un gran número de escapes legales (46 exenciones) que dificultaban la administración; adolecía de las inexplicables ausencias de otros impuestos universales, como el tributo sobre la renta personal, o sobre la ganancia del capital

20 Ibidem.

21 Borda, D. Editor. (2003). *Globalización y Crisis Fiscal: casos de Argentina, Brasil y Paraguay*. Asunción: CADEP.

22 Porque: a) a mediano plazo era insostenible, b) la heterogeneidad de las diferentes cajas significaba una grave falta de equidad en el sistema y c) la no portabilidad del seguro al cambiar un funcionario de un sector a otro dentro del gobierno constituía un obstáculo serio para ordenar el sector público.

o la renta de las empresas ganaderas y agrícolas.²³ La nueva reforma simplificaba el sistema en una fórmula de 10-10-10; vale decir 10 por ciento de IVA para todos los productos y servicios; 10 por ciento de impuesto a la renta personal con ingresos superiores a 10 salarios mínimos legales; y 10 por ciento a la renta de todas las empresas (agropecuaria, industrial y de servicio).²⁴ Excluyendo la mejora en la gestión administrativa, el rendimiento estimado con la vigencia plena de la reforma era del orden de 1,5 por ciento del PIB. El proyecto original ha sido alterado bajo la fuerte presión de los sectores afectados, principalmente del ámbito más influyente del empresariado y líderes políticos.

Aún con estos privilegios de bajas tasas, la competitividad país no ha mejorado.²⁵ Los altos déficits en los servicios públicos²⁶ y la baja calidad del gasto público constituyen dos problemas serios para el desarrollo. Una limitación es no asignar correctamente los escasos recursos para invertir en la gente y en los servicios, principalmente viales para un país sin litoral marítimo; y otra, es la baja recaudación a causa de la corrupción y los privilegios. De lo que se trata, entonces, es de romper esta inconsistencia histórica expresada en la necesidad de mayores recursos para obras de infraestructura e inversión en capital humano para mejorar la competitividad país, pero la inexplicable vigencia de un régimen impositivo con una muy baja presión tributaria pareciera ser un círculo vicioso funcional para el Estado ineficiente y corrupto y un empresariado conservador y rentista. El Paraguay es el país con más baja dotación de infraestructura y calificación de recursos humanos de la región y, paradójicamente, el país con la menor presión impositiva; esta situación limita su posibilidad de crecimiento en una economía globalizada. La red vial en 2006 no excedía 30 mil kilómetros, de los cuales 4 mil están pavimentados, 190 están empedrados y 25,8 mil son de tierra; y, el sobre costo de la mediterraneidad por problemas de transporte y logística representa 4,3 por ciento del PIB (US\$ 327 millones).²⁷

23 Shome, P. et al. (1999) *Paraguay: Estrategia de la Reforma del Sistema Tributario*. Departamento de Finanzas Públicas, FMI.

24 Tres aspectos son relevantes: el IVA para la soja (que el Congreso eliminó), la inclusión del impuesto a la renta personal, por primera vez y el impuesto a la ganancia de las empresas agropecuarias. La reducción del impuesto a las ganancias de las empresas de 30% a 10% obedeció a: a) el rendimiento de ese impuesto nunca pasó 10% por las exenciones; b) para introducir el impuesto a la renta personal (*trade off*), y la sociedad de emisión de capital pagaba solo el 10%.

25 Paraguay está ubicado en la posición 113 sobre una muestra de 117 (Brasil 65, Uruguay 54 y Argentina 72) según el Índice de Competitividad de World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2005-2006*.

26 Banco Mundial (1996). *The role of the State*. Informe N° 15044-PA. Washington, DC.

27 USAID, "Impacto del Transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay". Junio 2006

Otra reforma importante en el campo fiscal, vinculada a las dos primeras mencionadas, ha sido la promulgación en el 2004 del nuevo Código Aduanero (*Ley 2422*), que actualiza las normas de acuerdo a los estándares internacionales, permite la modernización administrativa de una institución símbolo de los arreglos políticos y abre la posibilidad para la profesionalización de los recursos humanos.²⁸ La resistencia fue fundamentalmente en la fase de implementación de la ley, que convierte a la aduana en un ente autónomo, y cuyo primer objetivo es la profesionalización de los funcionarios. La Dirección de Aduanas es un símbolo político y económico del poder. Los funcionarios han sido reclutados casi exclusivamente desde la dirigencia y mandos medios del partido de gobierno. En 61 años de gobierno del Partido Colorado, los cargos claves estaban reservados para los presidentes de seccionales, o de base del partido, conforme a sus méritos electorales y su capacidad de compartir los recursos no ingresados al fisco, provenientes de la recaudación de tributos del comercio. La tradición de contrabando en el Paraguay está asociada a las 17 administraciones aduaneras del país. Además de las reformas de las normas, el cambio implicaba adoptar una estrategia de recursos humanos capaz de ejercer un mayor control, informatizar las operaciones, evaluar y reasignar funcionarios que en su mayoría no han accedido a los cargos por la vía de la competencia de méritos y actitudes.²⁹

Otro cambio relevante para construir la confianza institucional ha sido la firma (noviembre 2003) del Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y los miembros de la Asociación de Bancos para renegociar los vencimientos de la deuda interna.³⁰ Este acuerdo se plasmó en una ley por la que dicha obligación implicaba extender el periodo de rescate de los bonos a 5 años y a una tasa menor de la comprometida 9,5 por ciento en dólares).

Por último, la fuerte depreciación del tipo de cambio en el periodo 1999-2002 para favorecer al sector exportador, generó una presión inflacionaria y al mismo tiempo, una fuerte caída de las reservas internacionales por el costo de las crisis bancarias producidas entre 1995-1998. En esta segunda fase de la reforma, se ha logrado bajar la tasa de inflación,

28 Según una encuesta realizada por el Banco Mundial y el CISNI, entre las instituciones del Estado más corruptas aparecen: la Dirección de Aduanas, el Poder Judicial y la Subsecretaría de Tributación.

29 Las Aduanas eran el principal botín del Partido Colorado por la sencilla razón que una buena parte de los ingresos tributarios dependía tradicionalmente de los ingresos aduaneros o arancelarios (actualmente en 18% y con el régimen de turismo, cerca del 40% por el cobro de IVA y renta diferenciada en aduanas).

30 Vencimiento de bonos del Tesoro de US\$ 138,1 millones, inicialmente a tres años de plazo y con una tasa de interés del 9,5 por ciento.

duplicar las reservas y mantener un tipo de cambio estable, con una mejor coordinación de la política fiscal y monetaria.

2.2 Liberalización de los mercados

La liberalización de las tasas de interés y la eliminación del crédito dirigido fueron medidas aplicadas en 1990.³¹ Desde octubre de ese año, se liberan las tasas de interés y desde entonces el mercado determinaba el precio del dinero. El sistema de redescuento fue suspendido en 1994 y reemplazado por la emisión de bonos del Tesoro Nacional para el financiamiento de la campaña del algodón 1993-1994. En 1994-1995, la cosecha de algodón fue financiada fundamentalmente por bancos públicos.

Importantes avances se han logrado con relación al marco regulatorio del sector financiero, con la promulgación de una nueva Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay, la Ley de Bancos y la Ley de Seguros. Además, cinco nuevas leyes vinculadas con el mercado de capitales³² fueron promulgadas. Mas específicamente en relación al sistema financiero, durante la segunda fase de la transición (1993-1998) se han logrado cambios importantes en el marco regulatorio. El número de financieras reguladas (legales) sumaba 29 en 1989, para pasar a 61 en 1997. En cuanto a las financieras no reguladas, se estima la existencia de 60 de ellas en 1989, reduciéndose en forma gradual para llegar a 37. La facilidad de ingreso al sistema de empresas financieras, más la escasa capacidad de supervisión del Banco Central contribuiría luego a la generación de las sucesivas crisis financieras de 1995 y 1998.³³ Las causas de las crisis han estado vinculadas a la proliferación de intermediarios financieros, insuficiente capitalización, prácticas fraudulentas, existencias de empresas vinculadas y gestión financiera deficiente o negligente por el lado de los bancos y financieras; y por el lado de la autoridad monetaria a la escasa capacidad de control de la Superintendencia del Banco Central. En 1995 existían 34 bancos y 63 financieras; en 1998, después de la serie de crisis bancarias, quedaron 23 bancos y 36 financieras. Posteriormente en 2002, después de la caída

31 Los topes para las tasas de interés eran de 28 por ciento para la tasa activa (préstamos comerciales), 12 por ciento para la tasa pasiva (ahorros a la vista) y de 18 por ciento para la tasa pasiva de depósitos a plazo en 1989. En 1990, los topes eran 40 por ciento, 12 y 26 por ciento respectivamente, fijados aun por el Directorio del Banco Central del Paraguay.

32 Ley de mercado de capitales, de auditoría externa, empresas calificadoras de riegos, bolsa de productos y securitización.

33 En relación a los bancos, en 1988, existían 24 bancos para pasar a 35 bancos en marzo de 1995, previo a la primera crisis. Vale decir que en seis años de transición se crearon 11 nuevos bancos.

de un banco importante, se redujo aun más el sistema y para 2005 sólo se contaba con 13 bancos y 13 financieras.³⁴

De la experiencia de la primera fase de la reforma financiera se aprendió una lección importante, la necesidad de la celeridad en el caso del cierre de un banco y de la disponibilidad de un fondo de garantía de depósitos. En esta segunda fase, de las reformas de la primera generación, el gobierno logró promulgar (diciembre 2003) una ley que permitía dotar de un importante instrumento al Banco Central para la creación de un fondo de garantía de depósitos para cubrir a los ahorristas en el caso eventual de quiebra de una entidad financiera. Esta ley, al mismo tiempo, facilita la resolución rápida o extinción de una entidad financiera en caso de una quiebra, de manera a evitar el efecto de contagio. Por otra parte, se ha logrado también bajar las tasas de interés activa ponderada de 26,8 por ciento en 2000 a 15,0 por ciento en 2006. Sin embargo, las condiciones para otorgar créditos seguían siendo de corto plazo. Las opciones de los bancos de adquirir bonos de corto plazo del Banco Central, sin desconocer la debilidad del sector privado en generar proyectos de inversiones rentables, frenan la posibilidad de crear un ambiente de mayor competencia entre los bancos para colocar los créditos.³⁵

En el área de la banca pública no se hicieron modificaciones en la primera fase de las reformas de primera generación. Seguían operando varias entidades financieras del sector público en los noventa.³⁶ La reforma de la banca pública recién se encara en la segunda fase, con la nueva administración (2003-2008). Se ha retrasado el proyecto original de la creación de la banca pública de primer y segundo piso bajo una sola ley; luego se optó por separar la reforma en dos proyectos legislativos. En julio de 2005 se crea la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) como un banco de segundo piso, fusionando tres fondos existentes (Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo de Desarrollo Industrial y Global de Micro Crédito). La AFD inició sus operaciones en 2006, quedando postergada la creación de la banca de primer piso (BNF, FG, CAH) por intereses políticos del gobierno.

Por último, la liberación de los precios de los rubros de la canasta familiar y la fijación de precios agrícolas fueron otras medidas aplicadas al inicio de los noventa. En el primer caso, se debió a la falta de la capacidad del go-

34 D. Borda. "Políticas y Reformas emprendidas: Resultados y Desafíos para el Desarrollo" en D. Borda. Editor. *Economía y Empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP, 2007.

35 D. Borda. "Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas" CEPAL: Informes y Estudios Especiales No.18, 2007.

36 Banco Nacional de Fomento (BNF), Banco Nacional de Trabajadores (BNT), fue a la quiebra, Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), Fondo de Desarrollo camerino (FDC), Fondo Ganadero (FG), Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Banco Nacional de la Vivienda (BNV), extinguida, y Global de Microempresas.

bierno de implementar dichas medidas por la gran dispersión de los centros de venta y por la escasa capacidad de fiscalización del gobierno. En el segundo caso, el fracaso obedecía a la estructura de los mercados de compras de los productos agrícolas de las grandes empresas tienen poder monopsonico a nivel regional.

2.3 Privatizaciones

Dentro de la categoría de empresas públicas se pueden distinguir aquellas empresas monopólicas, proveedoras de servicios básicos como electricidad, teléfono, y agua³⁷, las proveedoras de productos, como petróleo, acero, cemento, caña y alcohol, y las productoras de servicios de transporte como aerolíneas, transporte fluvial, transporte ferroviario, servicios de puerto, y aeropuerto.³⁸ En la década de los noventa, durante el segundo gobierno (1993-1998) de la transición se privatizaron algunas de las empresas públicas como la de producción de acero, caña y alcohol, las líneas aéreas y la de transporte fluvial. Estas privatizaciones arrojaron pérdidas en su gran mayoría y con fuertes indicios de corrupción. Con el tercer gobierno (1999-2003), se encaró un nuevo proceso de privatización de dos empresas importantes, con la activa cooperación de un organismo internacional. La empresa de telecomunicación y la proveedora de agua se convirtieron en sociedades anónimas, como paso previo a la privatización, siendo el gobierno dueño absoluto de las acciones de las dos empresas. El proceso de dos años de preparación fue interrumpido nuevamente por indicios de corrupción y el Congreso suspendió las ventas de las mismas.

Con el actual gobierno (2003-2008) se replanteó de nuevo la intervención del capital privado a través de la capitalización, tercerización o concesión de algunas de las empresas, principalmente de la empresa vendedora de petróleo, la empresa de cemento y la empresa de agua, lo que finalmente no se logra concretar en ninguno de los casos. Muchas de estas empresas trabajan con pérdidas operativas y no pueden honrar sus deudas de cuyo pago se ocupa el Tesoro, generando una presión financiera más al presupuesto fiscal. Tampoco la mayoría de las empresas ha mejorado su servicio, excepto la empresa de electricidad. En definitiva, las empresas

37 En los tres casos teléfono, agua y electricidad, existe excepción al monopolio pero de sin ningún peso sobretodo para el caso de agua y electricidad.

38 Algunas de estas empresas públicas ya han sido privatizadas.

públicas siguen con los mismos problemas de cobertura, deficientes servicios, pero se mantienen como entidades autónomas, aunque en última instancia el Tesoro se hace cargo de los pagos de la deuda externa. Esta situación tiene explicación por el rol político de las empresas y la debilidad de la sociedad civil de exigir una solución a las ineficiencias de las empresas públicas.

2.4 Apertura del comercio exterior

La apertura de comercio exterior no ha sido el resultado de las reformas, fue parte de la estrategia del país de perforar las economías cerradas de la región, como se mencionara. La inserción paraguaya en el Cono Sur se habían dado con anterioridad a la firma del mismo Tratado de Asunción, que crea el MERCOSUR en 1991.³⁹ La exportación de dos o tres materias primas agrícolas y el comercio fronterizo de triangulación (o re-exportación) había permitido una integración en la región. Además, las fronteras paraguayas totalmente permeables (por causa de un alto grado de comercio ilegal o contrabando) permitían el ingreso casi irrestricto de artículos importados de la región y el mundo. El desafío del MERCOSUR para el Paraguay significaba más bien la integración en base a una mayor industrialización y a una mayor exportación, principalmente de productos no tradicionales. En el proceso de reformas económicas y de transición a la democracia, coincidente con el paso hacia una unión aduanera en el MERCOSUR el Paraguay ha logrado aumentar la participación de sus exportaciones no tradicionales, pero sin aumento del nivel total de sus exportaciones, ni de un progreso considerable en la industrialización del país. A ello se suma el escaso nivel de inversión nacional y extranjera para la exportación, para explicar porqué el Paraguay sigue siendo el país más rezagado en el aprovechamiento de las ventajas de la integración regional.

El paso de un modelo de triangulación comercial, con alto grado de informalidad, a otro de industrialización y promoción de exportaciones no se ha dado durante los noventa en el Paraguay. Esto ha restringido la capacidad de los negociadores paraguayos en el MERCOSUR, limitación que también proviene de la falta de una política y estrategias de integración del país. Así, los logros relativos obtenidos en la gestión pública sobre integración, especialmente a través de un mayor relacionamiento al interior y entre los ministerios, por efectos del MERCOSUR, se han visto

39 D. Borda y F. Masi. *Los Límites de la Transición*. Asunción: CIDSEP-UC, 1998.

opacados por la ausencia de una voluntad política hacia la transformación productiva del país, que seguía aferrado al modelo de triangulación comercial.

El impacto del proceso de integración regional en el país ha disminuido el nivel de su reexportación, sin lograr tampoco aprovechar plenamente el mercado común, sea por la falta de diversificación de su producción o por su poca capacidad de vencer las medidas para-arancelarias. Pero el MERCOSUR también pone en evidencia la débil capacidad de la gestión pública para negociar la inserción del Paraguay en el propio proceso de integración. Esta situación obedece a la falta de una estructura institucional adecuada para hacer frente a procesos dinámicos de integración, la escasez de personal entrenado en materia de integración, y la falta de coordinación entre los niveles técnicos y los niveles de decisión política en este tema. La falta de una clara estrategia negociadora que fuera respaldada por metas concretas dentro de una nueva política de integración no ha permitido un aprovechamiento adecuado de los avances obtenidos en la gestión pública para la integración regional.

Finalmente, cabe mencionar dos medidas significativas que el gobierno implementó en la primera fase para acelerar las inversiones y las exportaciones: la promulgación de la ley de inversiones, principalmente extranjeras, con excepciones tributarias y la ley de fomento de las exportaciones, exonerando los pagos de impuestos a los productos destinados al mercado de exportación. Al mismo tiempo, se creó la entidad Pro-Paraguay, remplazada luego por REDIEX, para captar inversiones extranjeras y abrir mercados externos. Estos esfuerzos no han sido plenamente aprovechados para atraer las inversiones por la débil garantía jurídica, la falta de un rumbo económico definido y la escasa gobernabilidad.

3. REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Las reformas de la segunda generación tuvieron lugar, en algunos casos, simultáneamente con las de la primera; otras simplemente no se dieron. Esta falta no significa que no haya habido cambios normativos pero, en la práctica, las nuevas reglas no han tenido plena vigencia (*en-*

forcement). Las reformas institucionales, en general, no han tenido origen en el liderazgo de actores políticos, sociales o empresariales locales. En su gran mayoría, estas reformas han partido de iniciativas externas y sin contar con aliados nacionales convencidos de su necesidad, más bien eran consideradas como parte de las condiciones exigidas por la cooperación internacional. La debilidad de los partidos políticos de oposición, la falta de emergencia de líderes reformistas dentro del partido oficialista y el aún poco peso de la sociedad civil, no han favorecido la generación de ideas propias, con excepción del cambio constitucional.

3.1 Independencia de los poderes del Estado

La primera reforma de origen nacional fue el cambio de la Constitución en 1992. Esta nueva Constitución otorga muchos poderes al Congreso, como una reacción al extremado centralismo de la dictadura. Así, consagró el voto directo y la no reelección de la Presidencia y Vicepresidencia de la República y creó varias instituciones nuevas como la Contraloría General de la República, el Tribunal de Justicia Electoral, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público o la Fiscalía, y las elecciones de los Gobernadores e Intendentes.⁴⁰

Según la antigua Constitución, el Poder Ejecutivo tenía muchas prerrogativas. La nueva Constitución no reestablece el equilibrio y la independencia de los poderes sino que transfiere esas prerrogativas al Poder Legislativo. El Poder Judicial pasa a ser un campo de negociación política entre la Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo, porque los ministros de la Corte Suprema de Justicia deben ser nombrados con el acuerdo constitucional de la Cámara de Senadores. Esta reforma constitucional tiene varias limitaciones para lograr una justicia independiente, una buena representación ciudadana y una profesionalización del servicio civil. Al establecer el voto directo, el financiamiento para las elecciones primarias o internas y luego para las elecciones generales, pasa a ser un elemento fundamental en la disputa política. No se eligen programas ni se castigan o premian la buena gestión pública. Este electoralismo vació a los partidos políticos de contenido y de debates sobre las políticas públicas y diversificó el clientelismo al extender esta práctica al interior de la mayoría de los partidos de oposición.

40 Anteriormente existían Delegaciones de Gobierno, encargado de la seguridad pública (policía), nombrado por el Presidente de la República y los intendentes o alcaldes no eran electos sino nombrados por el Poder Ejecutivo así como los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

En una publicación reciente (Abente, 2007)⁴¹ se expresan algunos de los problemas de los poderes del Estado. En relación al Poder Ejecutivo, éste se sigue administrando con criterio de la relación de patronazgo, pero fuertemente limitado por el Congreso, que, entre otras cosas, puede levantar un veto presidencial por mayoría simple de las dos cámaras, o el pedido de tratamiento de urgencia por una sola cámara, y modificar el presupuesto fiscal sin tener en cuenta las estimaciones y restricciones del ingreso. El Poder Legislativo tiene poderes discrecionales en temas administrativos para controlar los dos otros poderes. Estas facultadas constituyen un caldo de cultivo para la corrupción y debilitar aun más la capacidad de legislar políticas públicas apropiadas. Además, el Parlamento presenta una alta fragmentación política y las elecciones anuales para la mesa directiva y las comisiones crea un clima electoralista y distrae tiempo para legislar. El Poder Judicial está fuertemente politizado desde la Corte Suprema de Justicia, incluyendo al Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y los jueces; la justicia carece de credibilidad en la opinión pública y dispone de una serie de instrumentos (inconstitucionalidad) que usan para demorar los procesos y negociar sentencias.

Las dos instancias de control, creadas por la Constitución de 1992, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la Nación tienen limitaciones internas y externas. La primera carece de capacidad técnica y de intervención rápida para los controles en el sector público; y, los casos denunciados por la Contraloría, como actos irregulares, son archivados en la Fiscalía obstruyendo el proceso judicial. Asimismo, este órgano, cuyos responsables son electos por el Congreso, ha sido también denunciado por actos de corrupción. La segunda, depende de la Presidencia de la República, pero carece de personal y equipamiento para auditar las diferentes agencias del gobierno.

3.2 Regulaciones de Mercados

En los noventa también se crearon agencias de regulación, sobre todo hacia fines de dicha década; coincidente con el proceso de venta de la empresa de telecomunicaciones y la de agua. Para el primer caso, se creó CONATEL y para el segundo, ERSAN. Al no privatizarse las empresas públicas, no tuvieron mayor peso, sobre todo la segunda, la CONATEL

41 D. Abente. ¿El malestar de la democracia o la democracia del malestar?, en D. Abente y F. Masi. Editores. *Estado, Economía y Sociedad: una Mirada internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción: CADEP, 2006.

pasó a controlar el mercado de los teléfonos móviles, radios y canales de televisión, también con acusaciones de corrupción y tráfico de influencia.

Las otras regulaciones están a cargo de ministerios o de entes descentralizados, que ejercen posiciones monopólicas. En el caso del mercado laboral, el Ministerio de Justicia y Trabajo desempeña esa función pero su tarea no va más allá de los ajustes salariales, por efecto de la inflación, y para casos de denuncias de despido; no tiene capacidad de ejercer control de los cumplimientos laborales. La entidad de seguridad social, Instituto de Previsión Social, (IPS), registra sólo un 15 por ciento de trabajadores asegurados del total de la fuerza laboral. La entidad recaudadora de impuesto es la Subsecretaría de Tributación que está mejorando su nivel de organización y control sobre el cumplimiento de las obligaciones impositivas, aumentando las recaudaciones y la cantidad de contribuyentes, a partir de 2003. Estas tres instancias deben lograr mayor eficiencia y mejorar los niveles de integridad y coordinación.

Entre los entes descentralizados, están fundamentalmente las empresas públicas como la que regula y vende combustible; o la reguladora de las operaciones de los puertos privados pero, al mismo tiempo, administra los puertos estatales, por citar los casos más importantes.

3.3 Instituciones de defensa de las empresas⁴²

Una de las restricciones ya mencionadas constituye el débil desarrollo del mercado. Esta situación se explica, en parte, por la escasa capacidad gerencial de las empresas y la poca diversidad de los productos que compiten en el mercado externo. En las últimas décadas, sin embargo, emergen nuevas empresas de gran porte, algunas bajo la forma de cooperativas (inmigrantes mennonitas, japoneses, europeos del Este) o de descendientes de inmigrantes europeos, brasileños y empresarios nacionales. Todas estas firmas están concentradas en la producción de soja, algodón, carne, leche y textiles, y, en menor medida, en jugo de frutas, aceites, cueros, y maderas. Pero la capacidad de captación del país de las inversiones extranjeras directas, hasta ahora, ha sido escasa. ¿Por qué no aumentan las inversiones y no se diversifican los rubros de exportación del país?

Una primera razón es la incertidumbre sobre las políticas públicas y la escasa protección jurídica tanto de los bienes físicos como de la pro-

42 Se omite la defensa de la competencia porque aunque existe una agencia encargada del tema en el Ministerio de Industria y Comercio, en la práctica su incidencia es nula.

riedad intelectual. Esta situación limita la radicación de las inversiones extranjeras directas como también las inversiones nacionales. Otros dos factores limitantes son las vías de acceso, o de infraestructura para el comercio internacional como también la ausencia de programas consistentes de formación de los recursos humanos y de políticas públicas pro-activas para promover inversiones y mercados. Las empresas de telefonía celular y los bancos extranjeros han reportado niveles elevados de utilidades y de inversiones, sobre todo las primeras, a partir de fines de los noventa.

Una segunda razón tiene que ver con la protección del derecho de propiedad, un tema muy particular en el Paraguay, porque se trata de una economía agraria con una población rural grande que vive de la agricultura y, al mismo tiempo, una gran concentración de la tenencia de la tierra, con un coeficiente de Gini de 0,87. La economía agrícola familiar, que históricamente accedía sin mayor dificultad a las tierras fiscales, a partir de los años ochenta enfrenta el problema del agotamiento de las tierras del Estado. Simultáneamente, la expansión de la soja y de la ganadería ha generado un incremento en el precio de la tierra, que sirvió de atractivo para sacar una parte de la población rural hacia los centros urbanos, pero, al mismo tiempo, un sector considerable, de productores organizados ha iniciado, desde los años noventa, frecuentes ocupaciones de tierras privadas. Esta dualidad y gran desigualdad en la distribución de la tierra y la falta de una política agrícola de consolidación de las unidades productivas menores de 20 hectáreas (ha), pone en riesgo la estabilidad social y la vigencia del derecho de propiedad. Según el censo agrícola 1991, 83 por ciento de las explotaciones corresponden a fincas menores de 20 ha, esta concentración de la tenencia de tierras probablemente ha aumentado con el tiempo.

Por otra parte, el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMES), que mayor empleo genera, ha perdido competitividad frente al comercio de importación y no ha sido acompañado con políticas sectoriales apropiadas. Para sobrevivir, las MPYMES (con menos 50 operarios) son presionadas hacia la informalidad, reflejada en: el bajo salario, condiciones laborales inapropiadas y ausencia de seguridad social. Desde 1997-1998 a 2005 aumentó la ocupación en el sector informal y se redujo el empleo en el sector de las grandes empresas (Berry 2007). Desde la perspectiva del empleo, en el 2005, el 72,1 por ciento de la fuerza laboral urbana se ubica en el sector MPYMES y dentro de este sector, 56,7 por ciento son microempresas (igual o menor de 5 trabajadores) y 15,4 por ciento PYMES (de 6 y a menores de 50 operarios). Solamente 16,8 por ciento de la fuerza laboral goza de un empleo relativamente seguro y bien

remunerado que corresponde al sector de las grandes empresas y del sector público.

3.4 Reformas sociales

Las reformas más importantes y continuas han sido las de educación, en términos de mayor cobertura, más recursos y mayor nivel de escolaridad. En la década de los años ochenta, la ejecución presupuestaria para el Ministerio de Educación no pasaba de 1 por ciento del PIB; en los años noventa dicha participación llegó a 2,5 por ciento y en el periodo 2000-2006 aumentó casi a 4 por ciento del PIB. Una porción importante de este aumento ha sido para incremento salarial. La cobertura de la educación inicial y media ha aumentado pero el promedio de escolaridad, a nivel nacional sigue siendo bajo, 7,5 años para 2005, todo esto, sin entrar a juzgar la calidad educativa que sigue siendo deficiente (Schiefelbein, 2007).

La salud pública no ha pasado por una reforma y mantiene una fuerte red de clientelismo político. Sin embargo, tuvo un aumento de 0,3 por ciento del PIB en los últimos años de la década de los ochenta a más del 1 por ciento del PIB en los noventa y siguientes años. Se construyeron más puestos de salud pero la presencia de profesionales e insumos son escasos, principalmente en el interior del país.

Donde se observa una ausencia de estrategia y política, ha sido en el área de la lucha contra la pobreza, a pesar de la creación de una serie de secretarías dependientes de la Presidencia de la República, tales como la Secretaría de Acción Social, la Secretaria de la Niñez y Adolescencia y la Dirección de Bienestar Social. La expansión del cultivo de la soja y la ganadería y la falta de oportunidad laboral han generado un fuerte flujo migratorio interno y externo así como ocupaciones de tierras rurales y urbanas. La superficie cultivada de la soja en 2000 era del orden de 1,1 millones de hectáreas; para el 2005 se llegó a 2,2 millones. Las remesas registradas por el Banco Central en el 2004 fueron de US\$ 67,7 millones; en el 2006 llegó a 100,6 millones y en los primeros 5 meses del 2007 registra un promedio de 14,5 millones por mes; o sea fácilmente se llegaría a US\$ 180 millones en el año. Según un estudio del BID presentado en 2006, las remesas en Paraguay, vía sistema bancario e informal, llegan a US\$ 650 millones. Las ocupaciones de tierras aumentaron en el periodo 1999-2002, pero siguen ocurriendo con frecuencia hasta ahora, tanto en el área rural como urbana.

4. ASPECTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA

Las reformas de la primera y segunda generación tienen sus defensores y sus detractores como también áreas de coincidencias. Existen acuerdos (Ocampo, 2004 y Naim, 1999) que en los países con altas tasas de inflación, endeudamiento externo elevado y déficit fiscal creciente, y bajos niveles de exportaciones, las medidas implementadas dieron efectos positivos. Sin embargo, las reformas no han logrado mayor crecimiento, mejor distribución de ingreso y reducción de la pobreza en la mayoría de los países. ¿Dónde radican las fallas de las reformas? Esta en el diseño e implementación de sus políticas o en las debilidades institucionales o ambos.

4.1 Calidad de las políticas

La economía paraguaya no ha pasado por la misma experiencia de otros países con fuertes desequilibrios macroeconómicos. La primera y la segunda etapa de las reformas de primera generación, por consiguiente, han sido aplicadas con relativo éxito. La política fiscal y la monetaria han logrado revertir la situación inflacionaria y atraso en el pago de la deuda (Cuadro 3). Pero la calidad de la política es cuestionable. Las medidas tomadas no llegan a modificar las causas subyacentes de los problemas.

La política fiscal se ha traducido en dos reformas tributarias pero la tendencia a la flexibilización a través de las reglamentaciones de la ley o la postergación de la entrada en vigencia de algunos de artículos, debilitan la reforma, por las presiones sectoriales. Así ocurrió con la primera ley (1991) y está ocurriendo con la segunda (2004), con una diferencia que con esta última se duplicó en cuatro años la cantidad de contribuyentes y se mantiene el incremento de la recaudación anual. El impuesto sobre la tierra de la primera ley demoró su entrada en vigencia y cuando se implementó su rendimiento tributario, prácticamente era insignificante. Con segunda, la Ley de Adecuación, está ocurriendo lo mismo; el Impuesto a la Renta de las Empresas Agropecuarias se debilitó con la reglamentación y el artículo referente al Impuesto a la Renta Personal se postergó en varias oportunidades, cuya vigencia fue desplazada para el 2009. La baja presión tributaria (11% del PIB) es compensada con las transferencias de regalías y cesión de energía de las empresas hidroeléctricas (4% del PIB) pero aun así, la carga fiscal es baja. Por otra parte, el incremento de gastos no responde a una previa planificación para cumplir las prioridades del gobier-

no, sino que sigue las pautas de criterios políticos y presiones sectoriales. Con bajas tasas impositivas y baja presión tributaria, no es posible encarar en forma sistemática y eficiente las inversiones públicas, las inversiones en capital humano y los costos de las políticas sectoriales. La ineficiente asignación de recursos, las distorsiones políticas, los altos niveles de corrupción y la ausencia de una estrategia de desarrollo son limitaciones que deben ser encaradas por el lado del gasto público, pero no constituyen una razón para no mejorar las tasas y las recaudaciones impositivas. De no ser así, la aparición de déficit fiscal va seguir siendo recurrente y la política fiscal poco o nada ayudaría al desarrollo.

La política monetaria ha sido relativamente efectiva en el control de la inflación pero no resultó muy eficaz para generar un mercado financiero que fomente el desarrollo, debido a los altos costos del dinero y los créditos de corto plazo. Las reformas financieras tuvieron problemas de secuencias; primero se liberalizaron las tasas de interés, luego, se hicieron los cambios normativos y finalmente se encararon la formación técnica y equipamiento para cumplir sus funciones la Superintendencia del Banco Central para el control del sistema financiero. La liberalización del régimen cambiario ha sido positiva porque se eliminó un factor de alta distorsión de los precios y un mecanismo de corrupción. La flotación administrada ha sido utilizada para el control de la inflación inicialmente; luego el uso de los bonos de corto plazo (letras de regulación monetaria) como instrumento de la política monetaria entró en vigencia y actualmente se tiene las metas de inflación. Las altas tasas de interés del sistema son atribuidas a la política monetaria (bonos) así como la pérdida de competitividad por la apreciación del tipo de cambio. En general, la política monetaria ha estado menos expuesta a las presiones políticas que la política fiscal. El fortalecimiento del sistema financiero dependerá de las reformas de la banca de segundo piso, ya en funcionamiento, y de la banca de primer piso, todavía pendiente, para que el Banco Central logre el objetivo no sólo de control de la inflación, sino como componente fundamental para fomentar el ahorro y las inversiones. Existen otras dos tareas para afianzar el sistema financiero: el desarrollo del mercado de capitales, que hasta ahora funciona para las ventas de bonos de las empresas, y, el buen manejo de las cooperativas de ahorro y créditos y financieras que surgieron con fuerza después de las crisis bancarias. En especial, las cooperativas que no están supervisadas por el Banco Central requieren reforzar su capacidad de control y supervisión para evitar crisis de liquidez y solvencia como ocurriera con los bancos.

Cuadro 3
ALGUNAS VARIABLES MACROECONÓMICAS
 Valores Promedios para cada periodo (en %)

Periodos	Ingresos Tributarios/PIB	Gastos/PIB	Superávit /Déficit/ PIB	Inflación	Tipo de Cambio Real (US\$/Gs) 1989= 100	Deuda Pública / PIB	RIN/PIB
1985-1989	7.8	8.8	0.5	24.9	n.d.	n.d.	14.1
1990-1994	9.7	13.6	0.8	17.1	-8.4	24.0	13.3
1995-2000	11.2	19.8	-2.5	8.9	2.9	21.7	12.0
2001-2006	11.7	18.2	-0.2	9.8	-11,7 (*)	35.1	16.4

Fuente: BCP

(*) Corresponde al periodo 2002-2006; tipo de cambio real bilateral respecto al US\$. Desde el 2002 cambia la metodología del cálculo.

La liberalización de los mercados y del comercio exterior no ha estado en el centro de las reformas. El comercio exterior ha sido siempre abierto por la actividad de importación y reexportación del Paraguay en la región. Debido al alto grado de corrupción e incapacidad del Estado, los controles y las regulaciones de precios en los mercados no funcionaban en la práctica; los monopolios de las empresas de Estado no fueron afectados y el contrabando en el caso del cemento, acero y combustible constituyen una respuesta a los monopolios creados por las empresas estatales. Los mercados internos para los rubros agrícolas son monopolios (monopsonios) de hecho (algodón, caña de azúcar, etc.) en cada región, por problemas de infraestructura, provisión de insumos y transporte. El desarrollo del mercado se ha dado en nuevos productos como los supermercados, la telefonía celular, las escuelas y universidades privadas y comerciales. En definitiva, la reactivación económica desde 2003 obedece principalmente a las variables exógenas que favorecieron a los productos agrícolas y agroindustriales y a la estabilidad macroeconómica. Las reformas de la segunda generación han sido muy limitadas fuera de la reforma educativa; el cambio constitucional, en vez de contribuir, ha complicado aún más la fragilidad institucional de la Nación. Además de la baja calidad de la política, la carencia de una trayectoria institucional ha sido un gran freno para el crecimiento y reducción de la pobreza.

Cuadro 4
CRECIMIENTO Y COMERCIO EXTERIOR
Promedio por periodo

Periodos	PIB per cápita Constante (US\$) 1994= 100	Crecimiento per cápita (%)	Crecimiento del PIB (%)	Balanza Comercial/PIB
1962-1969	737,7	2,5	5,1	n.d.
1970-1979	1.099,7	5,4	8,3	n.d.
1980-1989 (1)	1.394,8	0,8	3,9	1,7
1990-1999	1.470,5	-0,1	2,4	-15,2
2000-2007 (2)	1.175,7	-0,6	1,9	-19,3

Fuente: BCP

(1) Incluye el periodo 1985 a 1989.

(2) PIB per cápita, en US\$ y su tasa de crecimiento no incluyen el 2007, año en que el crecimiento del PIB fue del 6,4 por ciento.

4.2 Calidad de las instituciones

El aspecto más débil de la economía para lograr un desarrollo constituye la falta de institucionalidad del Estado, de los partidos políticos y de las agremiaciones empresariales. Importar experiencia dentro de un contexto donde el ejercicio de la autoridad se mide, no por construir instituciones y aplicar la ley, sino más bien por la arbitrariedad, la imposición de la voluntad política como reglas de juego, han sido equivocaciones frecuentes de la cooperación internacional. Las normas jurídicas y administrativas no persiguen el desarrollo del buen gobierno y resultados positivos de la gestión pública, sino asegurar el control del poder por la vía de favores políticos, tráfico de influencia y falta de transparencia en los actos de gobierno. El primer escollo que se debe enfrentar apunta a la construcción de las instituciones políticas.

Las reformas encaradas no han prendido en el país, tanto por la debilidad de los partidos políticos y actores económicos como también por la ausencia de una tradición de buen desempeño del servicio civil. Las reformas institucionales que han venido a través de la cooperación externa, han soslayado la tradición de la informalidad dentro del propio sector público. El mecanismo de diseño y operaciones de la burocracia son débiles e in-

fluenciados por los partidos políticos y la práctica muy arraigada de corrupción sobrevive bajo nuevas formas de organización y reglas de juego que las reformas pretenden lograr. Las instituciones de mayor peso, sean por la cantidad de funcionarios que administran o por los recursos que manejan, no han sido afectadas por las reformas en términos de mejorar su gestión y lograr mejores políticas.

El gobierno cuenta con diez ministerios, y al mismo tiempo, con casi diez secretarías que dependen de la Presidencia de la República que cumplen tareas similares a las de los ministerios. Esta superposición de funciones crea un campo propicio para la dispersión de responsabilidades y coordinación. Quizás el déficit más marcado sea la ausencia de una estrategia de desarrollo que plasme el esfuerzo del sector público y privado. Esa ausencia de estrategia que permitiría priorizar objetivos, metas, medidas y resultados, se suma a la falta de coordinación de políticas sectoriales y al excesivo cambio de ministros, en un país donde no existen planes e instituciones, el cambio de liderazgo frecuente agrega más incertidumbre.

Por último, la falta de incentivos a los resultados de gestión, rendición de cuenta y premios a las buenas políticas no coopera con la construcción de un Estado eficiente y eficaz. La ciudadanía aun no es sujeto de derechos y el sector privado sigue respondiendo al poder político como para romper las viejas prácticas del clientelismo, que tanto daño ha hecho al país. Y, la fragmentación y prácticas políticas actuales, no auguran cambios fundamentales para el nuevo quinquenio (2008-2013).

CONCLUSIONES

Las reformas institucionales y los cambios de políticas económicas de los noventa han permitido ciertos avances pero, sin embargo, los resultados en términos de crecimiento y reducción de la pobreza no han sido favorables. Se registró un escaso crecimiento en esa década (2,4%), muy por debajo de lo que fue en los años sesenta (5,1%) y setenta (8,3%) y ligeramente menor que los del ochenta (3,9%). El ingreso por habitante de 2,5 por ciento en los sesenta y 5,4 por ciento en los setenta experimentó una caída fuerte de 0,8% en los ochenta y en los noventa se registró prácticamente un crecimiento del -0,1 por ciento. En el periodo 2003-2006, vuelve a recuperarse la economía con un crecimiento promedio de 4,3 por ciento pero los años previos, 2000-2002 acusaron el impacto de una fuerte

etapa recesiva.⁴³ A pesar de la retracción del PIB en los noventa, la participación de la agricultura (15,0%) –fundamentalmente el incremento de la producción de la soja (7,4%)– y de la ganadería (5,4%) fueron superiores que la década de los ochenta. En el periodo 2000-2006, la contribución de la agricultura se incrementa (18,0%) y la producción de soja sigue creciendo (5,7%). Las dos fases de las reformas de la primera generación lograron restablecer la disciplina macroeconómica cuando mostraban signos de desequilibrio, pero pasado el riesgo vuelven las prácticas discrecionales y la indisciplina macroeconómica que son propias del Estado depredador (Richards y Borda, 2007 y Borda 2002).

Este tipo de Estado construye una red intrincada de relaciones para extraer rentas a partir del ejercicio del poder. La élite política establece relaciones personales con los agentes económicos sobre principios que no favorecen la construcción de instituciones que permitan el desarrollo del Estado y el mercado, como son el tráfico de influencias, exenciones fiscales y de las reglas de regulación, las concesiones de contratos de las adquisiciones del Estado, y hasta distorsiones de normas jurídicas. Estas prácticas, más bien debilitan la competencia de mercado y el cumplimiento de la ley. La discrecionalidad en el ejercicio del poder se extiende también al control interno de la burocracia estatal que impide el desarrollo del servicio civil profesional. Los partidos de oposición y la sociedad civil son débiles para actuar de contrapeso al Estado, arbitrario y discrecional, inclusive los partidos de oposición han sido arrastrados por las prácticas prebendarias. Las presiones externas han logrado influenciar las políticas y las reformas, pero no siempre tienen en cuenta que la informalidad del Estado termina fagocitando las reformas o hacen que las políticas económicas pierdan sostenibilidad a mediano plazo.

Los indicadores sociales tampoco mejoraron. El nivel de pobreza y la insuficiencia de empleo se mantienen altos y la desigualdad prácticamente no ha cambiado. En el periodo 1995-2001,⁴⁴ los niveles de pobreza e indigencia estuvieron en el orden de 17,1 y 16,1 por ciento; entre 2002-2006 subieron a 22,7 por ciento y 18,6 por ciento, respectivamente. Si bien la tasa de desempleo aumentó solo ligeramente, el subempleo, entre ambos periodos mencionados, se amplió de 19,6 a 23,9 por ciento de la fuerza laboral. El coeficiente de Gini tanto de ingreso per cápita como el ingreso

43 Cálculos propios basados en las estadísticas del Banco Central.

44 No se dispone de base de datos confiable previo a dicho periodo, por consiguiente, se restringe la discusión a esos años mencionados.

por hogares, no cambió; el primero tuvo un descenso de 0,1. La distribución del ingreso entre el 10 por ciento más rico y el 40 por ciento más pobre no registró cambio.⁴⁵

Los resultados de la educación han mejorado en cobertura y mayor nivel de escolaridad, de 5 a 7,5 años de escolaridad de la fuerza laboral entre los noventa y fines de 2005; sin embargo, estas mejoras no se corresponden con la baja calidad educativa (Schiefelbein, 2007). Los resultados en salud no muestran cambios significativos; la mortalidad infantil se redujo de 39,2 por cada mil a 41,9, entre 1995-2000 y 2001-2005 y la esperanza de vida al nacer se mantiene casi sin cambios en el mismo periodo, de 69,7 a 70,8 años.

En síntesis, en el caso paraguayo el problema central del bajo crecimiento y la presencia de la pobreza y la desigualdad tienen raíces en la informalidad del propio Estado (reglas imprevisibles y carencia de una burocracia profesional) que genera, a su vez, la informalidad de la economía, manifestada por la ausencia del cumplimiento de las regulaciones del mercado. El ejercicio del poder en forma discrecional y arbitraria bloquea simultáneamente la construcción plena del Estado y la economía del mercado. En este contexto, las reformas institucionales no son sostenibles y las políticas económicas dan resultados sólo para solucionar problemas de corto plazo, soslayando las metas del desarrollo económico (crecimiento con equidad) y la atención a la vulnerabilidad interna que genera la globalización económica.

45 Elaboración propia con datos de la DGEEC y CEPAL.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, A., Rodrik, D. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 1994.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. Informe Económico Mensual, 2006.

BANCO MUNDIAL *The role of the State*. Informe N° 15044-PA. Washington, DC., 1996.

_____. *Estrategia de Asistencia al País para la República del Paraguay 2004/2007*. Washington, DC., 2003.

_____. Paraguay: Análisis del Gasto Público. Informe Principal. Dirección Sub-regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. América Latina y el Caribe. Washington, DC., 2005.

BID. Paraguay: Estrategia de país del Banco con Paraguay (2004–2008). (2004).

BORDA, D., MASI, F. Paraguay: Estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR. En: BOUZA, R. *Realidades Nacionales Comparadas*. Buenos Aires: Altamira Fundación OSDE, 2002, p. 131-172.

_____. *Oportunidades y Desafíos de La Reforma del Estado*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, 1999.

_____. *Presupuesto, Política Fiscal y Desempeño Económico en la Transición*. Asunción: Universidad Católica: CIDSEP / Konrad Adenauer Stiftung, 2001.

BORDA, D. *Auge y Crisis de un Modelo Económico: el Caso Paraguayo*. Asunción: Universidad Católica, 1994.

_____. (Compilador). *Globalización y Crisis Fiscal. Casos de Argentina, Brasil y Paraguay*. Serie Políticas Públicas. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, 2003.

RICHARDS, D., BORDA, D. The Predatory State and Economic Reform: an Examination of Paraguay's Potencial Economic Transition. En: FANELLI, J. M. *Understanding Market Reforms in Latin America: Similar Reform, Diverse Constituencies, Varied Results*. Palgrave, 2007.

BORDA, D., MASI, F. *Los límites de la Transición: Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: Universidad Católica-CIDSEP, 1998.

BORDA, D. *Paraguay: resultados de las reformas 2003–2005 y sus perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007 (Serie Informes y Estudios Especiales, 18).

CEPAL. *Balance Preliminar de América Latina y el Caribe*, 2005.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS. Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 1997– 2006.

- EASTERLY, W., LEVINE, R. Stylized Facts and Growth Models. En: N. LOAYZA, N., SOTO, R. (ed.) *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*. Chile: Banco Central de Chile, 2001.
- FFRENCH-DAVIS, R. *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*. Argentina: Siglo XXI-CEPAL, 2005.
- FFRENCH-DAVIS, R. (ed.) *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*. 2. ed. CEPAL, 2005.
- HAIM, M. Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington consensus or Washington Confusion? Washington DC: IMF Conference on Second Generation Reforms, 1999.
- HAUSMAN, R., REISEN, H. (eds.) *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina. Cuestiones políticas y perspectivas de las economías vulnerables*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1996.
- INTERNACIONAL MONETARY FUND. Paraguay – Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Performance Criteria, 2005.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., MASTRUZZI, M. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. World Bank, 2005.
- MARFÁN, M. Un IVA de Aplicación General Para Paraguay. DDE-CEPAL, 2003.
- MASI, F. Paraguay: Comercio e Integración. Los desafíos del Crecimiento. Documento de discusión, 2005.
- MINISTERIO DE HACIENDA. *Foro Paraguay 2011: Bicentenario de la Independencia. Plan de Crecimiento Económico con Equidad*, 2004.
- OCAMPO, J. A. Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms. *Journal of Economic Perspectives* 18, n. 2, Spring, 2004.
- OCAMPO, J. A., PARRA, A. M. Explaining the dual divergence: Successes and collapses in the developing world since 1980- Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America. Santiago: CEPAL, 2005.
- PERRY, G., ARIAS, O. S., LÓPEZ, J.H., MALONEY, W.F., SERVEN, L. Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos. Banco Mundial, 2006.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Asunción: BID/BM/OIT/PNUD, 2002.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Plan Jahap'o'o Teko asy. Gabinete Social, Secretaría de Acción Social, Dirección del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, 2004.
- RIUS, A., VAN DE WALLE, N. Political institutions and economic policy reform. Thematic paper prepared for Global Development Network: Understanding Reform, 2003.

RODRIK, D. Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, XXXIV, 1996, p 9-41.

_____. What Produces Economic Success? Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America. Santiago: CEPAL, 2005.

SHOME, P., HAINDL, E., SCHENONE, O., SPAHN, P. B. Paraguay: Estrategia de la Reforma del Sistema Tributario. Departamento de Finanzas Públicas, FMI, 1999.

ANOOP, S., BELAISCH, A., COLLYNS, C., DE MASI, P., KRIEGER, R., MEREDITH, G., RENNHACK, R. Estabilización y reforma en América Latina: perspectiva macroeconómica desde principios de los años noventa. OP 238. Washington DC: Fondo Monetario Internacional, 2005.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. En: Williamson, J. (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Happened?* Washington: IIE, 1990, cap. 2.

WORLD BANK. Paraguay: Public Expenditure Review, 2005.

_____. República del Paraguay: Evaluación Institucional y de Gobernabilidad. Rompiendo con la Tradición: Superando los Impedimentos Institucionales para Mejorar el Desempeño del Sector Público. Informe N° 31763-PY. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región América Latina y el Caribe, 2005.

_____. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington DC: The World Bank and Oxford University Press, 2005.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Competitiveness Report 2005-2006 Policies Underpinning Prosperity, 2005.

**¿EFICIENCIA DEL GASTO
PÚBLICO EN PARAGUAY?
UNA BREVE RESEÑA**

¿EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN PARAGUAY? UNA BREVE RESEÑA

1. INTRODUCCIÓN

Este estudio examina la capacidad de gestión pública para dar respuesta a las necesidades sociales de cara a la creciente globalización e internacionalización que enfrenta la economía paraguaya. Los Estados latinoamericanos se caracterizan por algunas o todas de las siguientes falencias:

El exceso de burocracia y de normas administrativas impide al sector público dar una respuesta rápida a los problemas.

La importancia de la asignación presupuestaria prevalece sobre la obtención de resultados a partir del uso de los recursos.

La superposición de funciones entre instituciones, la poca claridad de objetivos de los programas, la inadecuada apropiación doméstica de los proyectos, la escasa coordinación de las políticas y el sobredimensionamiento de algunas inversiones estatales son señales de incompetencia y de corrupción de la administración pública.

La inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y control de los individuos y de las instituciones deriva en la falta de eficiencia y de eficacia de las intervenciones del Estado.

El dilema consiste en si el Estado constituye un árbitro neutral que busca el bien público o es un Estado donde imperan los intereses de grupos, partidos políticos o clases sociales, de cuya relación los agentes obtienen rentas. Este documento trata sobre la función económica del Estado en la provisión de bienes y servicios en el Paraguay. Se discuten los roles microeconómicos de la gestión pública: Estado empresario, Estado proveedor de servicios públicos en general y Estado proveedor de servicios de necesidad básica. El texto que sigue presenta una sucinta reseña del tema en Paraguay y, luego, se analizarán los tres roles mencionados del Estado en la entrega de bienes y servicios en el país.

2. ANTECEDENTES EN PARAGUAY ¹

La vinculación del “Estado-partido” a partir de los años cuarenta hasta hoy ha sido una dificultad severa para la implementación de mecanismos de control e incentivos para la gestión pública. El débil desarrollo del sector privado también ha contribuido a la expansión del Estado en la instalación de empresas y servicios públicos que dio lugar a una difusión de la relación prebendaria entre el Estado y los grupos de intereses económicos y partidarios.

En los años cuarenta se instalan las primeras empresas públicas de puertos (ANPP: 1942), de transporte fluvial (FLOMERES: 1945), de producción de alcohol (APAL, expropiada en 1950), electricidad (ANDE: 1948) y telecomunicaciones (ANTELCO: 1948) en condiciones monopólicas. En los años cincuenta, el Estado se ocupó de la estabilización macroeconómica y la creación del Instituto de Previsión Social (IPS: 1950) y de las cajas fiscales: de pensiones y jubilaciones del Ministerio de Defensa (1951), la de empleados bancarios (1951), que posteriormente se extienden a los funcionarios de la ANDE y de la Municipalidad de Asunción (1968), entre otras.

En los sesenta, el Estado expande su intervención en varios órdenes. Crea instituciones financieras como el Banco Nacional de Fomento (BNF: 1961), para otorgar créditos en los campos agropecuario e industrial, y el Fondo Ganadero (FG: 1969), para la asistencia técnica y crediticia al sector ganadero. Asimismo amplía, por un lado, la cantidad de empresas públicas con la creación de unidades de transporte aéreo (LAP: 1963), de ferrocarril (FCCAL: 1961, adquirido por el Estado), producción de cemento (INC: 1963), y de la procesadora y distribuidora de derivados de petróleo (inicialmente privada, REPSA: 1966) y; por otro, inicia los programas de asistencia de sanidad animal (SENALFA), de investigación ganadera (PRONIEGA: 1968), control de calidad (INTN: 1963) y los programas de trigo/soja y tabaco (1967/68), acompañados por una financiación estatal.

En los setenta, el Estado arranca con la empresa binacional con el Brasil (Itaipú: 1973), crea el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNV: 1971), el Banco Nacional de Trabajadores (1973) y la empresa productora de acero (ACEPAR: 1975). La empresa binacional inyectó ciertos recursos al sector privado vinculado a la construcción, transporte y sector financiero, que generó en el crecimiento económico de esos años.

¹ Esta sección está basada en D. Borda (1989/93).

Al inicio de los ochenta, con la terminación de la hidroeléctrica Itaipú, se inició el período de estancamiento económico y la emergencia de los “elefantes blancos” del Estado, con las construcciones del Aeropuerto del Este, el Hospital Nacional y edificios públicos. Con el inicio de la empresa binacional de Yacyretá (con la Argentina) sigue la tendencia de los megaproyectos. El Estado paraguayo enfrenta una crisis financiera hacia fines de esa década, cuyo desenlace fue el golpe de Estado (1989).

En la primera etapa de la transición a la democracia (1989-1993) sigue la tendencia de las grandes obras (polideportivos, hospital militar, etc.) pero la tarea central consistía en reponerse de la crisis del Estado centrada en el estancamiento económico y desorden financiero. En los noventa continúan algunos grandes proyectos de inversión pública (aeropuertos) pero, al mismo tiempo, se inician las primeras privatizaciones de las líneas aéreas, de la producción y distribución de alcohol, de la producción de acero y de la flota mercante del Estado. Esta primera fase de privatización carga sobre sí las sospechas de corrupción y de enriquecimiento ilícito de la dirigencia del gobierno, acarreando grandes pérdidas al Estado por los pasivos que éste debió asumir.

La segunda etapa de privatización comprende las empresas de telecomunicaciones, agua y ferrocarril al inicio de los años 2000, que fue abortada por acusaciones de corrupción. Sin embargo, las dos primeras empresas fueron convertidas en sociedades anónimas, cuyo accionista exclusivo resultó ser el Estado.

Algunas de las peculiaridades de Paraguay tienen relación con la situación agrícola y las grandes extensiones de tierra que pertenecían al Estado, el déficit vial que genera altos sobrecostos y la baja inversión en capital humano. El servicio de investigación y extensión agrícola se inició con una cooperación norteamericana (STICA: 1942) y con un crédito agrícola para pequeños productores (CAH: 1943). Posteriormente se creó el Instituto de Reforma Agraria (IRA: 1951), transformado posteriormente en el Instituto de Bienestar Rural (IBR: 1963), para ocuparse de la colonización de las tierras fiscales. Este finalmente se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT: 2004). Los primeros préstamos recibidos en los cincuenta fueron para la construcción de rutas (Chaco y Villarrica-Caazapá) y el aeropuerto de Asunción.

Los programas de educación y de salud entre 1950 y 1990 eran altamente deficitarios en cobertura y en asignación de recursos presupuestarios. Ambos no alcanzaban una participación de 2% del PIB. No existían

programas de lucha contra la pobreza. Con la ola de reformas de los noventa, el Paraguay accedió a créditos para mejorar sus servicios de educación, principalmente, y de salud. La cobertura del servicio de seguridad social (salud) no excede el 21,5% de la fuerza laboral, incluyendo al sector público, que tiene una cobertura de casi 100%.

La cobertura de infraestructura vial es muy baja² y el sobrecosto del transporte y de la logística es de alrededor del 4,3% del PIB³. La falta de integración interna y externa del Paraguay, país mediterráneo, constituye una restricción fuerte para su desarrollo económico. La respuesta a los déficits, ineficiencia e ineficacia de las políticas de provisión de servicios públicos ha sido la multiplicación de programas e instituciones que desperdician recursos y no atacan las causas de los problemas.

El Estado en Paraguay no es grande, pero es ineficiente y prebendario. Su presión tributaria no excede el 12% del PIB y el nivel de gasto público está en el orden de 18% del PIB. Las transferencias de las dos hidroeléctricas: Itaipú (Brasil) y Yacyretá (Argentina), conforman entre el 5 y el 6% del PIB. Si se analiza desde la perspectiva de la ocupación laboral, el empleo en el sector público constituye el 7,7% de la fuerza laboral. Llama la atención que los salarios y las remuneraciones del sector público (servicios personales) utilizan el 62% de los ingresos tributarios (Cuadro 1).

Cuadro 1
Ingresos, gastos y presión tributaria en porcentaje del PIB

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos tributarios	10,8	10,8	10,0	10,3	11,9	11,9	12,1
Transferencias de Itaipú–Yacyretá (*)	5,4	5,4	4,6	4,6	4,7	4,9	5,9
Ingresos tributarios más transferencias de Itaipú–Yacyretá	16,2	16,1	14,6	14,8	16,5	16,7	18,0

2 Según datos oficiales, las rutas asfaltadas cubren el 17% del total de rutas en el país, dicho total alcanza alrededor de 30 mil kilómetros a 2007.

3 CARANA – USAID (2006).

Gastos	22,2	20,2	21,0	17,5	16,8	17,5	17,8
Servicios personales como % del PIB	9,5	9,1	8,9	7,6	7,2	7,2	7,5
Servicios personales como % de los ingresos tributarios	87,4	84,2	88,3	74,5	60,5	60,9	62,1
Empleo público/ PEA	n.d.	6,6	7,2	7,5	6,6	7,3	7,7

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal.

(*) Royalties y Compensaciones por energía cedida al Brasil y a la Argentina

A continuación se examinan la situación actual de las empresas públicas, la entrega de servicios públicos y la cobertura y calidad de los servicios públicos básicos y, al final de cada tema, se concluye con un breve análisis.

3. EMPRESAS PÚBLICAS SIN MAYORES REFORMAS

Desde los cincuenta hasta principios de los noventa, el Estado paraguayo era propietario de las principales empresas del país. La primera fase del proceso de privatización comienza en 1991 (Ley 126), cuando se establece el régimen de privatización de las empresas públicas, pero sólo en 1995 (Ley 636) es cuando se reglamentan las transferencias de las empresas para adecuarlas a la nueva Constitución (1992). Esta primera etapa incluye a las empresas de producción y comercialización de alcoholes (APAL), que se transforma en CAPASA, una sociedad anónima; las embarcaciones de transporte fluvial y marítimo de pasajeros y cargas (FLOMERES), que pasa a ser una sociedad anónima: FLOMEPARSA; la empresa de transporte aéreo de pasajeros y carga (LAP), que transfiere los activos y pasivos a una sociedad anónima, LAPSA; el transporte ferrocarril (FCCAL), que nunca concluyó el proceso; y la empresa productora de acero (ACEPAR), convertida en ACEPAR SA y vendida al consorcio COSIPAR.⁴

4 En esta primera etapa también se incluyeron 7 silos de granos del Estado y la planta de Fertilizantes del Paraguay (FERTIPAR) con precios de venta de US\$ 1,1 millones y 0,8 millones, respectivamente.

Estas empresas operaban como monopolio por el marco legal vigente, pero la competencia del sector privado aumentaba poniendo en evidencia la ineficiencia de estas compañías del Estado. La privatización de cuatro de las cinco empresas (excepto la del ferrocarril, FCCAL) declaradas privatizables no tuvo mayor resistencia del sector sindical —que recupera fuerza después de 1989— por abrirse la posibilidad de convertir a los trabajadores en accionistas de las empresas. La nueva reglamentación determinó que los trabajadores son los beneficiarios de la opción preferencial de la transferencia de las empresas públicas; pero, lejos de beneficiarlos, esta disposición sirvió, entre otras cosas, para facilitar la corrupción. Esta primera experiencia de privatización se llevó a cabo con el segundo gobierno de la transición (1993-1998) y concluyó con una pérdida para el Estado y con varias acusaciones de corrupción. (Masi, 2000).

Un segundo intento de privatización tiene lugar luego con el apoyo de las instituciones financieras internacionales. Tres empresas públicas fueron declaradas privatizables: la de telecomunicaciones, ANTELCO, que se transformó en la sociedad anónima; COPACO, la de agua y alcantarillado sanitario (CORPOSANA), que pasó a ser la sociedad anónima ESSAP; y el ferrocarril, que nuevamente no avanzó, por la escasa posibilidad de su recuperación económica como unidad rentable. Esta segunda fase fue suspendida por el Congreso por denuncias de corrupción y el Estado se cargó con el crédito obtenido para preparar las empresas para la venta. Ambas empresas, COPACO y ESSAP, son sociedades anónimas regidas por el código civil, pero las acciones son ciento por ciento del Estado. Actualmente, las empresas públicas, según el marco legal, son siete, de las cuales dos, ANNP y PETROPAR, cumplen un doble rol: son empresas públicas dedicadas a la administración de los puertos del Estado y de la importación de los derivados del petróleo, respectivamente, pero a la vez son entes reguladores para los puertos privados y las empresas distribuidoras de derivados de petróleo. La empresa de ferrocarril (FCCAL) está inactiva hace años por la obsolescencia y el fin de la vida útil de sus máquinas e instalaciones.

El resultado operativo de las empresas públicas, con todas sus deficiencias, deja un saldo positivo (Cuadro 2) debido al desempeño de las empresas de electricidad (ANDE) y de telecomunicaciones (COPACO).

Cuadro 2
Resultado operativo de las empresas públicas
(en miles de millones de guaraníes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos	3.000	3.364	3.324	4.048	5.045	5.653	5.654
Gastos	2.929	3.270	3.127	3.715	4.905	5.589	4.979
Resultado operativo	72	95	197	333	141	64	675

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal.

La Administración Nacional de Electricidad (ANDE), empresa proveedora del servicio eléctrico, es una entidad estatal autárquica con personería jurídica propia (Cuadro 3). Esta empresa pública ejerce el monopolio de la provisión de energía eléctrica del país (monopolio natural), generada casi exclusivamente en fuentes hidroeléctricas.⁵

Cuadro 3
Estado empresario (*)

Actividad económica	Justificación de por qué continúa siendo pública			
	Actividad monopólica	Bien público Externalidad	Empresa estratégica	Sin justificación económica
Electricidad	ANDE			
Servicios sanitarios				ESSAP
Comunicaciones	COPACO			Correo Paraguayo
Construcción				INC
Combustibles			PETROPAR	

5 i) Itaipú, con 18 generadores, cada uno con una capacidad nominal de 700 MW (9 corresponden a Paraguay) y una potencia disponible de 6.300 MW para Paraguay; Acaray con 4 generadores, cada uno con una capacidad nominal de 50 MW (Acaray pertenece a la ANDE) y una potencia disponible de 200 MW; y Yacyretá con 20 generadores, cada uno con una capacidad nominal de 175 MW (10 pertenecen al Paraguay y los demás a la Argentina), operando con cota reducida (100 MW cada una). Además de la generación hidráulica mencionada, la ANDE cuenta con los siguientes grupos de generación térmica: San Carlos (0,08 MW); Bahía Negra (0,28 MW); La Patria (0,28 MW); Mcal. Estigarribia (1,36 MW); Pedro J. Caballero (2,8 MW) y Sajonia (33,7 MW).

Transporte				ANNP: ente regulador y puertos públicos
				FCCAL: inactivo
Entidades financieras (**)			BNF AFD FG	

(*) Las siglas de las empresas se explican en el texto.

(**) Desde el punto de vista económico, estas entidades son clasificadas como empresas. Desde el punto de vista legal, en Paraguay no son consideradas empresas públicas.

La ANDE es una empresa modelo por su eficiencia en el servicio, la buena gestión y la atención al cliente; el sistema de cobro está tercerizado; su política de recursos humanos y su programa de tarifas sociales son conocidos por su eficiencia y transparencia. La empresa se ha desarrollado sin influencias políticas perniciosas y manteniendo un nivel de excelencia del plantel de profesionales, técnicos y empleados de la firma. Es el servicio público que cubre el 96,7% del país (Cuadro 4), las tarifas son estables sin perder rentabilidad y dispone de unas tarifas sociales para aquellos hogares que consumen menos de 150 Kw/mes. Es una empresa que genera excedentes y de utilidad para las industrias y servicios. Sin embargo, la utilización de líneas monofásicas en el sector rural limita el uso de la electricidad para fines productivos, especialmente para las pequeñas unidades agrícolas. Asimismo, hay limitaciones relacionadas con la capacidad de carga y distribución de energía para las industrias. Existen propuestas de separar la empresa energética en tres unidades independientes: a) generación eléctrica, b) transmisión eléctrica y c) distribución eléctrica. Esta alternativa de desmembramiento comprensible desde el punto de vista económico no sería viable desde el punto de vista político.

Cuadro 4
Cobertura de servicios públicos

SERVICIOS	2002	2003	2004	2005	2006
CORRIENTE ELÉCTRICA					
Total	91,7	92,6	93,2	94,7	96,7
Urbana	97,8	97,8	97,5	98,4	98,5
Rural	82,6	85,0	87	89,0	94,1

TELÉFONO LÍNEA FIJA					
Total	14,2	17,4	16,3	18,6	17,4
Urbana	22,5	28,1	26,3	29,1	27,4
Rural	1,8	2,1	1,7	2,5	2,5
TELÉFONO MÓVIL					
Total	30,5	31,2	36	49,0	64,4
Urbana	40,2	39,9	46,1	58,4	73,0
Rural	16,1	18,7	21,1	34,6	51,6
ESSAP / SENASA					
Total	41,4	46,4	46	46,3	50,1
Urbana	57,3	61,5	60,4	60,0	62,3
Rural	17,5	24,7	24,9	25,3	31,8

Fuente: DGEEC. EPH

La Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) es la encargada de la prestación del servicio público de provisión de agua potable y de alcantarillado sanitario; su cobertura es baja y la calidad de su servicio no es buena. La empresa opera a pérdida y no tiene, por consiguiente, capacidad de inversión para reemplazar redes que ya han llegado al fin de su vida útil. Esta empresa pública es monopólica y responsable por la prestación de servicios a comunidades de más de 10.000 habitantes.

Las tarifas de agua potable y alcantarillado de ESSAP son las mismas para todo el país, no hay grandes diferencias entre tarifas para diferentes categorías de usuarios (solamente un 15% más alto para usuarios no residenciales que para usuarios residenciales) y entre tarifas para diferentes niveles de consumo. Las tarifas aumentaron significativamente entre 1997 y 2001, de US\$ 5 para una factura residencial típica (consumo de 20 m³ por mes) a US\$ 8,60. Sin embargo, el ritmo de incremento tarifario no fue el mismo que el ritmo acelerado de la inflación en los años siguientes y las tarifas disminuyeron en términos reales a US\$ 5,30 por mes en 2003⁶. Se estima que un hogar promedio en los dos primeras quintiles de ingreso

6 ADERASA: Las tarifas de agua y alcantarillado en América Latina, p. 66, y cálculos usando tasas de cambio de www.oanda.com

paga 5% de su ingreso por la factura de agua y alcantarillado⁷, lo que se considera como el límite máximo de su capacidad de pago. Sin embargo, las tarifas del prestador del ESSAP están actualmente por debajo del costo y se ajustan muy esporádicamente, lo que genera pérdidas de operación sustanciales. Por tanto, resulta imposible financiar las inversiones necesarias para ampliar la cobertura y para mejorar la calidad de los servicios y pagar las cargas financieras.

En la práctica, la ESSAP no es un monopolio. El déficit es cubierto por proveedores privados. Los agentes privados (“aguateros”) son otros proveedores de servicio de agua. Se estima que operan unos 500 proveedores privados que brindan servicios a aproximadamente 500.000 personas, principalmente en el área metropolitana de Asunción. Estos aguateros operan sistemas a pequeña escala de hasta 3.000 conexiones. En zonas rurales y en algunas pequeñas ciudades operan las juntas de saneamiento⁸. Existen aproximadamente 2.500 de ellas. Estas están agrupadas en 10 asociaciones localizadas en 3 departamentos. Las asociaciones acompañan a las juntas en el funcionamiento y el mantenimiento de los sistemas. Las juntas deciden si se integran a la asociación o no, y los que se integran pagan una cuota. Cada asociación agrupa a aproximadamente a 50 juntas, lo que representa la mitad de las juntas por departamento. La gran mayoría de los sistemas de las áreas rurales utilizan aguas subterráneas con bombeo eléctrico, aprovechando la alta cobertura de la red eléctrica en Paraguay. La cobertura del servicio es del 50% en el área urbana y del 32% en el área rural (Cuadro 4).

La Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO) es la empresa estatal que provee servicios de telecomunicaciones en el Paraguay. Actualmente detenta el monopolio en la provisión de telefonía fija, larga distancia y en la transmisión de datos internacionales, con excepción de la conexión a Internet por vía satelital. El Estado paraguayo es propietario del ciento por ciento de las acciones de la empresa. Esta tiene aproximadamente 280.000 líneas en servicio de una capacidad total instalada de 320.000 líneas.

La empresa también maneja el negocio de Internet en el país. La Cámara Paraguaya de Internet critica el monopolio de la empresa estatal

7 ADERASA, p. 70

8 La asistencia técnica y el financiamiento para Juntas de Saneamiento en áreas rurales son provistos por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), una entidad pública bajo la tutela del Ministerio de Salud.

de este negocio. El gremio afirma que esto “aisla y retrasa” al Paraguay, porque, según esta entidad, el precio internacional del acceso a Internet es un tema crítico. Dentro de sus costos actuales, más del 60%, corresponde al Estado, por causa del monopolio de COPACO. El monopolio estatal no permite a las empresas privadas de internet acceder a otras ofertas que son hasta seis veces más baratas.

La Industria Nacional del Cemento (INC) es una empresa pública con personería jurídica y patrimonio propio. Esta entidad está sujeta a las disposiciones del derecho privado. La INC tiene por objeto explotar la industria del cemento y otras derivadas, por sí o por intermedio de la integración con otras empresas. La empresa produce monopólicamente este producto. La comercialización la hace mediante intermediarios privados. Su razón de ser es la posesión por parte del país de la materia prima. La empresa⁹ también se encarga directa o indirectamente de la industria del yeso, de la cal y sus derivados. Es una empresa que opera a pérdida por la incapacidad de realizar nuevas inversiones, por tener altos costos administrativos y por exceso de personal. Tiene la competencia de importaciones ilegales. En forma periódica interrumpe la producción por desperfectos técnicos de sus equipos antiguos, causando el desabastecimiento del mercado interno.

Petróleos Paraguayos (PETROPAR) es una empresa petrolera estatal dedicada a la comercialización de hidrocarburos y de biocombustibles. Opera con distribuidoras privadas para la provisión de combustibles a los consumidores de todo el territorio nacional. Inició sus operaciones como una entidad mixta para la explotación de la refinería de petróleo, luego se constituyó en la entidad mixta denominada PETROPAR en 1981 y finalmente es transformada completamente en propiedad pública en 1985. La empresa se proponía “garantizar el suministro de combustibles derivados del petróleo y biocombustibles en el país”.

El argumento era simple. Paraguay es un país mediterráneo e importador neto de hidrocarburos y no podía dejar en manos del sector privado los derivados del petróleo. Los combustibles que suministra esta empresa pública al mercado nacional (gasoil, nafta, querosén y otros) provienen del

9 Otras funciones de la empresa: i) investigar la existencia de nuevos yacimientos pétreos, terrosos o calcáreos, para su explotación industrial, dentro del área de su propiedad u otras áreas privadas, en cuyo caso se formalizarán convenios especiales; ii) formular y poner en ejecución programas de transporte fluvial de sus productos a los centros de consumo, por sí o asociada con terceros para la formación y explotación de empresas mixtas; y iii) proceder a la importación de cemento gris para consumo nacional en los casos o períodos en que la producción fuere insuficiente para cubrir las necesidades del país.

proceso de refinamiento en su planta y de las compras directas realizadas en el exterior. El suministro de petróleo crudo y combustibles se realiza mediante la ejecución de contratos con varias empresas que operan en el mercado internacional y constituyen la fuente de abastecimiento de los combustibles que PETROPAR comercializa¹⁰. Los proveedores entregan el combustible en el Río de la Plata. El flete fluvial desde los puertos del Río de la Plata indicados por los proveedores es cubierto por varias empresas navieras nacionales contratadas vía licitación pública, con fuerte sospecha de arreglos políticos.

Actualmente la empresa no ejerce el monopolio de la importación de nafta, tampoco del gasoil, pero en este último caso la empresa fija el precio por debajo del mercado, de tal forma que la importación no sea rentable para las empresas privadas. El subsidio del gasoil es justificado con el argumento de que afecta el pasaje y la producción agrícola. En realidad, se subsidia a las empresas agrícolas mecanizadas y el segmento de ingresos medios y altos de la población que posee automotores a diesel. La empresa opera a pérdida, como se verá más adelante. Además es agente regulador del mercado, es decir, es juez y parte.

La Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP) dispone de puertos estatales y, al mismo tiempo, se ocupa de la regulación de los cursos de los ríos, la navegabilidad y la apertura de puertos privados. No se moderniza, tiene exceso de funcionarios y depende de los poderes políticos. Frente a esta situación surgieron los puertos privados, que reúnen las condiciones apropiadas de operación y no están expuestos al robo de mercaderías.

El Ferrocarril “Carlos Antonio López” (FCCAL) está inactivo desde hace varios años y genera pérdidas por el pago del personal que aún figura en planilla de pagos.

El Banco Nacional de Fomento (BNF) es una entidad estatal que promueve el financiamiento de la actividad productiva del país. Esta entidad comercializa productos y servicios financieros a niveles industrial, agrícola, comercial y préstamos personales, trabajando a punto de equilibrio para contribuir al desarrollo del sector agropecuario, a las pequeñas y medianas empresas, operaciones de comercio exterior y cambio de moneda (que las

10 Otras funciones: i) efectuar prospección, exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos, ii) industrializar el petróleo y sus derivados, iii) importar, exportar y realizar operaciones de administración temporaria y Draw Back de hidrocarburos, iv) realizar transporte, almacenamiento, refinación y distribución de los hidrocarburos, sus derivados y afines, v) ejercer el comercio de hidrocarburos en los mercados nacional e internacional.

instituciones públicas están obligadas realizar con exclusividad por medio del BNF). El banco está sujeto a la norma y a los límites prudenciales aplicados a entidades del sistema financiero en general; por consiguiente, los indicadores de eficiencia y solvencia del banco son publicados por la Superintendencia de Bancos en su informe trimestral (CADEF). Es la entidad con mayor morosidad y mayor costo administrativo, y se mantiene en plaza, principalmente, gracias a los depósitos públicos compulsivos. Se considera un banco sujeto a la influencia política y cuya reforma fue interrumpida en 2005. El BNF es un ente autárquico con personería jurídica, cuyo patrimonio se considera jurídicamente separado de los bienes del Estado. El presidente y los siete miembros del Consejo de Administración son nombrados por el Poder Ejecutivo, y dos de los miembros son representantes gremiales empresariales.

La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), entidad autárquica creada en 2005, actúa como una banca de segundo piso, canalizando los préstamos del sector público a las entidades de intermediación financiera (de primer piso) públicas y privadas, incluyendo cooperativas supervisadas y reguladas por el Instituto Nacional de Cooperativismo del Paraguay (INCOOP) y otras entidades supervisadas por la Superintendencia de Bancos. La AFD tiene por objetivo impulsar el desarrollo económico y la generación de empleo por medio de la canalización de financiamiento de mediano y largo plazos al sector privado, fundamentalmente a los sectores exportadores tradicionales (carne, soja, y otros); desarrollar el mercado de viviendas; apoyar el crecimiento y la consolidación de las PYMES y permitir el acceso al crédito a microempresas rurales y urbanas. Como opera con préstamos externos, es sometida a una auditoría externa cada doce meses con respecto a su gestión administrativa, financiera y operativa. Su patrimonio inicial constituyó la integración de tres fondos preexistentes del sector público (industria, agricultura y microempresas).

El Fondo Ganadero (FG) es un organismo estatal de créditos que financia fundamentalmente la producción pecuaria. Es una entidad autárquica y descentralizada. Está dirigido por un comité de administración que ejerce la dirección administrativa y representación legal de éste y está integrado por un presidente, un miembro nombrado por el Poder Ejecutivo y un representante de la Asociación Rural del Paraguay. Este organismo establece objetivos anuales para su cartera de préstamos y algunos ratios típicos del sector financiero, como los índices de morosidad y rentabilidad. El FG es la entidad estatal que mejor opera y ha desempeñado un rol importante

en la mejora genética y tecnológica de la ganadería. Es una entidad que puede pasar a ser administrada por el gremio ganadero.

Análisis y conclusiones

En definitiva, la ANDE y la COPACO son los monopolios que generan ganancias anuales para el Estado. La primera empresa es un monopolio natural que ajusta su gestión a los niveles de excelencia de las empresas privadas. Suministra la energía considerado como factor estratégico para desarrollar las industrias y subsidia la provisión de energía a los hogares de menor ingreso. El extendido monofásico en el área rural dificulta, sin embargo, el uso de la energía para la producción, pues solo las empresas de gran porte pueden instalar transformadores.

La COPACO genera ganancias para el Estado, pero su baja cobertura ha posibilitado que las empresas de teléfonos móviles hayan tenido auge en Paraguay. En 2007, la telefonía móvil se ubicó entre los sectores de mayor facturación. La COPACO sigue siendo una empresa con sospecha de corrupción y algunos casos obran en el Poder Judicial con acusaciones contra sus ex administradores. La actual cobertura de la telefonía fija es muy baja; es del 17,4% a nivel nacional, mientras que la móvil ha llegado al 64% (Cuadro 4). Esta empresa monopólica retrasa la expansión de Internet y mantiene aún un costo muy elevado para las líneas fijas. La entidad reguladora (CONATEL), que se describe más adelante, favorece con su marco regulatorio a la empresa del Estado. Por consiguiente, la desmonopolización del mercado de las comunicaciones y el mejoramiento del marco de regulación y de la capacidad técnica de CONATEL deberían ser encarados simultáneamente para mejorar este servicio básico para las empresas y la ciudadanía.

La empresa de provisión de agua y alcantarillado, ESSAP, necesita una inyección de capital privado (capitalización, tercerización o concesión) para la reorganización, mantenimiento y expansión de sus servicios. Tal como hoy funciona no es posible su continuidad; está a punto de colapsar por una pérdida física de 40%, una pérdida operativa de US\$ 4,7 millones, según una auditoría externa de 2004; patrimonio neto negativo de US\$ 9,9 millones, una deuda interna de US\$ 38,9 millones y una deuda externa de US\$ 158 millones, cuya amortización corre por cuenta del Tesoro¹¹. La

11 Resultados de Auditorías Independientes practicadas a Empresas Públicas, 2004. (Tipo de Cambio = 5.954,9 G./US\$).

oferta privada mencionada previamente es una respuesta al gran déficit de este servicio. La agencia de regulación (ERSSAN) tendría que desempeñar una acción más directa en el mercado de agua y servicios sanitarios.

Las empresas de cemento (INC) y petróleo (PETROPAR) deberían ser transformadas por lo menos en empresas mixtas (público-privado), para evitar pérdidas al fisco, terminar con las distorsiones en los precios relativos con subsidios que no cumplen el objetivo de reducir costos para los segmentos de menor ingreso, y acabar con el contrabando. Según la auditoría 2004, PETROPAR generó una pérdida de US\$ 10,4 millones, un patrimonio neto negativo de US\$ 33,3 millones y una deuda a proveedores de US\$ 83 millones. La INC, en ese mismo año, tuvo una pérdida de US\$ 1,2 millones y una deuda interna de US\$ 58 millones. Está a la vista que la sociedad pierde, excepto el Estado-partido.

La empresa de puertos (ANNP) debería vender las instalaciones de los puertos estatales al sector privado y convertirse en una agencia de regulación. Asimismo, PETROPAR, ahora que la empresa ya no se dedica a la refinación, debe convertirse en una agencia de regulación y dejar de operar la importación de derivados de petróleo.

Frente a la inoperancia y la corrupción surgen iniciativas privadas (puertos) o importaciones no legales (cementos) o la proliferación de empresas de celulares (cinco firmas), como respuestas a la ineficiencia que frena el desarrollo privado. Las empresas que operan a pérdida no actualizan sus precios como una manera de compensar su ineficiencia, sus altos costos administrativos y los intereses políticos (por constituirse en fuente de trabajo para los operadores políticos).

En el caso de las entidades financieras, la AFD en este corto tiempo ha mostrado una gran capacidad de movilización de recursos financieros por medio de intermediarios privados en forma de entrega de créditos de mediano y largo plazo. El FG, que es propiedad estatal, está en condiciones de pasar a manos del sector privado y el BNF, que cumple una función de banco de desarrollo, debería ser modernizado para lograr una sostenibilidad financiera y técnica en la entrega de créditos donde no existen ofertas privadas.

La privatización o la intervención privada de las otras empresas encuentra también resistencia, debido a la experiencia de corrupción de la primera ola de ventas de empresas, de líneas aéreas, acero, transporte fluvial, producción de alcohol; y, del segundo intento de la privatización, interrumpido otra vez por la corrupción, de las empresas de agua y tele-

comunicaciones. Las empresas públicas tal como operan, con excepción de las empresas de electricidad, ANDE, y de telecomunicaciones, COPACO, en menor medida, generan pérdidas, tienen denuncias de corrupción, sus servicios son limitados y de mala calidad, y no están bajo el control efectivo de una instancia especializada y con poder. La creación del consejo de las empresas públicas en 2007 fue en respuesta, más bien, a las promesas incumplidas de reformas que a la intención de cambios.

Ante esta suerte de callejón sin salida se hace necesario, por una parte, preparar las agencias de regulación, con personal capacitado, de alta integridad y desvinculadas del poder político; y, por otra, trabajar en un plan de participación privada antes de que colapse el sistema de entrega, fundamentalmente, de las tres empresas mencionadas: agua (ESSAP), cemento (INC) y petróleo (PETROPAR). La ANNP se debería convertir en una agencia de regulación de los puertos privados. En el tema del ferrocarril existe interés privado de explotarlo con fines turísticos, lo que sería una salida razonable. La reforma de las empresas públicas facilitará la eliminación de una fuente de corrupción, abrirá posibilidades para el desarrollo del sector privado con mejores servicios públicos y corregirá la distorsión de precios. Además, los miembros de los consejos de las empresas no cumplen otro rol que ser una fuente de ingreso de los operadores políticos.

4. ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Frente al débil desarrollo del sector privado y de la economía de mercado, el sector público ha desempeñado varias funciones directas de prestación de servicios. En esta sección se describen los servicios públicos de recaudación, fomento de la producción, investigación, infraestructura y capacitación (Cuadro 5). Luego se identifican los programas de exportación, defensa de consumidores, defensa de la competencia y las supervisiones (Cuadro 6). En ambos casos se describen las principales instituciones y programas, luego se evalúa la existencia o no de mecanismos o indicadores de eficiencia, naturaleza jurídica y grado de independencia político-partidaria y presupuestaria. Se concluye con un análisis de estas instituciones y programas, señalando sus logros y las dificultades como instancias o iniciativas de entrega de servicios públicos.

Cuadro 5
Estado proveedor de servicios públicos (A)

Recaudación de impuestos	Fomento de la producción	Investigación	Infraestructura pública	Organismo de capacitación
Subsecretaría de Estado de Tributación (SSET/MH)	Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)	Dirección de Investigación Agrícola (DIA/MAG)	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP/MJT)
Dirección Nacional de Aduanas (DNA)	Programas de Fomento (MIC)	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	Municipios	Secretaría de la Función Pública (SFP)
			Gobernaciones	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL/MJT)

Recaudación de impuestos

La *Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)* es el órgano encargado de aplicar y administrar las disposiciones legales referentes a los tributos fiscales. La misma establece las normas y sistemas para la administración de los impuestos, tasas y contribuciones a su cargo, en lo correspondiente a su liquidación, investigación, fiscalización, determinación, recaudación, cobranza, aplicación de sanciones y atención y trámite de recursos. La SET desarrolla indicadores de eficiencia/eficacia por tipo de impuestos y trata de cumplir con las metas de ingresos fiscales mensuales establecidos en el Presupuesto General de la Nación. La Subsecretaría depende administrativa y presupuestariamente del Ministerio de Hacienda.

La *Dirección Nacional de Aduanas (DNA)* es la institución encargada de aplicar la legislación aduanera, recaudar los tributos a la importación y a la exportación, fiscalizar el tráfico de mercaderías por las fronteras y aeropuertos del país, ejercer sus atribuciones en zona primaria y realizar las tareas de represión del contrabando en zona secundaria. Esta institución tiene metas de recaudación mensual y anual, que es el principal indicador por el cual se mide la eficiencia. Es un órgano del Estado que tiene carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los recursos para su funcionamiento son asignados por el Estado, los aportes que disponga anualmente la Ley de Presupuesto y los recursos que perciba por el cobro de tasas por servicios prestados, asignación en concepto de multas y

remates. Este organismo está fuertemente vinculado al poder político; los administradores de las aduanas en su mayoría son dirigentes políticos. La DNA tiene la reputación de ser una de las instituciones con mayor nivel de corrupción.

Ambas instituciones, SET y DNA, desde 2003 han aumentado las recaudaciones y cantidad de contribuyentes con la nueva ley de adecuación fiscal (reforma tributaria, 2004) y el nuevo código aduanero (2004), que han simplificado los procedimientos y reducido los impuestos (Borda, 2008). No obstante, la DNA sigue siendo atacada por corrupción e injerencia política y sus niveles de recaudación aún están por debajo de la capacidad potencial de recaudación. La auditoría interna del Ministerio de Hacienda y los demás organismos de control (Contraloría, Auditoría General de la Nación) deberían realizar más controles sobre estas entidades. Las nuevas normas crean mecanismos de incentivos para premiar la identificación de evasión, pero aún no han dado los resultados esperados.

Fomento de la producción

En esta categoría se identifican las instituciones de créditos y los programas de apoyo y fortalecimiento de la producción.

El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) es una entidad crediticia gubernamental que busca financiar las actividades del pequeño productor agropecuario, así como las MPYMES agroindustriales. También brinda asistencia técnica. Las líneas de financiamiento abarcan el crédito para la producción, comercialización e inversión de capital de forma tal que contribuyan al mejoramiento del nivel de ingreso de la familia campesina que no reúne los requisitos normalmente exigidos por las entidades bancarias. El CAH establece metas de concesión de créditos anualmente y depende del Presupuesto General de Nación. Estos créditos subsidiados tienen baja recuperación. Como parte del crédito también se entregan insumos, sin control de calidad ni financiero. El CAH tiene la reputación de responder a la dirección del partido gobernante. La institución carece de un sistema de control interno adecuado y con frecuencia es atacada por irregularidades administrativas.

Los Programas de fortalecimiento y fomento de la producción son administrados principalmente por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC). El *PR100 – Competitividad de las PYMES* es un programa creado en 2003 por el MIC y ofrece servicios de desarrollo empresarial mediante asesorías, asistencia técnica, consultoría empresarial y capacitación en planta.

El programa es financiado por un organismo multilateral y tiene los indicadores de eficiencia y eficacia elaborados previamente según la metodología empleada por la entidad prestataria.

El Centro Integral de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (CIAMP) es un programa del MIC, creado en 2006, que brinda asesoría técnica integral, capacitación y provisión de información empresarial, conforme a las necesidades de las micro, pequeñas y medianas empresas. Ofrece al sector de la Micro y Pequeña Empresa asesoría en gestión y/o asistencia técnica sistemática sobre la base de un plan de trabajo acordado, orientado al mejoramiento de la competitividad y productividad de las MPYMES.

El Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE) se creó en 2006 como entidad dependiente del MIC, encargada de la promoción, protección y fomento de la actividad industrial y el comercio interno y externo del país. Su objetivo consiste en simplificar los requisitos y procesos para el registro de empresas en el Paraguay. Los indicadores que utiliza este programa se refieren a la reducción de los tiempos de los procesos que conllevan la inscripción de una empresa. Con esto busca lograr una reducción de 74 a 36 días hábiles el proceso de apertura de una empresa. El coordinador del SUAE es el director de ambiente de negocios del RE-DIEX, que se trata más adelante.

El Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA) es un programa del MIC creado en 2004 que busca la promoción de la artesanía en el país mediante programas de capacitación, comercialización y asistencia técnica. Trata de promover el desarrollo de la artesanía nacional, estimular y proteger al artesano, promover canales de comercialización e incentivar la formación de artesanos, entre otras funciones. Es una entidad autárquica dependiente del MIC, cuyo presidente es nombrado por el Poder Ejecutivo.

Instituciones de investigación

La Dirección de Investigación Agrícola (DIA) depende del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y su función principal es el desarrollo y/o la identificación de nuevos materiales biológicos y métodos de cultivo, almacenamiento y conservación de la producción de especies vegetales de importancia económica. Tiene varios centros de investigación por rubros, tales como soja, trigo, arroz, caña de azúcar, algodón, entre otros.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es el organismo encargado de la política de ciencia y tecnología en el país, creado en 1997. Dirige, coordina y evalúa el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, así como el sistema nacional de calidad; estimula y promueve la investigación científica y tecnológica, la generación, difusión y transferencia del conocimiento; la invención, la innovación, la educación científica y tecnológica. Depende de la Presidencia de la República y su director es nombrado por esta instancia.

Infraestructura pública

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) busca garantizar la creación de infraestructura física, velar por su mantenimiento y dar participación a todos los sectores de la población, tanto en la creación de dicha infraestructura como en su uso y mantenimiento. El MOPC puede concesionar la construcción de una ruta, pero esta modalidad ha tenido muy baja utilización debido a los problemas de ajuste del cobro de peaje o a la evasión del control a través de rutas vecinales. Elabora informes anuales donde se señalan las metas y los logros de la construcción de obras viales.

Las gobernaciones y municipios también son responsables de las inversiones viales, en virtud de la ley de transferencia de los royalties de las hidroeléctricas que reciben del gobierno central. Las gobernaciones deben asignar el 85% de lo recibido en concepto de royalties, compensaciones o cualquier otro beneficio a gastos de capital en las áreas de desarrollo urbano, infraestructura vial, educación, salud, desarrollo productivo y medio ambiente. También los municipios están obligados a asignar por lo menos el 80% de lo recibido de royalties, compensaciones o cualquier otro beneficio a gastos de capital en las áreas de desarrollo urbano, infraestructura vial, educación, salud, desarrollo productivo y medio ambiente.

Organismos de capacitación

El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), creado en 1971, trata de promover y desarrollar la formación, capacitación y el perfeccionamiento profesional de los trabajadores de todos los niveles de la pirámide ocupacional, teniendo en cuenta los planes y programas de desarrollo del gobierno. El SNPP pasó por una etapa de reformas para convertirse en un órgano de definición de las líneas de capacitación y supervisión; luego

se interrumpió este proceso y volvió a ser la institución que ofrece cursos. Este cambio respondió a intereses políticos y es la confirmación de la reversibilidad de las reformas.

El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) tiene el objetivo de prestar oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los recursos humanos que requiera el país en todos los niveles ocupacionales. Los recursos de esta institución se componen de las asignaciones y subvenciones previstas en el Presupuesto General de la Nación; los ingresos provenientes de los gobiernos departamentales y de las municipalidades para financiar planes y programas acordados con éstos; el aporte de entidades y empresas privadas, como contraprestación de servicios; y el aporte patronal del uno por ciento sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores de las empresas privadas. Ambas instituciones, SNPP y SINAFOCAL, dependen del Ministerio de Justicia y Trabajo y en la práctica se superponen, casi sin implementación la segunda.

La Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la República, creada en 2000, tiene por objetivo implementar la carrera del servicio civil en base a los principios del mérito, igualdad e idoneidad, promoviendo el compromiso de los servidores públicos con una atención eficiente al ciudadano. La Secretaría de la Función Pública es ejercida por un secretario designado por el Presidente de la República de una terna de candidatos seleccionada, a cuyo efecto la junta consultiva convoca a concurso público de oposición por vencimiento del mandato o al producirse la acefalía.

Cuadro 6
Estado proveedor de servicios públicos (B)

Fomento de la exportación	Defensa de consumidores	Defensa de la competencia y de los ciudadanos	Superintendencias (bancos y servicios)
Red de Inversiones y Exportaciones del Paraguay (REDIEX/MIC)	Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor (SNIPC/MIC)	Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	Superintendencias de Bancos (BCP)

Ventanilla Única de Exportación (VUE/MIC)	Asociación de Usuarios y Consumidores del Paraguay (ASUCOP)	Empresa Reguladora de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	Superintendencia de Seguros (BCP)
Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras del Paraguay (MIC)		Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)	Comisión Nacional de Valores (CNV)
Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador Paraguayo (FOCOSEP/STP)		Secretaría del Transporte del Área Metropolitana de Asunción (SETAMA)	Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)		Dirección Nacional de Transporte (DINA-TRAN)	
Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA)		Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)	

Fomento de la exportación

La Red de Inversiones y Exportaciones del Paraguay (REDIEX) es un programa del MIC que busca promocionar las exportaciones paraguayas y atraer inversiones extranjeras al país, creado en 2004 (Cuadro 6). Planifica y monitorea las acciones entre el sector público y el sector privado exportador, agencias de regulación y universidades para fomentar la competitividad internacional de los productos paraguayos. Para ello trabaja por medio de foros de competitividad denominados mesas sectoriales, seleccionadas bajo criterios técnicos y estratégicos en base a potencialidades de cada sector, con miras a la exportación competitiva y hacia mercados focalizados. Publica anualmente el número de proyectos financiados, con los cuales se fortalece la competitividad de los sectores para la exportación. El director es nombrado por el Poder Ejecutivo.

La Ventanilla Única de Exportación (VUE) fue creada en 2001 y funciona dentro del MIC. Busca simplificar los procesos de exportación, en términos de gestión desde el registro del exportador hasta los trámites de egreso de mercaderías nacionales o nacionalizadas (exportación), con la finalidad específica de constituirse en una herramienta ágil y efectiva que facilite las operaciones de comercio exterior, incrementando la calidad del servicio.

El Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras del Paraguay (CNIME), creado en 1999, busca insertar la producción nacional en la cadena productiva mundial, incorporando nuevas inversiones, fortaleciendo el sector industrial y de servicios, recibiendo transferencia tecnológica y generando empleo por medio del régimen de maquila. El consejo está integrado por un representante de cinco instituciones y cada uno de ellos es nombrado por el Poder Ejecutivo. Este consejo publica anualmente el número de empresas maquiladoras que están en funcionamiento, las que ingresaron en el sistema y el volumen de exportaciones de esas empresas.

El Proyecto Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador (FOCOSEP) es un convenio de financiación suscrito entre la Comisión Europea y la República del Paraguay. Se puso en marcha en 2004. Este programa busca mejorar la inserción del país en los mercados internacionales, aprovechando las potencialidades existentes en el marco del MERCOSUR. El FOCOSEP depende de la Secretaría Técnica de Planificación. El director del proyecto es nombrado por el Poder Ejecutivo mediante un llamado a concurso.¹²

El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) fue creado en 2004. Tiene por objeto contribuir al desarrollo agrícola del país mediante la protección, el mantenimiento e incremento de la condición fitosanitaria y la calidad de productos de origen vegetal; y controlar los insumos de uso agrícola sujetos a regulación conforme a normas legales y reglamentarias. El SENAVE se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus recursos provienen del presupuesto fiscal.

El Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) es el organismo nacional responsable de la elaboración, reglamentación, coordinación, ejecución y fiscalización de los programas relativos a sanidad animal e inocuidad alimentaria. Asimismo promueve el desarrollo y fortalecimiento institucional garantizando la sanidad animal y salud pública veterinaria con eficiencia, transparencia y credibilidad. Las relaciones del SENACSA con el Poder Ejecutivo se mantienen por conducto del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los recursos financieros de la institución están constituidos por las asignaciones fijadas por los recursos del Tesoro en el presupuesto fiscal, los fondos provenientes de convenios y/o acuer-

12 Tiene un financiamiento de 15.900.000 €. El gobierno paraguayo contribuye con 2.900.000 € y la Comisión Europea con 13.000.000 de €.

dos, créditos otorgados, préstamos, los ingresos propios por prestación de servicios, y las recaudaciones provenientes de sanciones por infracciones legales pertinentes al ámbito de competencia.

Defensa de los consumidores

La Dirección General de Defensa al Consumidor depende del MIC y busca colaborar y asistir en la planificación, coordinación y ejecución de la política nacional relativa a la defensa del consumidor. Esto es, recibir, analizar, evaluar y encaminar las consultas que en materia de defensa del consumidor se deriven a su atención y consideración, y entender de oficio y recibir las denuncias en relación a hechos violatorios a la defensa de éste. Los indicadores de la dirección son el número de denuncias recibidas.

La Asociación de Usuarios y Consumidores del Paraguay (Asucop) es una entidad civil sin fines de lucro que promueve un consumo sostenible, la protección y defensa de los derechos del consumidor mediante la información y concientización de los consumidores. No es una institución pública. La ASUCOP asume el compromiso de defender los derechos colectivos de los usuarios de servicios públicos y consumidores. Se constituyó en 1998.

Defensa de la competencia

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) es el organismo encargado del fomento, control y reglamentación de las telecomunicaciones nacionales en el Paraguay. De esta manera busca la apertura del sector, promoviendo y fortaleciendo el desarrollo de la competencia en el mercado y propiciando el crecimiento de la inversión privada en el sector de las telecomunicaciones. Es una entidad autárquica. Su directorio es designado por el Poder Ejecutivo. Las relaciones de la CONATEL con el Poder Ejecutivo se realizarán por medio del MOPC. Constituyen recursos propios de la CONATEL los aportes que pagan las empresas operadoras por los conceptos de derechos, tasas y aranceles establecidos en la ley, las asignaciones, donaciones, legados.

La Empresa Reguladora de Servicios Sanitarios (ERSSAN) tiene por finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad del agua y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, así como el control y verificación de la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia: la realización de inspecciones a los prestadores del servicio de provisión de

agua potable y alcantarillado sanitario; análisis y estudios tarifarios a los prestadores del servicio público de provisión de agua potable; trabajos de verificación realizados por funcionarios de la entidad a aquellos prestadores del servicio que aún no se encuentran inscriptos en el registro. Es una entidad autárquica dependiente de la Presidencia de la República. Sus recursos financieros provienen de la tasa retributiva del servicio, derechos de inspección, multas, créditos y subsidios.

La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) fue creada en 2008, en sustitución de la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT, establecida en 2003), como institución de regulación y verificación de las contrataciones públicas. La entidad está facultada a diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar los organismos, las entidades y las municipalidades, y dictar las disposiciones para el adecuado cumplimiento de la ley y su reglamento. Trata de promover la competencia entre los proveedores, inscriptos previamente, para asegurar la formalización de las empresas y garantizar la transparencia. Esta es una institución autónoma y autárquica, con personería jurídica de derecho público, relacionada con el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda.

La Secretaría de Transporte del Área Metropolitana de Asunción (SETAMA) tiene por objetivo establecer y administrar políticas y regulaciones comunes e integrales de tránsito y transporte para los municipios y gobernaciones que la integran, en coordinación con la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN). Sus funciones son: i) uniformar y reglamentar normas técnicas para el tránsito, la infraestructura y la operación del transporte en general; ii) otorgar y cancelar concesiones y licencias para explotación de servicios públicos de transporte y otros; iii) promover, reglamentar y controlar el funcionamiento de las escuelas de conducción de vehículos en general; iv) la regulación del tránsito vehicular, incluyendo los tramos de rutas nacionales en su jurisdicción; y v) la planificación e implementación de terminales de transporte terrestre. Su consejo está formado por el Intendente de Asunción, los gobernadores de Central y de Presidente Hayes, representantes de los empresarios y trabajadores del transporte. Sus ingresos no provienen del presupuesto fiscal.

La Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) fue creada en 2000 como entidad descentralizada con personería jurídica de derecho público, encargada de la regulación del transporte nacional e internacional. Cumple las siguientes tareas: i) establecer políticas y delineamientos técnicos para todos los niveles de transporte, ii) formular reglamentaciones y nor-

mas, habilitar y fiscalizar todo lo referente al transporte terrestre nacional e internacional; iii) establecer las características técnicas y condiciones que deberán reunir las unidades de transporte para su circulación; y iv) establecer: modos de organización, prestación de servicios y explotación del sistema, itinerarios, frecuencias y tarifas de los servicios de transporte público de pasajeros nacional e internacional. El consejo está integrado por el director nacional de Transporte, por representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, de los gobernadores, de la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM), de las demás municipalidades de la República, de los empresarios y de los trabajadores del transporte. El presidente del consejo es designado por el Poder Ejecutivo y sus fondos provienen de multas aplicadas a los infractores de esta ley, el canon por concesión de itinerario y habilitación anual referentes al transporte público de pasajeros y de cargas, respectivamente, además del importe de hasta el 3 por ciento del valor de la tarifa del pasaje en concepto de impuesto a los boletos.

La Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), creada en 1990 como entidad autárquica de duración limitada, con personería jurídica y patrimonio propio, es la encargada de regir la actividad aeronáutica civil en la República del Paraguay, incluyendo los aeropuertos y meteorología e hidrología. Las vinculaciones de la DINAC con el Poder Ejecutivo se mantienen por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional.

La Dirección de Propiedad Intelectual es dependiente del MIC, tiene como funciones específicas: i) asegurar una adecuada administración de los sistemas nacionales del derecho de autor y derechos conexos, así como de la propiedad industrial; ii) promover y fomentar la creación intelectual, tanto en su forma literaria, artística o científica, como en su ámbito de aplicación industrial, así como la difusión de los conocimientos tecnológicos dentro de los sectores culturales y productivos; iii) asesorar y participar en la formulación de las políticas nacionales en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección de la propiedad intelectual y en las demás áreas afines; y iv) promover iniciativas y desarrollar actividades conducentes al mejor conocimiento y protección de la propiedad industrial, en el orden nacional.

Superintendencias

La Superintendencia de Bancos es un órgano técnico que goza de autonomía funcional, administrativa y financiera en el ejercicio de sus atribu-

ciones. Fiscaliza el cumplimiento de las leyes de carácter impositivo por parte de los bancos, financieras y demás entidades de crédito, y adopta las medidas de ordenación, vigilancia y disciplina. La Superintendencia de Bancos publica por lo menos trimestralmente informaciones destinadas a difundir los principales indicadores de la situación financiera de las entidades del sistema financiero, así como la calificación de éstas en general y por capital, activos ponderados por riesgo, utilidades y gestión. Es parte del Banco Central del Paraguay (BCP).

La Superintendencia de Seguros es un organismo dependiente del BCP. Tiene como funciones proteger los intereses de los asegurados y crear condiciones que faciliten el incremento del bienestar social por medio de la industria aseguradora y generar normas eficientes como instrumentos de fiscalización, prevención y regularización de la industria, así como de optimización de la dinámica y eficacia de la misma. La clasificación se basa exclusivamente en los parámetros técnicos que determinan el margen de solvencia para operar en seguros. Los datos trimestrales, fuentes para dicha publicación, son presentados por las empresas de seguros en carácter de declaración jurada y se refieren al momento de la fecha de corte referida. La Superintendencia de Seguros actúa bajo la dirección del Superintendente de Seguros, quien es designado por el Poder Ejecutivo de una terna de candidatos surgidos de un concurso de méritos y aptitudes presentada por el Directorio del BCP.

*La Comisión Nacional de Valores (CNV)*¹³ es una entidad descentralizada que se relaciona con el Poder Ejecutivo por medio del MIC, creada en 1991. En su rol de institución reguladora desarrolla como actividades principales el registro y la fiscalización de las entidades que operan en el mercado de valores, de manera a asegurar la transparencia, eficiencia y credibilidad del mismo. Asimismo, debido a que el mercado de valores se encuentra aún en sus fases iniciales de desarrollo, la CNV tiene la tarea de promocionarlo.

13 Marco legal: i) Ley 1284/98 de Mercado de Valores, que reemplaza a la Ley 94/91 de Mercados de Capitales; ii) Ley 548/95, de Retasación y Regularización Extraordinaria de Bienes de Empresas; iii) Ley 811/96, que Crea la Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión; iv) Ley 1036/97, que Crea y Regula las Sociedades Securitizadoras; v) Ley 1056/97, que Crea y Regula a las Sociedades Calificadoras de Riesgo; vi) Ley 1106/97, que modifica y amplía los artículos 21, 22 y 24 de la Ley 548/95; vii) Ley 1163/97, que regula el establecimiento de Bolsas de Productos; viii) Ley 701/95, de Operaciones con Pacto de Retroventa y Pacto de Reventa; ix) Ley 921/96, de Negocios Fiduciarios; x) Ley 210/93, que modifica y amplía disposiciones legales que establecen Incentivos Fiscales para el Mercado de Capitales.

El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) cautela la estabilidad del sector cooperativo, mediante la regularización y supervisión adecuada, garantizando un trato equitativo a todos los clientes en base a los valores que rigen la institución a través de la búsqueda permanente del desarrollo integral de sus recursos humanos y la promoción de políticas públicas para la expansión del sector. La dirección y la administración del INCOOP están a cargo del consejo directivo, integrado por un presidente, cuatro miembros titulares y cuatro suplentes. El Presidente es nombrado por el Poder Ejecutivo, de una terna electa en la asamblea nacional de cooperativas. Las relaciones del INCOOP con el Poder Ejecutivo se canalizan por conducto del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Las fuentes de recursos financieros del INCOOP son las asignaciones previstas en el Presupuesto General de la Nación; las asignaciones provenientes en virtud de leyes especiales; las recaudaciones en concepto de prestación de servicios, de la expedición de registros, visaciones y certificaciones, de la rubricación de libros y de la inscripción en los registros a su cargo; las recaudaciones anuales obligatorias por ser percibidas de las cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas, y los ingresos en concepto de multas aplicadas a las entidades que infrinjan la legislación cooperativa.

Análisis y conclusiones

De las diversas instituciones involucradas y programas en funcionamiento en la entrega de servicios públicos, algunas han cumplido con su misión. El éxito de la Subsecretaría de Tributación se debe a la simplificación de impuestos, a la reducción de las tasas impositivas, a la informatización de los procedimientos y a la mayor facilidad dada al contribuyente. Con estas medidas se ha podido duplicar la cantidad de contribuyentes en cuatro años y aumentar sostenidamente los ingresos tributarios.

Algunas instituciones financieras públicas presentan buenos resultados, por su desvinculación de la influencia política o por la participación que tienen los actores involucrados en la toma de decisiones. En el primer caso, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), banco de segundo piso, que entrega créditos de mediano plazo y a tasas adaptadas a un margen de ganancia y una protección del efecto inflacionario, sin exagerar en su tasa de ganancia ha movilizó al sector de construcción de viviendas para la clase media y ha facilitado créditos para el financiamiento de capital y de las pequeñas y medianas empresas industrial y agroganaderas. La AFD traslada el riesgo al intermediario financiero, responde a la demanda y sal-

vaguarda el crédito de la influencia política, a diferencia del banco público de primer piso (BNF).

El Fondo Ganadero (FG) también entrega créditos al sector pecuario y ha servido para acompañar el proceso de tecnificación ganadera, porque esta entidad es custodiada en forma indirecta por el gremio en cuestión. Este fondo estatal tiene buen ratio financiero y es posible que sea adquirido por el gremio.

Este mismo buen resultado ha tenido la agencia de control de la aftosa (SENACSA), donde el gremio se involucra para evitar la diseminación de la enfermedad y la pérdida de mercados externos. Esta entidad fiscal es pública pero se autofinancia con la venta de servicios, dependiendo sólo del presupuesto fiscal para gastos salariales.

De los numerosos programas sectoriales, muchos alentados por la cooperación internacional, algunos han logrado resultados positivos. La Ventanilla Única de Exportación (VUE) ha tenido un resultado inmediato en términos de disminución de costos y tiempo de los despachos de exportación. Lo mismo ocurrió en el caso con el Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE), que facilita la apertura de una empresa en tiempo y costos. El aspecto común para ambos es que los beneficios se derivan de la reducción de la burocracia y la modificación del estilo de gestión pública.

Pero existen también proyectos inadecuados y desperdicios de recursos. La autarquía facilita mayor independencia, pero no siempre garantiza transparencia, incluso con representaciones gremiales. La cooperación internacional ha canalizado importantes recursos para fomentar la producción, la capacidad empresarial, el entrenamiento, la investigación, etc., pero las entidades no han sido capitalizados apropiadamente por la carencia de una política oficial. Esta carencia ha posibilitado las superposiciones y la falta de coordinación o nula sustentabilidad de algunos programas que existen solo durante el período de financiamiento externo.

Las instituciones y los programas de defensa del consumidor y de la competencia son nuevos en el país. Estas instituciones, con excepción de la Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Seguros, que tienen más capacidad técnica, no salvaguardan la competencia; pasan a ser un obstáculo para el desarrollo de la iniciativa privada. Al mismo tiempo, los cargos no son destinados a técnicos y, entonces, pasan a convertirse en recursos políticos para favorecer a los leales. Las regulaciones no son transmitidas en forma efectiva y transparente para asegurar igualdad de

competencia. Los consejos que acompañan a las entidades autárquicas no desempeñan tareas técnicas sino políticas. En la práctica, desvirtúan la intención de expandir los mercados y de facilitar la iniciativa privada.

También se perciben casos de duplicación (SNNP y SINAFOCAL) y desidia en cumplir con su misión, aun cuando los fondos son aportados por el sector privado. Otra restricción común es la poca adaptabilidad de las reformas a las condiciones locales, como las leyes que rigen la Bolsa de Valores. En otros casos, la complejidad de las regulaciones y las ambigüedades generan dificultades para la formalización de las empresas, al mismo tiempo de plantear una extrema vulnerabilidad frente al ejercicio arbitrario del poder (Estado prebendario).

Finalmente, las reformas que surgieron desde la cooperación internacional y con poca intervención local, o bajo nivel de apropiación, sufren un proceso rápido de reversibilidad al final de la cooperación. Programas vinculados al fomento de la agricultura, la industria y servicios que han sido importados al país como buenas prácticas no han tenido el éxito esperado por causa de la debilidad institucional del Estado, la baja capacidad de gestión o simplemente por ignorar restricciones de orden cultural, desperdiciando recursos financieros de donaciones y préstamos.

5. EL ESTADO EN LA ENTREGA DE SERVICIOS DE NECESIDAD BÁSICA

Los servicios básicos, entendidos como educación, salud, vivienda y seguridad social, son entregados a la sociedad principalmente por el Estado, pero el sector privado también provee estos mismos servicios. Los datos más recientes, de 2007, revelan que el gasto social en Paraguay no excede el 9,5% del PIB (Cuadro 7), siendo el componente de educación el más elevado, 4,2% del PIB para una fuerza laboral que tiene 7,6 años de escolaridad promedio. Para un país que no ha erradicado aún las enfermedades tropicales antiguas como fiebre amarilla, dengue, tuberculosis, el sector salud recibe del gobierno el 2,0% del PIB. Es cierto que a partir de mediados de los noventa, y sobre todo desde 2000, la asignación para el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, juntos, está en el orden de 5 a 6% del PIB, en contraste con el 2% en los ochenta y parte de los noventa.

Cuadro 7.
Ejecución del gasto social
(como % del PIB)

Gasto o inversión social	2003	2004	2005	2006	2007
Salud	1,18	1,17	1,25	1,49	2,08
Promoción y Acción Social	0,24	0,28	0,22	0,42	0,62
Seguridad Social	2,69	2,27	2,45	2,33	2,31
Educación y Cultura	4,06	3,79	4,01	4,12	4,21
Ciencia y Tecnología	0,05	0,03	0,01	0,01	0,02
Relaciones Laborales	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Agua Potable y Saneamiento	0,13	0,17	0,19	0,19	0,23
Total	8,36	7,72	8,14	8,57	9,48

Fuente: Proyecto Gasto Social en el Presupuesto PNUD - UNICEF - UNFPA, con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del Paraguay.

Educación

El Estado garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología sin discriminación alguna. El sistema educativo contempla tres modalidades de intervención en la educación inicial, el ciclo básico y la educación media: escuelas oficiales, privadas y privadas subvencionadas (Cuadro 8). En la educación inicial, las escuelas privadas y subvencionadas tienen mayor peso (29%) con relación a la pública (71%) frente a los otros ciclos. En el ciclo básico la matriculación pública aumenta (83%) frente a las otras dos modalidades (19%). En la educación media vuelven a tener más peso las escuelas privadas y subvencionadas (23% frente a 77%), en población matriculada, según los datos del Ministerio de Educación. No existe en forma pública un sistema de evaluación de las escuelas subsidiadas y de las privadas. La capacidad de supervisión de las escuelas públicas también es limitada y crecen las críticas por la mala calidad de la educación.

Cuadro 8**Matrícula por nivel y ciclo: educación inicial, escolar básica y media, 2006
(% por sector educativo en cada nivel de educación)**

Sector	Educación inicial	Educación escolar básica		Educación media
		1º y 2º Ciclo	3º Ciclo	
Oficial	70,65	83,31	81,24	77,19
Privado	14,62	6,34	7,21	14,80
Privado Subvencionado	14,74	10,35	11,54	8,02
Total	100	100	100	100

Nota: la Educación Inicial incluye la modalidad escolarizada y la no escolarizada.
Fuente: estadísticas educativas 2006. Ministerio de Educación.

Salud

La atención a la salud es competencia de dos sectores: el público, formado por el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto de Previsión Social, la Sanidad de las Fuerzas Armadas, la Sanidad Policial y la Universidad Nacional de Asunción, junto a municipios, gobernaciones y un conjunto de entidades autónomas y empresas estatales descentralizadas; y el privado, constituido por universidades, entidades sin fines de lucro, hospitales y clínicas y la Cruz Roja Paraguaya (institución mixta).

La mayor cobertura de los servicios de salud está vinculada con las instituciones del sector público, especialmente el MSP, que junto con los servicios de sanidad militar y policial atiende aproximadamente a la mitad de la población paraguaya. El MSP opera en el ámbito de 18 regiones sanitarias que en la actualidad corresponden a los 17 departamentos del país más la región de Asunción.

La coordinación del sector está a cargo de un *Consejo Nacional de la Salud* presidido por el ministro del ramo. Este Consejo tiene la responsabilidad legal de coordinar y controlar los planes, programas y actividades de los sectores público y privado. Al Ministerio de Salud le corresponde atender a todas las personas sin cobertura de otras entidades, en especial a la población de escasos recursos y/o que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

Existe un plan de reforma del sector salud que tiene como principios

equidad, calidad, eficiencia y participación social. Su implementación ha comenzado mediante un proceso de descentralización al nivel de los departamentos y direcciones regionales del Ministerio de Salud y con el desarrollo de dos proyectos apoyados por organismos multilaterales, con el objetivo de fortalecer los servicios de salud en los 11 departamentos donde se concentra el 71% de la población. En 1996 se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Salud, que complementa y coordina a las instituciones responsables de proveer acciones de salud, con el fin de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la atención.

Algunos de los indicadores de educación y salud no mejoran en consonancia con la mayor asignación presupuestaria. La matriculación no aumenta y la repitencia tuvo una reducción, pero la deserción continúa casi en el mismo nivel. Los indicadores de salud también muestran poco cambio en las tasas de mortalidad (Cuadro 9).

Cuadro 9
Indicadores de educación y salud

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educación escolar básica						
Escolaridad (matrícula)	1.241.391	1.237.546	1.243.834	1.245.847	1.251.525	1.230.186
Alumnos Remitentes	80.973	77.272	72.031	65.765	50.949	46.850
Deserción	n.d	n.d	81.747	80.870	81.460	78.447
Salud						
Tasa Bruta de mortalidad (por mil) (*)	5,8	5,7	n.d	n.d	5,1 (**)	4,9 (**)
Tasa de Mortalidad Infantil estimada (por mil)	36,3	35,5	34,8	34,1	33,4	32,7
Tasa de Mortalidad Infantil (por mil) (*)	20	19,6	19,4	17	n.d	n.d

Tasa de Mortalidad Materna (por mil) (*)	161	182,1	174,1	153,5	n.d	n.d
Tasa bruta de reproducción (hijas por mujer) (**)	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

(*) Organización Panamericana de la Salud, Unidad de Análisis de Salud y Estadísticas. Washington DC, 2007.

(**) Cepal 2005 = estimación 2000-2005; 2006 = proyección 2005-2010.

n.d.: no disponible

Seguridad Social

El Instituto de Previsión Social (IPS) cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados de la República. El IPS tiene alrededor de 170.000 aportantes y casi 30.000 jubilados, según el Informe DDHH en Paraguay 2006.

Sin embargo, el alcance del sistema, considerando solo la salud, es muy reducido para los trabajadores en actividad, ya que sólo cerca del 21,5% de la población recibe una cobertura de seguro médico (Cuadro 10). Esta baja cobertura se debe a la gran informalidad del mercado de trabajo, y no será fácil aumentarla a corto plazo. En el sector rural el seguro médico cae al 9%. Esta situación es grave por el hecho de que la atención médica y el servicio hospitalario público son deficientes y carecen de insumos básicos y de equipamiento.

Cuadro 10
Población total por sexo
(según cobertura de seguro médico, %)

Tipo de seguro médico	Total País			Asunción	Central
	Total	Urbano	Rural		
IPS	12,5	17,2	6	20,3	16,5
Otro tipo de seguro*	9	13,5	2,8	27,7	12,3

Tiene en el exterior	0,1	0,1	0,1	-	0,1
No tiene	78,3	69,1	91	52	71

(*) Incluye: Seguro Privado Individual, Privado Familiar, Militar, Policial, Local.

Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

Además del IPS existen otras instituciones de jubilaciones: cinco cajas fiscales (sector público), siete cajas sectoriales (otros organismos del Estado) y quince esquemas privados de jubilación.

Vivienda

El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) es una entidad autárquica con personería jurídica y administración y patrimonio propios creada en 1991, con el objetivo de fijar la Política Nacional de la Vivienda, tendiente a satisfacer la demanda de viviendas y soluciones habitacionales. Con anterioridad fue creado el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNV) en 1971, entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio, con el objetivo de promover y facilitar el financiamiento, por medio de las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda, para la adquisición, construcción, ampliación y refacción de viviendas, así como para la compra de terrenos donde construirlas.

Sobre la base de estimaciones realizadas en el año 2004, el déficit habitacional representó un total aproximado de 470.000 viviendas. Dentro del mismo, el 65% corresponde a viviendas que presentan problemas de calidad física (piso, pared y techo) y de hacinamiento. El 35% restante, aproximadamente 163.000 viviendas, representa la demanda insatisfecha. La respuesta habitacional del CONAVI es mínima y está muy politizada. En 2006 construyó 135 viviendas, entregó créditos para 312 viviendas y 601 subsidios habitacionales directos (Cuadro 11).

Cuadro 11
Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), 2006
(Programas de acción. Soluciones habitacionales).

Productos	Unidad de medida	Meta inicial	Avance	Ejecución (%)
Construcción y adjudicación de viviendas	Viviendas	135	135	100

Créditos otorgados para construcción de viviendas cooperativas por ayuda mutua	Créditos	585	312	64,45
Subsidio habitacional directo	Beneficiarios	601	601	100

Fuente: Informes de Control y Evaluación 2006. Ministerio de Hacienda.

La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) otorga también créditos para viviendas por medio de las IFI, con plazos de hasta 20 años de plazo tanto para la adquisición de viviendas terminadas, construcción de viviendas nuevas, ampliación y refacciones de casas, dirigidos fundamentalmente para la clase media. Tiene contabilizados 371 beneficiarios hasta 2006.

La Secretaría de Acción Social (SAS) administra el Programa de Construcción de Viviendas por el Sistema de Ayuda Mutua Mixta y la Implementación de Proyectos Productivos Sustentables, que está orientando específicamente a combatir la falta de vivienda en los sectores más carecidos de la República y capacitar a los beneficiarios para el desarrollo de pequeñas unidades de producciones para el consumo y/o comercialización, a fin de que los mismos puedan acceder a una vida más digna. Asimismo, en una reciente etapa, se han construido viviendas, con obras de infraestructura y equipamiento comunitario, aplicando la modalidad de “Ayuda Mutua Mixta”. La donación de la República de China (Taiwan) es la fuente del financiamiento de este programa. En 2007 se beneficiaron con este programa 1.650 familias.

Análisis y conclusiones

El rol del Estado en la provisión de los servicios básicos adolece de graves falencias. A partir de los noventa se dio inicio a la reforma educativa que dio lugar a una mayor cobertura de la educación primaria y preescolar, pero la calidad de la educación no ha mejorado a pesar del incremento sustancial de la transferencia fiscal (más del 2% del PIB), a causa de la escasa preparación de los recursos humanos en educación.

El nivel de cobertura y aprendizaje en el área rural sigue siendo bajo. La baja cobertura de la educación en el nivel de la enseñanza secundaria no contribuye a preparar a los alumnos para su formación universitaria o para su incorporación al mercado de trabajo. Los recursos fiscales están destinados principalmente a pagos de salarios y persiste el déficit en equi-

pamiento e infraestructura. El Ministerio de Educación no tiene la fuerza para marcar la política y la gestión de la educación, por la presión política que recibe para nombramientos de maestros y por la resistencia de los sindicatos de maestros.

Si bien el Ministerio de Educación ha sido uno de los pocos ministerios que han mantenido un plan de reformas desde los noventa, sus resultados hoy están siendo criticados. Los segmentos de menores ingresos no han mejorado su formación, porque carecen de medios de transporte para acceder a las escuelas y por falta de equipamiento o de profesores o deficiente formación del docente. La capacidad de fiscalizar las tres modalidades de educación es débil.

El Ministerio de Hacienda puso en marcha un programa de evaluación por resultados de algunos programas a partir de 2005, de modo tal que no sólo se evalúe la ejecución financiera sino también la gestión medida por los productos comprometidos a obtener en la planificación anual. Este ejercicio sin embargo ha quedado sólo como resultado de gabinete sin mayor repercusión. Otra vez, la ausencia de control y los escasos mecanismos de incentivos (positivo o negativo) han malgastado un instrumento que podía haber servido para corregir algunos aspectos más visibles del desempeño educativo.

La situación en el área de salud es aún más preocupante. La cobertura y los recursos destinados son bajos. Pero no se lograría mucho con más recursos si no se reestructura el ministerio y se reorienta la política de salud. Es una dependencia manejada por el partido político en el gobierno. Las designaciones son de carácter político y los nombramientos en los niveles de mayor responsabilidad responden a la directiva de líderes políticos. No existen programas de educación de salud pública, asistencia preventiva y políticas de entrega de medicamentos, que más bien han pasado a ser un instrumento de cooptación política de los segmentos pobres. El instrumento de control por resultados del Ministerio de Hacienda, como en el caso de la educación, es un simple cumplimiento burocrático, sin efectos posteriores para corregir o premiar los buenos resultados.

En el país existen experiencias exitosas de farmacia social, atención y suministro de medicamentos y educación sobre medicina preventiva que han surgido como respuesta a este déficit crónico en el área de la salud pública. La medicina prepaga se expande frente a la carencia de un buen servicio de salud y la escasa cobertura de la seguridad social, entre los sectores de clase media baja. El servicio médico de la seguridad social, IPS, está sobrepasado por la demanda de asistencia del 12% de la fuerza laboral

que se encuentra en el mercado formal. La reforma de la seguridad social surge como un imperativo para adaptarla a las condiciones del mercado de trabajo dominado por las MPYMES y las fincas agrícolas familiares que no están cubiertas ni siquiera por el seguro médico. La falta de una buena regulación de la medicina prepaga impide defender a los usuarios frente a abusos potenciales y sobrecostos denunciados a la opinión pública.

Por último, el tema del déficit de viviendas es pronunciado, como se mencionó, y la política de vivienda no está organizada en función del mapa de la pobreza sino que responde más bien a la lógica del Estado prebendario. Asimismo, existe superposición de tareas entre la Secretaría de Acción Social y el CONAVI. Ambas entidades se ocupan del tema de la vivienda y administran donaciones (Taiwan e Itaipú) sin el control del Congreso. Esta situación plantea dos dificultades: control de gastos y asignación, sin interferencias políticas, de los créditos y subsidios para la vivienda popular.

En resumen, el rol del Estado en el ámbito más natural de su intervención es débil, con fuertes señales de distorsión y sesgos que no responden a las necesidades de los pobres, bloquea la formación de una ciudadanía por la política clientelista y desatiende funciones más vitales para el bienestar y el desarrollo, que son la educación, la salud y la vivienda.

6. CONCLUSIONES FINALES

El Estado productor debe ser replanteado; persiste el déficit de cobertura y calidad de servicios, pero no se modifica la modalidad de operaciones. Superar esta dificultad implica aprender de las experiencias negativas: privatizaciones e intentos de privatización que dejaron pasivos para el Estado, por la corrupción de las empresas vendidas y de aquellas que fueron preparadas para la venta y que incurrieron en costos financieros para el fisco sin haber llegado al objetivo propuesto de venta. En ambos casos, las empresas del Estado se vieron envueltas en actos de corrupción, sin costos para los responsables, generando un incentivo perverso.

Las empresas de cemento, petróleo, puertos y de agua deberían contemplar la incorporación del capital privado bajo diferentes modalidades o alianza público-privada para evitar el colapso de los servicios, eliminar

las fuentes de corrupción y ampliar y mejorar la calidad de los servicios. Concomitantemente se debería preparar a las agencias de regulación dotándolas de capacidad técnica y desvinculándolas de la influencia política. Los consejos de las empresas que no desempeñan una función técnica deben ser reemplazados por un Consejo de Empresas Públicas que sea controlado por una superintendencia de empresas y que marque los ratios financieros e indicadores de gestión, publicados en forma periódica. Al mismo tiempo se debería alentar la competencia privada en el suministro de bienes y servicios como la provisión de agua, puertos, petróleo, telecomunicaciones y cemento, evitando la formación de oligopolios.

El Estado proveedor de servicios debería ser analizado desde la dependencia de la planificación del Estado, para identificar bien los objetivos prioritarios de las instituciones y programas en los diversos campos, señalados en el informe, de manera tal que responda a los objetivos estratégicos del gobierno y evite la existencia de múltiples programas aislados unos de otros. Las entidades autárquicas deben ser reestructuradas, suprimiendo los consejos que cumplen tareas políticas y no técnicas. Ellas deben estar coordinadas por áreas de intervención común para que la política sectorial sea efectiva. Deberían también desarrollar indicadores y metas de gestión, así como tener mecanismos de control para evitar la corrupción y el clientelismo.

El acento debe ser puesto sobre el Estado proveedor de servicios básicos. Se deberían tomar las metas del Objetivo de Milenio para establecer estrategias y planificar su intervención. Los grandes déficits que afectan a la población presente y futura implicarían serios riesgos de degradación mayor del bienestar de la sociedad. Por consiguiente, la prioridad en términos de la eficiencia del gasto público está en este último renglón de los servicios básicos. Es decir, en reforzar la capacidad de entrega de servicios, supervisar las iniciativas privadas comerciales que surgieron frente a estos vacíos del servicio público, en la apertura y rendición de cuentas a la opinión pública. Con mecanismos de incentivos institucionales y personales, y mayor control, las políticas públicas básicas cumplirán su cometido, y este es el gran desafío para construir el cimiento de un gasto público eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Borda, D. (2001). "Presupuesto, Política Fiscal y Desempeño Económico en la Transición". Asunción: Universidad Católica: CIDSEP / Konrad Adenauer Stiftung.
- Borda, D. (1989/93). "La estatización de la economía y la privatización del Estado en el Paraguay". *Estudios Paraguayos*, Vol. XVII N^{os} 1-2, pp. 37- 89.
- Borda, D. y F. Masi. "Pobreza, Desigualdad y Política Social en América Latina", pp. 131-172, en R. Bouza (2002). "Realidades Nacionales Comparadas". Buenos Aires: Altamira Fundación OSDE.
- Borda, D. (2008). "Crecimiento económico con empleo: sostenido, sustentable y equitativo", en la serie de "Notas para el Debate Electoral 2008". CADEP: Asunción, Paraguay.
- Borda D. (2003). Editor. "Seguridad Social: Experiencias de Argentina, Bolivia, Costa Rica y Paraguay". Asunción: CADEP-Konrad Adenauer Stiftung.
- CARANA – USAID (2006). "Impacto del Transporte y de la Logística en el Comercio Internacional del Paraguay". Asunción.
- Masi, F. (2000). Compilador. "Privatización en América Latina y en Paraguay". Asunción: CADEP - AECI.
- OIT (2003). "Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza". Santiago, Chile.
- Schiefelbein, E. (2007). "Educación y Empleo en el Paraguay", en Borda, Dionisio (2007). Editor. Economía y Empleo en el Paraguay. Asunción: CADEP.

