

Bases Institucionales para un Crecimiento Equitativo en Paraguay.

Fernando Masi

Working Paper N°2

Serie: Paraguay. 200 Years of Independent Life. From Instability and Stagnation to the Challenge of Sustainable Growth and Social Equity.

I. Introducción.

El período 1982-2002, marcado por la terminación de las obras de Itaipú, la caída de la dictadura y la transición democrática, se distingue por el bajo crecimiento económico, con un promedio anual del orden del 2% y una tasa del PIB por habitante de -0,8%. Este período de estancamiento económico obedece, en parte, a la fragilidad del modelo de desarrollo —basado en la agricultura de escasa diversificación de los productos para la exportación, en el predominio de la generación de empleo y contratos del Estado y en la triangulación o reexportación de productos al mercado regional — y, en parte, a la vulnerabilidad propia de una economía pequeña y expuesta a los cambios de origen exógeno (clima, deterioro de los términos de intercambio e incremento de las tasas de interés).

La recuperación del crecimiento económico en el período 2003-2008 responde a varios factores: i) el incremento sostenido de la producción de commodities como la soja y la carne y el alza de los precios internacionales de alimentos; ii) la estabilidad y crecimiento de las economías de Brasil y Argentina; iii) la recuperación del comercio de triangulación que había sufrido un descenso significativo en el período 1998-2002.

Las condiciones fuertemente favorables para el crecimiento económico que posee Paraguay, tanto en términos de recursos naturales como de estabilidad macroeconómica, no son suficientes, sin embargo, para asegurar un crecimiento sostenido con una distribución más equitativa de la riqueza. Una de las preguntas fundamentales para entender este fenómeno tiene relación a la manera de funcionamiento del Estado y el mercado en el Paraguay. En otras palabras, ¿cuáles son los mecanismos institucionales que moldean y limitan este crecimiento económico en cuanto a su magnitud y calidad?

El período de la transición democrática en el Paraguay es coincidente con la aplicación de políticas derivadas de las reformas típicas del Consenso de Washington en América Latina. Si bien estas reformas variaron en formas y características en cada uno de los

países, las mismas partían de la experiencia de economías cerradas o con un proceso de modernización proteccionista que terminaron en graves desequilibrios macroeconómicos, reflejados en la crisis de la deuda externa de los años ochenta. Paraguay sin embargo, se ha mantenido alejado de estas experiencias por ser una de las economías más abiertas y con mayor equilibrio macroeconómico de la región. De todas maneras, varias de las reformas propuestas por el Consenso de Washington se volvían significativas para el Paraguay ante la prevalencia de una alta informalidad en las operaciones de mercado y de baja institucionalidad del Estado. Es así que aunque criticadas en su concepción y aplicación, estas reformas son válidas de tener en cuenta a la hora de evaluar el comportamiento de las instituciones que permiten un mayor o menor desarrollo de un país.

Este ejercicio consiste en analizar las denominadas reformas de primera y segunda generación en Paraguay para entender el grado de fortaleza y calidad de las instituciones que pueden permitir un crecimiento sostenido con equidad.

II. Reformas de Primera generación

Las reformas de primera generación han sido parciales, no continuas y en muchos casos reversibles. Además sus políticas derivadas no han sido secuenciales. En este apartado se abordan aquellos campos principales donde la acción estatal modificó el status quo institucional previo al proceso de transición democrática, reformando los condicionantes del desarrollo económico paraguayo.

Política macroeconómica

- Cambios en el régimen tributario y cambiario-monetario

La reforma ha pasado, primeramente, por una ley tributaria de 1991. Dicha ley simplifica el sistema de recaudación de impuestos, amplía la base de los contribuyentes y dota de eficiencia y neutralidad a la asignación de recursos, mientras modifica la estructura

arancelaria. Un nuevo régimen cambiario, en 1989, donde se abandonó el sistema de cambio múltiple para pasar a un cambio único y libre dentro de un sistema de flotación administrada a partir de una banda establecida por el Banco Central del Paraguay, conforme a un programa monetario de control de la inflación. Esta primera ola de reformas fue perdiendo importancia en la medida en que nuevos decretos reglamentarios perforaron la reforma tributaria y ante la notoria falta de control de gastos.

Esta situación llevo a un desequilibrio macroeconómico que tuvo su respuesta en la Ley de Adecuación Fiscal, la reforma de las cajas fiscales (pensiones públicas), la renegociación de la deuda interna y externa pública y la adopción de un nuevo Código Aduanero. Estas reformas permitieron una mejora de los ingresos estatales y aumento de la presión tributaria (9.8 a 12%). Aún así los ingresos tributarios siguen siendo bajos, al igual que la ejecución del gasto público.

Si bien durante la primera mitad de la década de los noventa, la administración pública no ha tenido mayores problemas en cuanto al déficit fiscal, la situación se revierte a partir de la segunda mitad, alcanzando este déficit al 4% del PIB en el 2000 y a 3.5% en el 2002. El problema del déficit fiscal comienza a ser revertido a partir del 2003, luego que se evitara una cesación de pagos de la deuda pública interna y externa, para dar lugar a superávits fiscales continuos hasta fines del 2008¹.

Los superávits fiscales que se registran a partir del 2004 se explican por un aumento importante de la recaudación tributaria, el ingreso paulatino de un mayor número de contribuyentes y la implementación gradual de la Ley de Adecuación Fiscal a partir de 2005.

En los primeros años de la presente década se presentaron desequilibrios generados en parte por la recesión de la región, que han impactado en el sistema financiero, reduciendo la disponibilidad de crédito; por problemas políticos internos que dieron lugar a una agudización de la indisciplina fiscal que ya se venía arrastrando de mediados de la década

¹ Informe de la Situación Financiera. Ministerio de Hacienda 2008.

pasada; y por el comportamiento poco predecible de la autoridad monetaria. No obstante, desde el año 2004 se han registrado avances sobre todo en materia fiscal y en el 2007 se ha logrado la meta inflacionaria de un solo dígito.

- *Presupuesto General de la Nación (PGN)*

El proceso presupuestario se inicia con la remisión de los proyectos presupuestarios de ministerios de la administración central de gobierno y de los entes descentralizados al Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuesto de la Subsecretaría de Administración Financiera de Hacienda analiza dichos presupuestos y elabora el proyecto de Presupuesto General de la Nación a ser remitido al Congreso.

Históricamente no han existido criterios de mediano y largo plazo para la asignación de los recursos financieros del Estado –con excepción de los montos destinados a Educación y Justicia. En última instancia, el Congreso decide el PGN ya que tiene la facultad constitucional de sancionarlo como Ley, además, de realizar todo tipo de modificaciones y ampliaciones, independientemente de la capacidad del Ministerio de Hacienda para financiarlos. Los gastos corrientes han sido el criterio prevalente y la planeación del Presupuesto ha sido supeditada a este tipo de gastos.

- *Calidad del Gasto publico*

La baja calidad del gasto publico procede de diversas causas. En primer lugar, existen problemas en la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN), debido a la continua práctica de sobredimensionar los gastos sin realizar previsiones sobre los ingresos del Estado². Si bien gracias a la implementación de la nueva reforma tributaria, los ingresos tributarios del Estado se han incrementado sostenidamente desde 2003, la tendencia ha sido que los gastos corrientes absorbieran el 80% del gasto público. Dentro de los gastos corrientes, el gasto del personal ha aumentado sostenidamente desde 1990 hasta alcanzar el 55% del total de gastos ejecutados en el 2008. En segundo lugar, no

² Esta práctica proviene principalmente del Poder Legislativo que tiene tanto o mayor poder que el Ejecutivo en la elaboración del PGN

existe un sistema claro de administración de los activos que esté orientado a la mejora de la situación patrimonial. Los depósitos de la Administración Central se hacen en el Banco Nacional de Fomento (estatal), lo cual no garantiza los mejores intereses de plaza. Anteriormente los fondos fiscales podían estar en depósito en bancos privados, práctica que se suprimió debido a problemas de vinculación de entidades del sector con el gobierno en momentos de las crisis financieras de los noventa y a reticencias gubernamentales originadas por la especulación de los bancos en torno al valor de las divisas con dinero del Estado. Tampoco han existido criterios claros de gestión de los activos en los mercados financieros internacionales.

Un avance importante se ha producido en el sistema de gestión de compras gubernamentales, con la creación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). La Ley 2.051/03 define como objetivo, entre otros, la transparencia y publicidad de los procesos al asegurar a los proveedores, contratistas y público en general toda información relacionada con la actividad de contratación pública, rigiendo esta medida para todos los Organismos y Entidades del Estado. La creación de la DNCP ha logrado disminuir la discrecionalidad existente en el sistema de licitaciones públicas y permitir, por ende, un mayor control sobre este proceso.

Liberalización de los mercados financieros

- Liberalización de las tasas de interés y eliminación del crédito dirigido

La liberalización de las tasas de interés y eliminación del crédito dirigido fueron medidas aplicadas en 1990. Desde Octubre de ese año, se liberaron las tasas de interés y desde entonces el mercado ha empezado a determinar 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.

- Marco regulatorio del sistema del sector financiero. Mercado de capitales

Las principales agencias de regulación financiera del país son la *Superintendencia de Bancos* y la *Superintendencia de Seguros*, ambas en el Banco Central de Paraguay (BCP). Por un lado, la *Superintendencia de Bancos* es un órgano técnico autónomo que fiscaliza el cumplimiento de las leyes impositivas por parte de todas entidades de crédito, y adopta las medidas de ordenación, vigilancia, y disciplina. Por otro lado, la *Superintendencia de Seguros* es un organismo dependiente que tiene por objetivo proteger los intereses de los asegurados, a través de la creación de normas eficientes como instrumentos de fiscalización, prevención y regularización de la industria aseguradora, además de normas de optimización de la dinámica y eficacia de dicha industria. La clasificación se basa exclusivamente en los parámetros técnicos que determinan el margen de solvencia para operar en seguros. Ambas superintendencias cuentan con un nivel técnico alto, y por lo tanto, son las informantes más creíbles y completos para consumidores e inversores.

Por otra parte, la función de la Comisión Nacional de Valores (entidad descentralizada creada en 1993) es poco significativa, desde el momento en que el mercado de capitales sigue siendo poco desarrollado y no es el principal referente de las transacciones financieras del país. Debido a las crisis financieras de los 90, cerca de un quinto del ahorro nacional se ha concentrado en las cooperativas de ahorro y crédito, que no tienen como supervisión a la Superintendencia de Bancos sino al *Instituto de Cooperativismo (INCOOP)*, dependiente del Ministerio de Agricultura.

En relación al acceso de la información financiera (créditos, morosidad, quiebras) y a la cobertura y acceso a los créditos por parte de la población, Paraguay se encuentra entre uno de los países de América Latina de mayor acceso a la información financiera

mientras que el acceso de la población al financiamiento es marcadamente mayor en relación al crédito privado que al crédito público.³

Sin embargo, el proceso de liberalización y reforma del sistema financiero en los años noventa ha tomado un curso errado. Ello porque se decide liberar tasas de interés, sin reforzar el papel de control de supervisión bancaria del BCP y antes de los cambios necesarios en la carta orgánica del BCP y de una nueva ley de bancos y financieras. Esta falla en la secuencialidad de la reforma del mercado financiero ha dado lugar a tres grandes crisis financieras (1995, 1997 y 2002). La liberalización del mercado financiero se realiza con anterioridad a la sanción de una nueva carta orgánica del BCP, de la ley de la creación de superintendencia de seguros y de bancos y financieras, y sin haber iniciado un proceso de reforzamiento del rol regulador de la superintendencia de bancos.

Además, subsiste un problema de control de la totalidad del sistema financiero, por parte de la Superintendencia de Bancos. Las cooperativas de ahorro y crédito se encuentran fuera de la jurisdicción de control del ente (ver análisis de instituciones de mercado para una ampliación), lo cual constituye un riesgo latente para el sector debido a que gran parte de las operaciones del mercado financiero minorista no corporativo las realizan dichas cooperativas.

Privatizaciones y Empresas Públicas

En Paraguay, a diferencia de lo ocurrido en el resto de Latinoamérica, las empresas públicas fueron muy pocas y varias de ellas fueron privatizadas durante la misma década. Actualmente, existen ocho empresas estatales. Las razones por las que estas empresas continúan perteneciendo al Estado son principalmente o porque actúan en sectores que son monopolios naturales, donde una empresa pública es una solución viable para paliar

³ En 2008, la cobertura del registro de crédito del sector público como porcentaje de la población adulta para el Paraguay fue solamente del 11%, siendo de entre los países de la región, el presenta la menor cobertura. En el caso del sector privado, la cobertura fue del 48,7%, cercana a la de Brasil (46,4%).

dicha falla de mercado⁴ o por considerárselas de interés estratégico nacional. Sin embargo, en Paraguay también existen empresas de carácter no monopolístico y empresas no estratégicas que continúan en manos del Estado.

Dos de estas empresas publicas actúan como monopolios en los servicios (electricidad - ANDE- y comunicaciones -COPACO-), una de ellas continúa en manos del Estado por consideraciones estratégicas (petróleo -PETROPAR-) y las restantes cinco se mantienen como empresas públicas sin que las mismas entren en este tipo de justificaciones (agua - ESSAP-, correo -Correo Paraguayo-, cemento -INC-, puertos públicos -ANNP- y Ferrocarriles- aunque actualmente este último está inactivo).

Existen problemas comunes de todas las empresas públicas del Paraguay que interesa resaltar: En primer lugar, la relación jurídico-administrativa de las empresas públicas con el Poder Ejecutivo o la Administración Central de Gobierno permanece difusa. Varias de las empresas públicas forman parte de la carta orgánica de ministerios del ramo y todas ellas mantienen un vínculo administrativo con el Ministerio de Hacienda. En segundo lugar, los presupuestos de inversiones y gastos de las empresas públicas no forman parte de la programación económica y financiera del Estado, aún cuando se sabe que los resultados financieros de las empresas públicas afectan el resultado financiero final del sector público. En tercer lugar, en ellas existe una división entre la formulación y ejecución de políticas públicas, la regulación de los mercados y la provisión de los servicios públicos. Sólo están definidos los marcos regulatorios para los sectores telecomunicaciones, agua y saneamiento. Finalmente, hay una limitada profesionalización de su gestión y una elevada rotación de los cuadros gerenciales dentro de ellas. Estos problemas no permiten mantener y consolidar estrategias, como tampoco permite contar con un cuadro calificado de recursos humanos en los niveles de conducción.

⁴ Los rápidos avances tecnológicos permiten augurar que estos los sectores económicos donde se encuentran estos dos monopolios prontamente tendrán características estructurales que permitan la competencia en algunas de sus facetas, esta tendencia se hace demuestra sobretodo en el terreno de las comunicaciones, donde COPACO está perdiendo terreno e influencia frente a otras empresas de carácter privado.

En este contexto, con excepción de las empresas de electricidad (ANDE) y de telecomunicaciones (COPACO), las empresas públicas generan pérdidas, tienen denuncias de corrupción, poseen servicios limitados y de mala calidad, y no están bajo el control efectivo de una instancia especializada y con poder, excepto algunos casos que serán analizados posteriormente.

Apertura económica

La apertura de comercio exterior no ha sido tanto el resultado de las reformas sino más bien parte de la estrategia paraguaya para perforar las economías cerradas de la región. La inserción paraguaya en el Mercosur ya se había dado con anterioridad a la firma del mismo Tratado de Asunción (1991). El modelo económico vigente en el Paraguay basado en la exportación de materias primas agrícolas y en el comercio fronterizo de triangulación (o re-exportación) había permitido una “integración fronteras adentro” del Paraguay, en la región. Es decir, fronteras paraguayas totalmente permeables (por causa de un alto grado de comercio ilegal o contrabando) que permitían el ingreso casi irrestricto de artículos importados de la región y el mundo. El desafío del MERCOSUR para el Paraguay era la integración “fronteras afuera”, en base a una mayor industrialización y a una mayor exportación, principalmente de productos no tradicionales. En el proceso de transición, coincidente con el paso hacia una unión aduanera en el MERCOSUR, el Paraguay ha logrado aumentar relativamente la participación de sus exportaciones no tradicionales, pero sin aumento del nivel total de sus exportaciones, por un tiempo largo (1991-2003), ni de un progreso considerable en la industrialización del país. A ello se suma un escaso nivel de inversión nacional y extranjera para la exportación de rubros con mayor valor agregado, para explicar por qué el Paraguay sigue siendo el país más regazado en el aprovechamiento de las ventajas de la integración regional.

De todas maneras, un fuerte impulso a las exportaciones se experimenta a partir del año 2003, haciendo que las mismas se cuadrupliquen para finales del 2008. Sin embargo, la

mayor parte de estas exportaciones consisten en materias primas agropecuarias y con bajo grado de procesamiento que aprovecha una creciente demanda internacional de esos rubros en esos años. Los “commodities” agropecuarias tienen como principal destino al mercado internacional antes que el MERCOSUR. Este último se ha convertido en el principal mercado para las exportaciones no tradicionales del Paraguay (mayormente manufacturadas o semi-manufacturadas) cuya oferta también ha experimentado un crecimiento importante, en la década presente, aunque no en la misma proporción que los rubros tradicionales.

- Inversiones y Promoción de Exportaciones

La Ley 117/91 de Inversiones tiene por objetivo establecer un marco de igualdad al tratamiento y protección de las inversiones de capital nacional y extranjero. Además de esta legislación existen otras orientadas a promover las inversiones en el sector productivo, particularmente en el industrial. Así la Ley 60/90 de Promoción de Inversiones beneficiaba a las empresas con exenciones impositivas de la renta corporativa y para la compra de bienes de capital⁵. Mas tarde (1998) se promulgaba la Ley de Maquila para fomentar las exportaciones industriales, con un impuesto único y bajo y la ley de zonas francas. En la década presente, dos decretos completaban las medidas de promoción en el sector productivo: el régimen de materias primas y el régimen automotor nacional (RAN)⁶.

Aparte de los instrumentos mencionados el Estado paraguayo ha promovido las exportaciones y la búsqueda de mercados a través de herramientas como la Agencia PRO PARAGUAY, creada en los 90 y luego absorbida por la Red de Inversiones y

⁵ El beneficio de exención del Impuesto a la Renta fue excluido con la promulgación de la Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal, que ha reducido este impuesto del 30al 10%.

⁶ El régimen de materias primas permite importar insumos con arancel cero fuera del Mercosur. A través del RAN se importan piezas y partes de bicicletas sin pagar arancel y sin el pago del IVA.

Exportaciones (REDIEX), a partir de 2004. REDIEX es la primera experiencia de trabajo público-privado en el país para fomentar la competitividad internacional de productos paraguayos en cadenas productivas. Para ello trabaja a través de mesas sectoriales de productos, seleccionadas por su potencial exportador a partir de criterios técnicos y estratégicos. Además, los trabajos de facilitación de comercio para las exportaciones, han llevado a la creación de la *Ventanilla Única de Exportación (VUE)*, en el 2006, buscando simplificar los procesos de exportación, en términos de gestión desde el registro del exportador hasta los trámites de egreso de mercaderías nacionales o nacionalizadas.

En términos de competitividad y promoción de exportaciones, la cooperación internacional también ha brindado su apoyo. Se citan aquí las principales. Así en el año 2000, la cooperación japonesa (JICA) ofrecía al Gobierno un estudio completo de competitividad (EDEP) donde se determinaban las principales cadenas productivas a desarrollar en el país. Esta cooperación ha servido para la creación de varias facilidades públicas para la competitividad y las exportaciones, siendo la más notoria y efectiva, la de REDIEX. En segundo lugar, la cooperación brindada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su proyecto de *Competitividad de las PYMES (PR 100)*, a partir del año 2003 que ha ofrecido servicios de desarrollo empresarial y asistencia en planta, dando lugar a la creación de *Foros de Competitividad*, por productos y regiones. A esta cooperación se ha sumado recientemente (2009) otra del BID para fortalecer y aumentar las mesas sectoriales de productos del REDIEX. Otro apoyo, en la misma línea ha sido de la Unión Europea (UE), en el 2004, a través del *Proyecto Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador (FOCOSEP)*, que busca mejorar la inserción del país en los mercados internacionales, aprovechando las potencialidades existentes en el marco del MERCOSUR.

Aparte de un alto grado de apertura económica del país, y de esfuerzos y normativas de promoción de la competitividad, las inversiones se ven favorecidas por una garantía estatal de igualdad de trato a los inversionistas nacionales y extranjeros, un bajo nivel

impositivo⁷, facilidades para la repatriación de capitales y ganancias y arbitraje internacional en disputas.

Sin embargo, todas estas ventajas no se han convertido por sí solas en factores propulsores o de atracción masiva de la inversión nacional y extranjera en el Paraguay, especialmente en el sector industrial. Las medidas de exenciones impositivas para promover la industrialización del país han beneficiado solo a un número limitado de empresas y no han permitido un crecimiento importante del PIB industrial cuya participación en el PIB total del país, se ha mantenido alrededor del 14% en los últimos 20 años. Asimismo, y aún con un crecimiento económico en los últimos años, la inversión privada no ha sobrepasado el 15% del PIB⁸.

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), en particular, se había acumulado un stock importante en los años 90, atraída por la presencia del Paraguay en el Mercosur y debido a demandas insatisfechas en el sector servicios⁹, para luego sufrir una caída dramática, con un inicio de recuperación en el 2005.

Así, existen otros factores que desincentivan la inversión entre los cuales, los mas importantes mencionados por líderes empresariales del país se cuentan: la escasez de mano de obra calificada, una infraestructura deficiente, la ausencia de un sistema de transporte confiable y accesible económicamente, la falta de financiamiento adecuado de mediano y largo plazo y los grados de corrupción estatal, en ese orden de importancia¹⁰.

No obstante estos desincentivos y el estancamiento en la participación relativa de la industria en el PIB nacional, se han realizado avances importantes en cuanto a

⁷ 10% de Impuesto a la Renta, 10% de IVA y sin Impuesto a la Renta Personal.

⁸ Datos de Informes Económicos del BCP y registros del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Por inversión privada se entiende Inversión Bruta de Capital Fijo (IBKF).

⁹ En todo la década del noventa, el stock acumulado de IED había llegado a cerca de US\$ 1.300 millones, cifras sin precedentes en décadas anteriores (Ver Masi, 1999)

¹⁰ CADEP: Encuesta a Líderes Empresariales para el Índice de Competitividad Global del World Economic Forum (WEF), años 2002 a 2008.

competitividad productiva en el país. En primer lugar, el aumento de la productividad de los rubros tradicionales como la carne y la soja, ha dado lugar, en los últimos años a un proceso de industrialización importante de estos rubros (carne congelada y aceite de soja), que sumada a otros, ha fortalecido a la industria de alimentos y bebidas en el país. De la misma forma, otros rubros industriales como textiles y confecciones, maderas, farmacéuticos y domisanitarios, y metalmecánica, han demostrado un progreso significativo, varios de ellos con competitividad internacional. Todo ello sumado a la aparición de otros rubros como el sésamo, las frutas y hortalizas, la stevia (edulcorante natural) y el azúcar orgánico, han iniciado un proceso importante de diversificación productiva y han permitido un aumento importante de la participación de rubros no tradicionales en el total de exportaciones del país¹¹

III. Reformas de Segunda Generación.

Las reformas de la segunda generación tuvieron lugar, en algunos casos, simultáneamente con las de la primera, y otras simplemente no se dieron.

Independencia de los poderes de Estado

La primera reforma fue el cambio de Constitución en 1992. Esta nueva constitución otorga muchos poderes al Congreso como una reacción al extremado centralismo del régimen autoritario depuesto en 1989. Así, se consagró el voto directo y la no reelección de la Presidencia y Vicepresidencia de la República y se crearon varias instituciones nuevas como la Contraloría General de la Nación, 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 Gobernadores e Intendentes.

¹¹ Para 1990, los rubros no tradicionales participan con el 12% del total exportaciones. Esta participación se eleva a cerca del 30% en el 2008.

Abente (2007) expresa que algunos de los problemas de los poderes del Estado, en relación al Poder Ejecutivo, es que este último se sigue administrando con criterio de la relación de patronazgo, pero fuertemente limitado por el Congreso, que entre otras atribuciones, puede levantar un veto presidencial por mayoría simple de las dos cámaras o el pedido de tratamiento de urgencia por una sola cámara, y la modificación total del Presupuesto General de la Nación sin tener en cuenta las estimaciones y restricciones del ingreso. El Poder Legislativo tiene poderes discrecionales en temas administrativos para controlar los otros poderes. Estas facultades no necesariamente a crear capacidades de legislar políticas públicas apropiadas. Además, el Congreso presenta una alta fragmentación política y las elecciones anuales de las mesas directivas y las comisiones crean un clima electoralista constante y distrae tiempo para legislar. El Poder Judicial se encuentra fuertemente politizado desde la Corte Suprema de Justicia incluyendo al Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y la justicia carece de credibilidad en la opinión pública y dispone de una serie de instrumentos (inconstitucionalidad) que se utilizan para demorar los procesos y negociar las sentencias.

Las dos instancias de control creadas por la constitución de 1992 tienen, también limitaciones. Por un lado, la Ley 276/94 crea la Contraloría General de la Nación (CGR) para el control externo de las instituciones del Estado. La CGR no llega a cumplir con un control financiero completo de las entidades públicas. En términos de los gobiernos locales, solo algunas municipalidades cumplen y proporcionan a dicha entidad sus informes financieros. La CGR tampoco llega a realizar las auditorías operacionales y de desempeño que le son propias. Tampoco posee un programa de control de estadísticas financieras y económicas. Si bien tiene la tarea de controlar la calidad de las auditorías internas y externas llevadas a cabo en el sector público, prácticamente no recibe información sobre estas auditorías.

Por otro lado, el Decreto 13245/99 establece los objetivos de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), las cuales determinar el grado de cumplimiento de los

objetivos propuestos en relación a las asignaciones presupuestarias y proponen recomendaciones para mejorar el desempeño. Este órgano sólo tiene jurisdicción de control sobre los organismos y entidades del Poder Ejecutivo. Además, por el Decreto 11206/07 se crea el Departamento de Monitoreo y Seguimiento de Programas de Inversión Pública dependiente de la Subsecretaría de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, que de alguna manera tiene objetivos similares con la AGPE.

En síntesis y en términos de los controles internos y externos de desempeño de las instituciones del Estado, por un lado existen superposiciones de funciones, falta de coordinación entre los entes contralores y en algunos casos amplias funciones, pero facultades limitadas.

A partir del Plan Nacional de Integridad (PNI) y de su Consejo Impulsor, han existido avances importantes de control ciudadano sobre la transparencia en el sector público, fomentados, al mismo tiempo por la cooperación internacional. Sin embargo el Índice de Percepción Ciudadana sobre Corrupción en el sector público sigue ubicando al Paraguay entre los de peor desempeño en 180 países del mundo.

Profesionalización del Servicio Civil

No se cuenta con un marco legal definido en relación al servicio civil de la administración pública, que haga factible reglamentar la contratación, promoción, evaluación y destitución de los recursos humanos del sector público, como así también promover la autonomía técnica de los profesionales del sector público. Tampoco es posible diseñar una política de administración de recursos humanos del sector público porque no se cuenta con una información completa sobre los legajos personales de los funcionarios públicos y sus remuneraciones. Esta tarea se hace aún más complicada cuando no se cuenta con un sistema de escalafón de la función pública, descripción de funciones y una clara categorización salarial por niveles profesionales. A ello se agrega el

hecho que no existe un sistema de competencia para el ingreso a la función pública, ni de evaluaciones periódicas, ni sistemas de movilidad y despidos del personal.

Con todas estas limitaciones, se hace difícil construir una vinculación entre las prioridades estratégicas del país y la práctica de los recursos humanos en el sector público.

Regulaciones de mercados

La existencia de competencia es el principio rector de toda economía de mercado. La competencia representa un elemento central para el crecimiento y desarrollo económico y el libre funcionamiento de los mercados es la manera más eficiente de asignar bienes y servicios entre los miembros de una comunidad. Los mercados competitivos, incentivan la innovación de las empresas tanto en sus técnicas y procesos de producción como en la creación de nuevos productos y, por lo tanto, aumentan las opciones de los consumidores.

Sin embargo, los obstáculos a la competencia pueden ser generados a través de diferentes procesos y mecanismos que terminan alterando el comportamiento apropiado del mercado. La presencia de monopolios naturales y de barreras al acceso a mercados, la existencia del poder de mercado para fijar precios, la información asimétrica, la colusión entre agentes económicos, u otras formas de competencia injusta pueden deteriorar seriamente la eficiencia del mercado. Para asegurar la competencia justa, es importante contar con instituciones que preserven el clima de igualdad de acceso y de operar en el mercado, estableciendo los marcos reguladores más apropiados para esos propósitos. Así la regulación del Estado se justifica para asegurar un mejor funcionamiento del mercado, para corregir las fallas de mercado y para asegurar mayor eficiencia a las transacciones económicas.

La apertura internacional es uno de los medios más dinámicos para la promoción de un clima activo de competencia en los mercados. Paraguay posee un alto grado de apertura económica del país (creciente en cuanto al grado de apertura económica¹² 32% en 1991 a más de 80% en el 2009) y un bajo proteccionismo comercial. Sin embargo, estos rasgos no se han convertido por sí solos en factores de atracción masiva de la inversión extranjera en el Paraguay, que si bien ha crecido moderadamente a lo largo de los últimos años, su tendencia ha sido moderada. Estos factores tampoco influyen decisivamente en la creación de un clima propicio para la competencia en el mercado como elemento de atracción de inversiones. De acuerdo al *Index of Economic Freedom* de la *Heritage Foundation*¹³, entre los principales factores que desincentivan la inversión en Paraguay se encuentran la inseguridad legal, la escasez de mano de obra preparada, la infraestructura deficiente y la ausencia de un sistema de transporte confiable y accesible económicamente.

El Paraguay cuenta con instrumentos de regulación administrativa que alientan la apertura de empresas en el país. En primer lugar, los impuestos bajos (IVA del 10% y un impuesto a la renta a las empresas del 10%) son los principales incentivos fiscales de apertura de negocios en Paraguay. También se encuentran la Ley 117/91 de Inversiones, que da igualdad de trato al extranjero; la Ley de Maquila y la Ley de Zonas Francas, orientadas a promover la creación de empresas de exportación, gracias a la exoneración de los impuestos internos y aranceles aduaneros, reemplazados por un impuesto único y bajo. Por otro lado, también se encuentra vigente la exoneración de aranceles, para la importación, de la extra zona, de bienes de capital, insumos y materias primas para sectores industriales, como parte de una concesión del Mercosur a los países pequeños.

En segundo lugar, los incentivos crediticios. En la década del 90 se contaba con varias ventanillas de créditos preferenciales para la industria, las cooperativas de producción y

¹² El indicador del grado de apertura de una economía es la medición del volumen del comercio exterior (exportaciones más importaciones) sobre el PIB.

¹³ El mismo informe expresa que en el Paraguay la libertad de inversión es del 50%, un porcentaje apenas inferior al nivel regional, de 52,8%. Un índice de 100% significa apertura total.

las microempresas, que actualmente se encuentran fusionadas en la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD.), banca de segundo piso que entrega créditos de mediano plazo a tasas de interés accesibles para las pequeñas y medianas empresas industriales, agro-ganaderas y de la construcción. También el Fondo Ganadero entrega créditos accesibles al sector pecuario ayudando a la modernización de este sector. La banca de primer piso está conformada por el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y por el Banco Nacional de Fomento (BNF), orientada a otorgar créditos al pequeño productor agropecuario, al mismo tiempo que asistencia técnica en insumos. A diferencia de la AFD y FG, estos últimos no se han convertido en canales financieros para nuevos negocios ya que presentan muchas irregularidades administrativas, carencia de un control interno adecuado y alta politización. Igualmente, el impacto de estos incentivos es bajo debido al volumen minoritario de créditos.

En tercer lugar, las facilidades conseguidas últimamente en cuanto a reducción de la burocracia estatal para la apertura de firmas en el país. De acuerdo al *Doing Business Report 2008*, el número de pasos requeridos para la apertura de una empresa en Paraguay se redujo de 17 a 7, (2005 – 2007) menor al promedio regional de 12 (2005). También se redujo el tiempo requerido para la apertura de una compañía, de 74 días en años anteriores a 15 días en 2009. De crucial importancia para este avance ha sido la creación del Sistema Unificado de Apertura de Empresas (SUAE) en el año 2006, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC).

Sin embargo, el país no ofrece incentivos en cuanto a flexibilidad de las regulaciones laborales (el índice de rigidez laboral promedio es 59, uno de los más altos en la región, mientras el promedio regional es de 31.2)¹⁴.y todavía se debe trabajar bastante para que el sistema crediticio local se convierta en un verdadero instrumento para los negocios.

¹⁴ Según *Doing Business 2008*. Esta rigidez encuentra sus limitantes en el alto nivel de salario mínimo que, junto con no corresponderse con la productividad por asalariado, finalmente se convierte en un techo para los actores del mercado laboral; y la alta proporción de aportes de seguridad social como costo de la legislación laboral (93%). El costo de la legislación laboral en el Paraguay, en el 2003, se encontraba apenas por debajo de la media latinoamericana.

Instituciones de defensa de las empresas y defensa de la competencia

En el Paraguay hay una debilidad importante respecto a la defensa de la competencia ante la ausencia: de una Ley de Defensa de la Competencia, ni leyes anti monopólicas o similares. Tampoco existen elementos que aseguren información adecuada y oportuna para proteger a la competencia. Existen algunos marcos que ofrecen mecanismos de regulación de la competencia en ciertos ámbitos, aunque con resultados medianamente satisfactorios en algunos casos y sin resultados en otros.

En términos de los servicios, existen los casos de las agencias regulatorias de telecomunicaciones (CONATEL) y agua (ERSSAN), que poseen limitaciones desde su creación. También existen entes reguladores en el área del transporte terrestre (la Secretaría de Transporte del Área Metropolitana de Asunción (SETAMA) y la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) y transporte aéreo (la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil -DINAC-). Las agencias reguladoras ofrecen los mismos problemas comunes como una excesiva dependencia del Poder Ejecutivo, cuadros técnicos pobres, además de tráfico de influencias para favorecer a determinados grupos o empresas y una alta politización. Los resultados no son muy favorables para la competencia y en el caso del transporte aéreo, los grados de ineficiencia son muy dañinos para el mercado. Una agencia de regulación relativamente nueva es la *Dirección General de Defensa del Consumidor*, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. Esta agencia busca colaborar y asistir en la planificación, coordinación y ejecución de la política nacional relativa a la defensa del consumidor. Sin embargo, la Ley de Defensa del Consumidor no posee sanciones claras para los infractores de la misma, entre otras falencias.

Las instituciones y programas de regulación son nuevos en el país. Estas instituciones no cumplen, hasta ahora, con la misión de salvaguardar la competencia; pasan a convertirse más bien en obstáculos para el desarrollo de la iniciativa privada. Al mismo tiempo, los cargos no son destinados a técnicos y 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 mercados y de facilitar la iniciativa privada.

Las compras gubernamentales (en todos sus niveles) es una de las esferas en donde la propensión a la violación de las reglas de competencia es mayor, corriéndose el riesgo del *favoritismo*. Este comportamiento no sólo afecta adversamente el clima para la sana competencia de mercado, sino que también alienta la corrupción y la ineficiencia en el sector público. Las compras públicas en Paraguay siempre han sido monopolizadas por un grupo público-privado dedicado a extraer rentas del Estado, a partir del establecimiento de reglas confusas y laxas para la competencia. Con la promulgación de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y la creación, en 2008, de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), se han establecido reglas de juego más claras, transparentado los procesos y dando participación a la ciudadanía para todos los reclamos necesarios, resultando varios de ellos en suspensiones de licitaciones y concursos.

A pesar de todos estos esfuerzos de los últimos cinco años, no se ha podido erradicar totalmente el pago irregular, la coima o el soborno que se utilizan para favorecer a un número determinado de empresas en las licitaciones. Este tipo de corrupción sigue siendo uno de los principales problemas en las compras públicas en Paraguay. De acuerdo a un estudio realizado por el BID, el Paraguay se ubica en un rango apenas inferior a la media de América Latina y el Caribe, indicando que todavía subsiste un grado importante de uso de estos pagos irregulares en las compras gubernamentales, hasta el 2006¹⁵.

¹⁵ El Paraguay se sitúa en una posición de 3.3 para el año 2006, de una escala del 1 al 7. Este indicador refleja la mayor escala 7, cuanto menos frecuentes son los pagos de coimas o sobornos, y la menor de 1, con mayor frecuencia.

Reformas sociales

Una de las áreas de mayor intervención del Estado para corregir las fallas del mercado es la distribución de los ingresos, recursos y oportunidades en una sociedad. El Coeficiente de Gini que mide la igualdad y desigualdad de ingresos en una escala que va de 0 (mayor igualdad) a 1 (mayor desigualdad) resulta en 0.57 mientras que a nivel regional es de 0.49, con lo que el Paraguay resulta ser uno de los países con mayor desigualdad en América Latina y el Caribe. Además, según las últimas cifras de la DGEEC, la pobreza total del país afecta 38% de los habitantes, mientras que la pobreza absoluta, al 20% de la población.

El papel del Estado en la provisión de los servicios básicos posee graves falencias, lo que podemos observar en distintos campos de acción donde el estado cumple un rol social, como los enumerados a continuación:

- Educación

A partir de los noventa se dio inicio a la reforma educativa que permitió una mayor cobertura de la educación primaria y preescolar, pero la calidad de la educación no ha mejorado a pesar del incremento substancial del presupuesto destinado (más del 2% del PIB), a causa de la escasa preparación de los recursos humanos en educación. Es así que, por ejemplo, se reduce la tasa de analfabetismo (de 7.7% a 5%), pero no así la tasa de analfabetismo funcional y el nivel de cobertura y aprendizaje en el área rural sigue siendo bajo. Además, los recursos fiscales están destinados principalmente a pagos de salarios y persisten déficits en equipamiento e infraestructura. A su vez, la baja cobertura de la educación a nivel de la enseñanza secundaria no contribuye a preparar a los alumnos para facilitar su formación universitaria o para la incorporación al mercado de trabajo.

Si bien el Ministerio de Educación ha sido uno de los pocos que ha mantenido un plan de reformas desde los noventa, sus resultados hoy están siendo criticados. Los segmentos de menores ingresos no han mejorado su formación, carecen de medios de transporte para acceder a las escuelas por distancia, falta equipamiento o profesores, o la formación del

docente es deficiente. La capacidad de fiscalizar las tres modalidades de educación es débil.

- Salud

La atención a la salud es competencia de dos sectores: el público, formado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), 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 entes autónomos 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 a las instituciones del sector público, especialmente el MSPyBS, que junto con los servicios de sanidad militar y policial atiende aproximadamente a la mitad de la población paraguaya. El MSPyBS opera en el ámbito de 18 regiones sanitarias que en la actualidad corresponden a los 17 departamentos del país más la región de Asunción.

Si se observan los resultados, la situación en el área de salud es aún más preocupante. La cobertura y los recursos destinados son bajos. Pero aun con más recursos no se lograría mucho si primero no se reestructura el Ministerio y se reorienta la política de salud. En este, 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. Las deficiencias crónicas llevaron a la duplicación de funciones a nivel local, de farmacia social, atención y suministro de medicamentos y educación sobre medicina preventiva, para suplir las deficiencias del sistema nacional.

El servicio médico de la seguridad social, el *Instituto de Previsión Social (IPS)*, está sobrepasado por la demanda de asistencia del 12% de la fuerza laboral que se encuentra en el mercado formal. El IPS tiene alrededor de 170.000 aportantes, y casi 30.000

jubilados, según Informe de Derechos Humanos en Paraguay, 2006. Además del IPS existen otras instituciones de jubilaciones tales como: cinco cajas fiscales (sector público), siete cajas sectoriales (otros organismos del Estado) y quince esquemas privados de jubilación. El alcance del sistema, sólo considerando la salud, es muy reducido tanto para trabajadores en actividad como jubilados, ya que sólo cerca del 21,5% de la población recibe una cobertura de atención a la salud. Esta baja cobertura se debe a la gran informalidad del mercado de trabajo, y no será fácil aumentar dicha cobertura a corto plazo. En el sector rural, el seguro médico se reduce al 9%. Esta situación es grave por el hecho que la atención médica y el servicio hospitalario público son deficientes y carecen de insumos básicos y de equipamiento.

En este contexto, 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. La falta de una buena regulación de esta impide defender a los usuarios frente a abusos potenciales y sobrecostos denunciados en la opinión pública. Por todo ello, la reforma de la seguridad social surge como un imperativo para adaptar a las condiciones del mercado de trabajo dominado por las PYMES y las fincas agrícolas familiares que no están cubiertas ni siquiera por el seguro médico.

- Vivienda

El déficit de vivienda es pronunciado, y la política de vivienda no está organizada en función al mapa de la pobreza sino responde más bien a la lógica del clientelismo político. En base a 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 *Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)*, entidad autárquica creada en 1991, es mínima y está muy politizada. En el 2006 construyó 135 viviendas, entregó créditos para 312 viviendas y 601 viviendas con fondos subsidiados. La *Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)* también otorga

también créditos a través de las Instituciones Financieras de Intermediación (IFIs), para construcción de viviendas¹⁶. Tiene contabilizados 371 beneficiarios, hasta el 2006. El otro gran ente encargado de esta tarea es la *Secretaría de Acción Social (SAS)*, que administra el Programa de Construcción de Viviendas por el Sistema de Ayuda Mutua Mixta y la Implementación de Proyectos Productivos Sustentables. Dicho programa está orientando específicamente a combatir la falta de vivienda en los sectores más carenciados del país y capacitar a los beneficiarios para el desarrollo de pequeñas unidades de producciones para el consumo y/o comercialización. 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 (Taiwán) es la fuente del financiamiento de este programa. En el 2007 se beneficiaron de este programa 1.650 familias.

Por último, debemos mencionar que el tema del déficit de vivienda es pronunciada y la política habitacional no está organizada en función al mapa de la pobreza, sino que responde más bien a la lógica del clientelismo político. Asimismo, existe superposición de tareas entre la Secretaría de Acción Social y el CONAVI. Ambos entes se ocupan del tema de la vivienda y administran donaciones (Taiwán 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.

- Eficiencia en el alivio de la pobreza

La eficiencia gubernamental para hacer frente a los problemas sociales mediante el gasto público, ha avanzado lentamente en los tiempos democráticos aunque aún posee grandes problemas de coordinación. En el caso de Paraguay no se han identificado metas dirigidas a la reducción de costos de coordinación en el sector público. De hecho, una dificultad que encuentra la cooperación internacional para que sus proyectos tengan impacto, por ejemplo en la reducción de la pobreza, es la falta de coordinación de las políticas

¹⁶ Créditos 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.

públicas. Además, existen superposiciones varias entre los diferentes ministerios y secretarías ejecutivas.

La Secretaría Técnica de Planificación (STP), conjuntamente con el Equipo Económico Nacional, es responsable de la coordinación estratégica de las políticas económicas, aunque no ha cumplido este papel en los últimos quince años.

Por otra parte, los gobiernos subnacionales tienen una relativa autonomía financiera respecto al gobierno central paraguayo. Mientras que los municipios cuentan con una larga tradición en este aspecto, las gobernaciones y las relativamente nuevas instituciones gubernamentales descentralizadas, tienen todavía muchas limitaciones para implementar políticas de promoción social en sus jurisdicciones, ya que reciben la totalidad de sus recursos del Gobierno Central.

Las municipalidades cuentan con suficientes recursos propios, que le otorgan autonomía de la Administración Central. Estos recursos son clasificados como ingresos tributarios e ingresos no tributarios. El instrumental impositivo con que cuentan los municipios es variado y la gestión de éstos puede resultar poco eficiente. Dentro de los ingresos tributarios existen el impuesto inmobiliario, patentes de empresas, patentes de rodados, construcción, publicidad y espectáculos públicos. Además, los municipios también cuentan como medio de recaudación a las tasas y contribuciones especiales (pavimentación y conservación de calles, alumbrados, etc.) Los recursos no tributarios que reciben los municipios son transferencias del gobierno central que tienen su origen en los Juegos de Azar y de la distribución de Royalties de la venta de energía eléctrica de las hidroeléctricas binacionales (Itaipú y Yacyreta).

La distribución de gastos de gobierno por departamentos no tiene mucha relación con los índices de pobreza de las regiones o departamentos. Si bien existe un índice muy alto de gastos de gobierno por persona en departamentos del Chaco, considerados pobres, los

niveles de gastos en departamentos más poblados y con iguales o mayores índices de pobreza como San Pedro, Caazapá, Caaaguazú o Concepción, son bajos. Ello muestra la inexistencia de una consideración de las características y necesidades de cada región para la distribución de estos gastos.

- Medio Ambiente

La falta de intervención del Estado paraguayo ante el cuidado medioambiental ha llevado a la casi desaparición de todos los bosques tropicales de la región oriental del Paraguay, así como una rápida erosión de los suelos en el Paraguay. Un inicio de intervención estatal y de conciencia ciudadana sobre este aspecto se ha manifestado recién en los últimos diez años, con la formulación de marcos legales para la preservación medioambiental y cultural. Acciones en pos de este objetivo son la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, que establece la obligatoriedad de un estudio de sustentabilidad medioambiental previo a la práctica de actividades comerciales, industriales, la Ley 816/96 de zonas declaradas de interés social ambiental para la protección de los bosques existentes, la Ley 716/96 que sanciona toda actividad que sea considerada perjudicial para la manutención del equilibrio del ecosistema y de la calidad de vida humana.

La creación de la Secretaría del Medioambiente (SEAM)¹⁷ que regula y controla el uso de los recursos naturales (aunque sus recursos materiales para la ejecución de sus tareas de otorgamiento de permisos de explotación como fiscalización de actividades se han visto reducidos a lo largo de los últimos años respecto a su proporción con el PIB) y , actualmente, la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB), que es una iniciativa conjunta de la Secretaría del Ambiente (SEAM) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/GEF) para la

¹⁷ Esta se crea por la ley N° 10579/2000, que también crea el **Sistema Nacional del Ambiente** (SISNAM), encargada de llevar adelante la Política Ambiental Nacional, y el **Consejo Nacional del Ambiente** (CONAM). Ver Vázquez, F. *et al* .2008. “Territorio y Población, Medio Ambiente, Ciudad y Vivienda” en Borda D. (Comp.), *Memorándum Para El Gobierno 2008-2013*. CADEP. Asunción, Paraguay

conservación de cerca de 280 especies de flora que se encuentran amenazadas y 15 especies en peligro de extinción.

IV. Consideraciones Finales

El Estado Paraguayo, ha realizado importantes transformaciones institucionales en los 20 años posteriores al régimen autoritario, con el fin ayudar al desarrollo económico del país. Muchas de estas reformas fueron dadas a luz en un momento donde el Consenso de Washington era preponderante en el espíritu reformador de America Latina. Las características de Paraguay respecto a los otros integrantes de la región dieron un carácter especial a las reformas, que no tuvieron una aplicación total y completa dentro del país. A pesar de todos estos avances realizados en los últimos años de democracia, Paraguay aun posee graves deficiencias tanto en la provisión de condiciones para el desarrollo y crecimiento económico, como para la efectiva y eficiente regulación de los mercados y los recursos de la Nación.

Si bien el rendimiento de la administración pública paraguaya ha mejorado con estas reformas, por ejemplo el ordenado manejo macroeconómico del Paraguay, existen varios otros aspectos que aun no denotan mejoras, como los efectos de las prácticas clientelistas y prebendarías que no han permitido la profesionalización de los funcionarios públicos, y el deficiente proceso de capacitación formal en el Estado que no permite elevar la calidad, ni del funcionariado ni de sus prestaciones.

Los procesos políticos en Paraguay han determinado la existencia de reglas poco claras y efectivas en materia de servicio civil, afectando notoriamente los procesos administrativos del sector público, caracterizado por la ineficiencia, la informalidad y la poca transparencia en la gestión de las instituciones públicas. En Paraguay, una condición fundamental para la profesionalización de la administración pública es la institucionalización del servicio civil, incluyendo los niveles operativos, técnicos y

profesionales de la carrera administrativa, así como a los escalafones especializados bajo sistemas de carreras independientes.

Como consecuencia de los aspectos analizados, las recomendaciones que surgen del análisis se refieren a la necesidad de mejorar los niveles de eficiencia en el uso de los recursos públicos como medio para aumentar la capacidad del Estado para reducir los niveles de pobreza y de desigualdad en el país. Será fundamental promover la profesionalización de la Administración Pública e introducir las bases para una gestión por resultados, como condiciones básica para mejorar la eficiencia en el empleo de recursos en el sector público.

Dado que el Sistema Administrativo es el espacio institucional a través del cual el Estado provee bienes y servicios y aplica regulaciones para dar curso a sus funciones, por lo cual requiere numerosos funcionarios, no es de sorprender que en un Estado que ha sido clientelar haya poco progreso en la puesta en vigencia de un Sistema de Servicio Civil basado en principios de mérito, rendimiento y adecuada gestión de recursos humanos. Aunque se registran avances en la rendición de cuentas; sin embargo, la calidad del recurso humano, los engorrosos procesos administrativos, así como los inadecuados sistemas de información continúan afectando las posibilidades de mejora de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Abente, D. 2007. “¿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, 2007

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) www.iadb.gov/datagob

Banco Central del Paraguay (BCP), www.bcp.gov.py

BCP, 2007. *Pronóstico de deuda para los próximos 2 años*, Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE), 2007. Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Economía Internacional. Asunción.

BCP, 2008. *Informe Económico. Boletín de Cuentas Nacionales*. Asunción.

Banco Mundial. 2001. *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Oxford University Press. New York.

Banco Mundial. 2008. *Doing Business 2008*.

Borda, D. “Eficiencia del Gasto Público en Paraguay”, en SOPLA-KAS *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*. Rio, Brasil, 2008.

Borda, D. (comp.). 2008. *Memorándum Para El Gobierno 2008-2013*, Asunción – Paraguay: CADEP

Borda, D. *Paraguay: Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus Perspectivas*. CEPAL: Serie Informes y Estudios Especiales. Santiago de Chile, Noviembre 2006.

Borda, D. y Masi F. *Los Límites de la Transición. Estado y Economía en el Paraguay en los años noventa*. CIDSEP-Universidad Católica. Asunción: 1998.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). www.dgeec.gov.py

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay www.contrataciones.gov.py

Heritage Foundation. 2008. Index of Economic Freedom

Masi, F. “Ups and Downs of Paraguayan Trade Policy in the 90s”. En R. Bouzas (ed.) *Domestic Determinants of National Trade Strategies. A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile*. OBREAL/EULARO – Chaire Mercosur de Sciences Po. Paris-Francia: 2006.

Masi, F. y Miranda E. *Políticas Nacionales de Competitividad en el Paraguay y su Impacto sobre la Profundización del Mercosur* (co-autor). CEPAL-BID. Buenos Aires: 2005.

Masi, F. “El caso paraguayo” En: D. Chudnovsky and A. Lopez (eds) *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Red Mercosur –Siglo XXI. Madrid-Bs. Aires, 2001.

Ministerio de Hacienda www.hacienda.gov.py

Ministerio de Industria y Comercio www.mic.gov.py

Bases de Datos

Cuestionario a funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, 2008

Governance Indicators Database, 2005. Inter-American Development Bank. www.iadb.org/datagob/

World Development Indicators (WDI) Online, 2007. The World Bank. Washington, D.C. <http://devdata.worldbank.org/dataonline>

UNESCO Institute of Statistics (UIS). UNESCO. www.uis.unesco.org