

**Konrad Adenauer Stiftung
Rio de Janeiro,**

**¿EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN PARAGUAY?: UNA BREVE
CONSIDERACION**

Dionisio Borda*

Asunción - Paraguay 04/05/2008

* El autor agradece la participación de Diego Legal y Julio Ramírez, miembros del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

Trabajo presentado a la Konrad Adenauer (Rio de Janeiro) en el marco del Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina SOPLA.

Contenido

ANTECEDENTES EN PARAGUAY	3
EMPRESAS PÚBLICAS SIN MAYORES REFORMAS	5
Análisis y Conclusiones	11
ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	13
Recaudación de Impuestos.....	14
Fomento de la producción	15
Instituciones de Investigación	16
Infraestructura Pública	16
Organismos de Capacitación	16
Fomento de la exportación	17
Defensa de los consumidores	19
Defensa de la Competencia	19
Superintendencias	21
Análisis y Conclusiones	22
EL ESTADO EN LA ENTREGA DE SERVICIOS BÁSICOS	24
Educación	24
Salud.....	25
Seguridad Social	26
Vivienda	27
Análisis y Conclusiones	28
CONCLUSIONES	30
BIBLIOGRAFIA	32

INTRODUCCIÓN

En el contexto de este estudio¹ se pretende examinar la capacidad de gestión pública para dar respuesta a las necesidades sociales de cara a la creciente globalización e internacionalización que enfrenta la economía. Los Estados latinoamericanos se caracterizan por algunas o todas estas falencias:

- i) El exceso de burocracia y de normas administrativas impiden al sector público dar una respuesta rápida a los problemas.
- ii) La importancia de la asignación presupuestaria prevalece sobre la obtención de resultados del uso de los recursos.
- iii) La superposición de funciones entre instituciones, la poca claridad de objetivos de los programas, la inadecuada apropiación doméstica de los proyectos, la descoordinación de las políticas, y el sobredimensionamiento de algunas inversiones estatales, son señales de incompetencia y corrupción de la administración pública.
- iv) La inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y control de los individuos y de las instituciones, derivan en la falta de eficiencia y eficacia de las intervenciones del Estado.

El dilema consiste si el Estado constituye un arbitro neutral que busca el bien público o es un Estado donde imperan los intereses de grupos, partidos políticos o clases sociales (Estado prebendario).

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 básicos. El texto que sigue presenta brevemente los antecedentes del tema en el Paraguay; luego, se analizan los tres roles mencionados en la entrega de bienes y servicios en el país.

ANTECEDENTES EN PARAGUAY²

La vinculación del “Estado-partido” a partir de los cincuenta 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 dieron lugar a una expansión de la relación prebendaria, entre el Estado y 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, expropiado 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: pensión y

¹ KAS, notas sobre Eficiencia del Gasto Público.

² Esta sección esta basada en D. Borda (1989/93). “La estatización de la economía y la privatización del Estado en el Paraguay”. *Estudios Paraguayos*, Vol. XVII No. 1-2. pp. 37- 89.

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 otros.

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 el campo agropecuario e industrial, el Fondo Ganadero (FG: 1969) para la asistencia financiera 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 (FCAL:1961, adquirido por el Estado), producción de cemento (INC:1963), y de la procesadora y distribuidora de derivados de petróleo (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 recursos en parte en el sector privado vinculado a la construcción, transporte, y sector financiero, y generó un clima transitorio de desarrollo.

Al inicio de los ochenta, con la terminación de Itaipú, empezó el período de estancamiento económico y la emergencia de los “elefantes blancos” del Estado, con las construcciones del Aeropuerto del Este, Hospital Nacional y edificios públicos. Con el inicio de la empresa binacional de Yaciretá (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 (1989-93), la tendencia de las grandes obras siguen (polideportivos, hospital militar, etc.) pero, de vuelta, la tarea central consistía en reponerse de la crisis del Estado. En los noventa, siguen algunos megaproyectos de inversión pública (aeropuertos) pero al mismo tiempo, se inician las primeras privatizaciones de las líneas aéreas, producción y distribución de alcohol, producción de acero, flota mercante del Estado. Esta primera fase de privatización carga sobre sí las sospechas de corrupción y enriquecimiento ilícito de la dirigencia del Gobierno y significó grandes pérdidas para el Estado por los pasivos que debió asumir.

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

Algunas de las peculiaridades del Paraguay son su 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), transformada posteriormente en instituto de bienestar social (IBR: 1963) para ocuparse de la colonización de las tierras fiscales. Éste finalmente se transformó en INDERT (2004). Los

primeros préstamos recibidos en los cincuenta fueron para la construcción de rutas (Chaco y Villa Rica- Caazapá) y el aeropuerto de Asunción.

Los programas de Educación y Salud entre 1950 a 1990 eran altamente deficitarios en cobertura y en asignación de recursos presupuestarios. Juntos no pasaban una participación de 2% del PIB. No existían programas para la lucha contra la pobreza. Con la ola de reformas, el Paraguay accedió a créditos para mejorar su servicio de educación, principalmente, y, en cierto, sentido la salud. La cobertura del servicio de seguridad social (salud) no excede el 20% de la fuerza laboral, incluyendo al sector público que tiene una cobertura de casi 100%.

La cobertura de infraestructura vial es muy baja³ y el sobre costo de transporte y de logística es alrededor del 4,3% del PIB⁴. La falta de integración interna y externa de Paraguay, país mediterráneo, constituye una restricción fuerte para el desarrollo económico. La respuesta a los déficit, ineficiencia e ineficacia de las políticas de provisión de servicios, ha sido la multiplicación de programas e instituciones que desperdician recursos y no atacan a 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 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 está en el orden de 7,7% de la fuerza laboral. Llama la atención que el salario y remuneraciones del sector público utiliza el 62% del Ingreso Tributario (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 trasferencias de Itaipú - Yacyreta	16,2	16,1	14,6	14,8	16,5	16,7	18,0
Gastos	22,2	20,2	21,0	17,5	16,8	17,5	17,8
Servicios personales	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 la Argentina

A continuación se examina la situación actual de las empresas públicas, la entrega de servicios públicos y la cobertura y calidad de los servicios públicos básicos.

EMPRESAS PÚBLICAS SIN MAYORES REFORMAS

³ Según datos oficiales las rutas asfaltadas llegan al 17% del total de rutas en el país que llegan a alrededor de 30 mi kilometros al 2007.

⁴ CARANA – USAID (2006). Impacto del Transporte y de la Logística en el Comercio Internacional del Paraguay. Asunción.

Desde los cincuenta a 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) que establece el régimen de privatización de las empresas públicas pero recién en 1995 (Ley 636) se reglamentan las transferencias de las empresas a la luz de la nueva Constitución (1992). Esta primera etapa incluye: 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 pasajero y carga (LAP) que transfiere los activos y pasivos a una sociedad anónima, LAPSA; el transporte ferrocarril (FCAL), que nunca concluyó el proceso; y la empresa productora de acero (ACEPAR), convertida en ACEPAR SA, y vendida al consorcio COSIPAR.⁵

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.

Estas empresas operaban como monopolio por el marco legal vigente pero la competencia del sector privado aumentaba poniendo en evidencia la ineficiencia de estas empresas del Estado. La privatización de cuatro de las cinco empresas (excepto la del ferrocarril, FCAL) declaradas privatizables no tuvo mayor resistencia del sector sindical, que recupera fuerza después de 1989, por declararlo como posibles accionistas de las empresas. La nueva reglamentación determina 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.⁶

Posteriormente, volvió un segundo intento de privatización con el financiamiento de las instituciones financieras internacionales. Tres empresas públicas fueron declaradas como privatizables: telecomunicaciones -ANTELCO que se transformó en una sociedad anónima, COPACO-, agua y alcantarillado sanitario (CORPOSANA), que pasó a ser sociedad anónima, ESSAP; y, el ferrocarril, que nuevamente no avanzó, por la escasa posibilidad de su recuperación económica como una unidad rentable. Esta segunda fase fue suspendida por el Congreso por denuncias de corrupción y el Estado terminó cargándose 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 100% del Estado. Las empresas públicas 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

⁵ En esta primera etapa también se incluyeron a 7 silos de granos del Estado y la planta de Fertilizantes del Paraguay (FERTIPAR) con precio de venta de US\$1,1 millones y 0,8 millones respectivamente

⁶ Masi, Fernando, compilador, (2000). *Privatización en América Latina y en Paraguay*. Asunción: CADEP.

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 (FCAL) está inactiva hace años por la obsolescencia y fin de su vida útil de las máquinas e instalaciones.

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

Cuadro 3 Estado Empresario				
Actividad Económica	Justificación de porque continua siendo pública			
	Actividad Monopólica	Bien Publico Externalidad	Empresa Estratégica	Sin Justificación Económica
Electricidad	ANDE			
Servicios Sanitarios				ESSAP
Comunicaciones	COPACO			
Construcción				INC
Combustibles			PETROPRAR	
Transporte				ANNP: ente regulador y puertos públicos
				FCCAL: inactivo
Entidades Financieras (*)			BNF AFD FG	

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

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 de fuentes hidroeléctricas.⁷ La administración superior de la ANDE está cargo a del consejo de administración, constituido por el presidente de la entidad y cuatro consejeros titulares.

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 las influencias políticas y manteniendo un nivel de excelencia del plantel de profesionales, técnicos y empleados de la firma. Es el servicio público que cubre 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

⁷ i) Itaipú con 18 generadores, cada uno con una capacidad nominal de 700 MW (9 corresponde a Paraguay) y una potencia disponible de 6300 MW para el 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).

estrategia para el país 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.

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 remplazar redes que ya han llegado al fin de su vida útil.

Ésta empresa pública, es monopólica y responsable por la prestación de servicios a comunidades de más de 10.000 habitantes. En el fallido proceso de privatización, la antigua empresa CORPOSANA se transformó en la ESSAP en el 2000 e inició un plan de reorganización y transformación de una empresa pública a una sociedad anónima. Al interrumpirse el proceso de privatización en 2001 por corrupción, el Estado mantiene la totalidad de las acciones pero mantiene su carácter de sociedad anónima.

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 20m³ por mes) a US\$ 8.60 respectivamente. 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 2003⁸. Se estima que un hogar promedio en los dos primeros quintiles de ingreso paga 5% de su ingreso para la factura de agua y alcantarillado⁹, 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 ende, resulta imposible financiar las inversiones necesarias para ampliar la cobertura y para mejorar la calidad de los servicios y pagar las cargas financieras

La ESSAP en la práctica 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 la 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 saneamiento¹⁰. Existen aproximadamente 2.500 de ellas. Estas juntas están agrupadas en 10 asociaciones en 3 departamentos. Las asociaciones acompañan las juntas en el funcionamiento y mantenimiento de los sistemas. Las juntas escogen 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 agua en áreas rurales usan aguas subterráneas con bombeo eléctrico, aprovechando la alta cobertura de la red eléctrica en Paraguay. La cobertura del servicio es de 50% y el área rural cae a 32% (Cuadro 4).

⁸ ADERASA: Las tarifas de agua y alcantarillado en América Latina, p. 66 y calculaciones usando tasas de cambio de www.oanda.com

⁹ ADERASA, p. 70

¹⁰ 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.

La Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO), es la empresa estatal que provee servicios de telecomunicaciones en Paraguay. Actualmente detenta el monopolio en la provisión de telefonía fija y en la transmisión de datos internacionales, con excepción de la conexión a Internet por vía satelital. La antigua empresa estatal ANTELCO fue convertida en COPACO, sociedad anónima, también creada para ser privatizada en 2001, medida no concretada por denuncia de corrupción. El Estado paraguayo es propietario del 100% de las acciones de la empresa. Ésta tiene aproximadamente 280.000 líneas en servicio de una capacidad total instalada de 320.000 líneas. La misma goza de un monopolio en la entrega de telefonía de línea fija y larga distancia.

La empresa también maneja el negocio de Internet en el país. La Cámara Paraguaya de Internet critica el monopolio de la empresa estatal sobre el negocio de Internet. El gremio afirma que esto “aísla y retrasa” al Paraguay. Porque según los mismos, el precio internacional del acceso a Internet es un tema crítico. Dentro de sus costos actuales, más del 60%, corresponde al Estado, a través del monopolio de COPACO. Este monopolio de dicho rubro, no permite a las empresas lograr la mejor cotización, comparadas con otras ofertas que son hasta seis veces más baratas.

La Industria Nacional del Cemento (INC), es una empresa pública creada en 1969, con personería jurídica y patrimonio propio. Esta entidad está sujeta a las disposiciones de derecho privado. La relación de la INC con el Poder Ejecutivo es a través del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). La dirección y administración de la empresa está a cargo de un consejo de administración integrado por un presidente y cuatro miembros titulares nombrados por el Poder Ejecutivo. La INC tiene por objeto, explotar la industria del cemento y otras industrias derivadas por sí o por intermedio de la integración con otras empresas. La empresa produce monopólicamente este producto. La comercialización lo hace a través de intermediarios privados. Su razón de ser es la posesión por parte del país de la materia prima, que lo usa estratégicamente para promover la producción del cemento con miras a satisfacer la demanda interna y la del comercio de exportación. La empresa¹¹ también se encarga directa o indirectamente de la industria del yeso, la cal y sus derivados. Es una empresa que opera a pérdidas por la incapacidad de realizar nuevas inversiones, por tener altos costos administrativos, y por excesos de personal. Tiene la competencia de importaciones ilegales. En forma periódica interrumpe la producción por desperfectos técnicos de sus equipos antiguos, generando desabastecimiento en el mercado interno.

Petróleos Paraguayos (PETROPAR), es una empresa petrolera estatal dedicada a la comercialización de hidrocarburos y 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 e 1985. La empresa se proponía “garantizar el suministro de combustibles derivados del petróleo y biocombustibles en el país”.

¹¹Otras 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 mixtos; 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.

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, Kerosene y otros), son provenientes del 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 comercializa¹². 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 para la importación de nafta, tampoco para el gasoil, pero en este último caso, la empresa fija el precio por debajo del mercado, de tal forma que la importación no sea rentable a las empresas privadas. Debido al subsidio del gasoil, con el argumento que afecta el pasaje y la producción agrícola, en realidad se subsidia a las empresas agrícolas mecanizadas y el parque automotor del segmento de ingresos medios y altos que poseen automotores a diesel. La empresa opera a pérdidas, como se verá más adelante. Además es agente regulador del mercado, o sea, es juez y parte.

La Administración Nacional de Navegación y Puerto (ANNP), dispone de puertos estatales y al mismo tiempo se ocupa de la regulación de los cursos de los ríos, navegabilidad y apertura de puertos privados. Es una entidad que se vincula con el Poder Ejecutivo a través del MOPC. No se moderniza, tiene exceso de funcionarios y dependen 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” (FCAL), está inactivo por varios años y genera pérdidas por pago del personal que aun figura en planilla de pagos.

El *Banco Nacional de Fomento (BNF)* fue creado en 1961 y es una entidad estatal que promociona el financiamiento a la actividad productiva del país. El Banco comercializa productos y servicios financieros a nivel 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 (las instituciones públicas están obligadas realizar con exclusividad a través del BNF). El banco está sujeto a la norma y límites prudenciales aplicados a entidades del sistema financiero en general, por consiguiente, los indicadores de eficiencia y solvencia del banco, publica la Superintendencia de Bancos a través de su informe trimestral, llamado CADEF. Es el banco con mayor morosidad, y mayor costo administrativo; y, se mantiene en plaza, principalmente, por los depósitos públicos compulsivos. Se considera un banco sujeto a la influencia política 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

¹²Otras 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 el mercado nacional e internacional.

Estado. El presidente y los siete miembros del Consejo de Administración son nombrados por el Poder Ejecutivo, dos de los miembros son representantes gremiales.

La *Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)*, 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 que está supervisada por las Superintendencia de Bancos. La AFD tiene por objetivo impulsar el desarrollo económico y la generación de empleo a través 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. La AFD, es un ente autárquico, administrado por un directorio integrado por un presidente y cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo. Como opera con préstamos externos, es sometida a una auditoria 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 creada en 1969 que financia fundamentalmente a la producción ganadera. Es una entidad autárquica y descentralizada. Está dirigido por un comité de administración, que ejerce la dirección administrativa y representación legal del mismo y está integrado 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. En el caso de la primera empresa es un monopolio natural que se ajusta su gestión a los niveles de excelencia de las empresas privadas. El suministro de la energía es 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, solo las empresas de gran porte, pueden instalar los transformadores.

La COPACO genera ganancias para el Estado pero su baja cobertura ha posibilitado que las empresas de teléfonos móviles hayan tenido un auge en el Paraguay. El año pasado la telefonía móvil se ubicó entre uno de los sectores de mayor facturación. La COPACO sigue siendo una empresa con sospecha de corrupción y algunos casos obran en el Poder Judicial 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 a 64% (Cuadro 4). Esta empresa monopólica retrasa la expansión de Internet y mantiene aun un costo muy elevado para las líneas fijas. La entidad reguladora (CONATEL), favorece con su marco regulatorio a la empresa del Estado.

La empresa de provisión de agua y alcantarillado, ESSAP, necesita una inyección del capital privado (capitalización, tercerización o concesión) para la reorganización, mantenimiento y expansión de sus servicios. Tal como hoy funciona no es posible seguir; la misma está a punto de colapsar por el escape físico de 40%, una pérdida operativa de US\$ 4,7 millones, según una auditoría externa de 2004, patrimonio neto de US\$ negativo de 9,9 millones, una deuda interna de 38,9 millones y una deuda externa de US\$158 millones, cuya amortización corre por cuenta del Tesoro¹³.

Las empresas de cemento (INC) y petróleo (PETROPAR) deberían ser transformadas por lo menos en empresas mixtas (público - privado), para evitar pérdidas al fisco, distorsionar los precios relativos con subsidios, que no cumplen el objetivo de bajar 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 33,3 millones y una deuda a proveedores de 83 millones. El INC en ese mismo año tuvo una pérdida de 1,2 millones y una deuda interna de 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 ni siquiera refina, debe convertirse en una agencia de regulación y dejar de operar en la importación de derivados de petróleo

Está visto que frente la ineficiencia y la corrupción surgen iniciativas privadas (puertos) o importaciones no legales (cementos) o la proliferación de empresas de celulares (cinco firmas), como señales de la ineficiencia y freno para el desarrollo privado. Las empresas que operan a pérdidas 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).

La privatización o la intervención privada tiene también su resistencia, por un lado, debido a la experiencia de corrupción de la primera ola de ventas de empresas: líneas aéreas, acero, transporte fluvial, producción de alcohol, y por el otro, el intento de la segunda privatización, interrumpido otra vez por corrupción, de las empresas de agua y telecomunicaciones. Las empresas públicas tal como operan, con excepción de la empresa 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 el 2007 fue en respuesta, mas bien, a las promesas incumplidas de reformas, que a la intención de cambios.

Esta suerte de callejón sin salida hace necesario, por una parte, preparar las agencias de regulación con personales capacitados, de alta integridad y desvinculado del poder político y, por otra, trabajar sobre 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). Y en el caso de la ANNP se debería convertir en una agencia de regulación de los puertos privados. En el caso del ferrocarril, existe interés privado para explotarlo con fines turísticos, que sería una salida razonable. Las reformas de las empresas públicas facilitarán la eliminación de una fuente de corrupción, abrir posibilidades

¹³ Resultados de Auditoría Independientes practicadas a Empresas Públicas, 2004. (Tipo de Cambio = 5954,9 Gs/US\$).

para el desarrollo del sector privado con mejores servicios públicos y corregir 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.

Más comentarios sobre entidades financieras

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

ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

El Estado tiene como uno de sus objetivos brindar 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 competencias y las supervisiones (Cuadro 6). En ambos casos, se identifican las principales instituciones y programas, luego se describen, si disponen de mecanismos o indicadores de eficiencia, su naturaleza jurídica y su grado de independencia político-partidaria y presupuestaria. Se concluye con una sub sección de análisis de estas instituciones y programas, señalando los logros y marcando 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
Sub Secretaría 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 *Sub Secretaría de Estado de Tributación (SSET)* es el órgano encargado de aplicar y administrar las disposiciones legales referentes a los tributos fiscales. También orienta, dirige y administra la gestión tributaria y fiscal. La SSET 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 SSET 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. Las Subsecretaria 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. El director de aduanas es nombrado por el Presidente de la República. 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 uno de las instituciones con mayor nivel de corrupción.

Ambas instituciones, SSET 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 reducidos los impuestos¹⁴ No obstante, la DNA sigue siendo atacada por corrupción e injerencia política y sus niveles de recaudación aun estaban 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 estos entes. Las nuevas normas crean mecanismos de incentivos para premiar la identificación de evasión, pero aun no han dado los resultados esperados.

Fomento de la producción

En esta categoría identificamos 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 la 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 reúnen 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 entrega insumos, sin control de calidad ni financiero, para evitar la corrupción. El CAH tiene la reputación de responder a la dirección del partido de gobierno. 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 administran principalmente el MIC. El *PR100 – Competitividad de las PYMES (MIC)* es un programa, creado en el 2003 por el MIC; ofrece servicios de desarrollo empresarial mediante asesorías, asistencia técnica, consultoría empresarial, 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 la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (CIAMP)* es un programa del MIC, creado en el 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 en base a 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 a la inscripción de una empresa. Con esto busca lograr una reducción de 74 a 36 días hábiles en el proceso de apertura de una empresa. El coordinador del SUAЕ es el director de ambiente de negocios del REDIEХ, que se trata mas adelante.

¹⁴ D.Borda (2008). *Crecimiento económico con empleo: sostenido, sustentable y equitativo*, próximo a publicar en “**Notas para el Debate Electoral 2008**”. Asunción, Paraguay.

El Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA) es un programa del MIC, creado en 2004, y busca la promoción de la artesanía en el país a través de 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 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.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es el organismo encargado de la política de ciencia y tecnología en el país, creada 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, 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 por evasión del control, a través de rutas vecinales. Elabora informes anuales donde se señalan las metas y 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 recibidos del gobierno central. Las Gobernaciones deben asignar de lo recibido en Royalties, compensaciones o cualquier otro beneficio, el 85% en gastos de capital y aplicados en las áreas de desarrollo urbano, infraestructura vial, educación, salud, desarrollo productivo y medio ambiente. Los municipios también están obligados a asignar de lo recibido en royalties, compensaciones o cualquier otro beneficio al menos el 80% en gastos de capital y aplicados 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)* es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, 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 a sus beneficiarios oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales. Depende del Ministerio de Justicia y Trabajo. Será presidente del órgano rector el miembro designado por el Poder Ejecutivo. 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 los mismos; el aporte de entidades y empresas privadas, como contraprestación de servicios; y el aporte patronal del 1% (un por ciento) sobre las remuneraciones pagados a los trabajadores de las empresas privadas.

La *Secretaría de la Función Pública* dependiente de la Presidencia y 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 convocará a concurso público de oposición por vencimiento del mandato o al producirse la acefalía.

Fomento de la exportación

La *Red de Inversiones y Exportaciones del Paraguay (REDIEX)* es un programa del MIC que busca promocionar la exportaciones paraguayas y atraer inversiones extranjeras en el país, creada en 2004 (Cuadro 6). Planifica y monitorea las acciones entre el sector público y privado exportador, agencias de regulación y universidades para fomentar la competitividad internacional de los productos paraguayos. Para ello trabaja a través de foros de competitividad denominados mesas sectoriales seleccionadas bajo criterios técnicos y estratégicos: potencialidades de cada sector, con miras a la exportación competitiva y hacia mercados focalizados. Pública anualmente el número de proyectos financiados, con los cuáles se fortaleció 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 a partir del 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. La VUE está integrada por una secretaría ejecutiva y una comisión consultiva. La secretaría ejecutiva constituye el órgano superior ejecutivo de la VUE, y está a cargo de un representante del MIC, quien será nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta del MIC.

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, a través del régimen de maquila. El consejo está integrado por un representante de cinco instituciones, nombrados por el Poder Ejecutivo. Como

indicadores del centro se publica anualmente el número de empresas maquiladoras que están en funcionamiento, las que ingresaron al 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 de 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 a través de un llamado a concurso.¹⁵

El *Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)*, es 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. La relación del SENAVE con el Poder Ejecutivo es por conducto del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La dirección, administración y representación legal del SENAVE está a cargo de un presidente, nombrado directamente por el Poder Ejecutivo, a propuesta 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. La dirección y administración de la entidad es responsabilidad de su presidente, quien será designado por el Poder Ejecutivo. 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 acuerdos créditos otorgados, préstamos, los ingresos propios por prestación de servicios; y las recaudaciones provenientes de sanciones por infracciones legales pertinentes al ámbito de competencia.

¹⁵ Tiene un financiamiento de 15.900.000 €. El gobierno paraguayo contribuye con 2.900.000 € y la Comisión Europea con 13.000.000 €.

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 Usuario 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)
El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)		Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	
Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA)		Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)	

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 que se deriven a su atención y consideración y entender de oficio y recibir las denuncias en relación a hechos violatorios a la defensa del consumidor. 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 lucros 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 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 un ente autárquico. Su directorio es designado por el Poder Ejecutivo. Las relaciones de la CONATEL con el Poder Ejecutivo se realizarán a través del MOPC. Constituyen recursos propios de la CONATEL los aportes que deberán pagar 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 la de 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 realizada 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)*: 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 institución está facultada para diseñar y emitir las políticas generales que sobre la contratación pública deban observar en 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. La misma es una institución autónoma y autárquica, con personería jurídica de derecho público y relacionado con el poder Ejecutivo a través 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 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 Presidente Hayes, representante de los empresarios y trabajadores del transporte. Sus ingresos no provienen del presupuesto fiscal.

La *Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)*: fue creada en el 2000 como un ente descentralizado 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 normas, 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. La autoridad máxima de la DINATRAN será el consejo 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 del transporte y de los trabajadores del transporte. El presidente del consejo será designado por el Poder Ejecutivo; 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 cargas respectivamente, además del importe de hasta tres 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 entidad 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 mantendrán por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional.

La *Propiedad Intelectual*, es una dirección 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 atribuciones. 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 pública 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 las mismas en general y por capital, activos ponderados por riesgo, utilidades y gestión. El Superintendente de Bancos es designado por el Poder Ejecutivo de una terna de candidatos presentada por el Directorio del Banco Central del Paraguay (BCP).

La *Superintendencia de Seguros* es un organismo dependiente del BCP. Tiene como funciones: i) proteger los intereses de los asegurados y crear condiciones que faciliten el incremento del bienestar social, a través de la industria aseguradora; ii) promover la modernidad, eficiencia y eficacia del mercado de seguros y reaseguros; iii) 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, fuente 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 presentados por el directorio del BCP.

La *Comisión Nacional de Valores (CNV)*¹⁶ es una entidad descentralizada que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del MIC, creada en 1991. Como 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 promocionar dicho mercado. La dirección y administración está a cargo de un directorio compuesto de 4 miembros, nombrados por el Presidente de la República, uno de los miembros es propuesto por la Cámara y Bolsa de Comercio.

El *Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)*: trata precautelar 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 el desarrollo del sector. La dirección y administración del INCOOP está 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 canalizaran 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, vizaciones y certificaciones, de la rubricación de libros y de la inscripción en los registros a su cargo. Las recaudaciones anuales obligatorias a 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, reducción de las tasas impositivas, de la informatización de los procedimientos y la mayor facilidad 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 el tema en las decisiones. En el primer caso, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), banco de segundo piso, entrega créditos de mediano plazo y a tasas adaptadas a un margen de ganancia y una protección del efecto inflacionario, peso sin exagerar en su tasa de ganancia ha

¹⁶ 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 la 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 es 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; ix) Ley 210/93, que modifica y amplía disposiciones legales que establecen Incentivos Fiscales para el Mercado de Capitales

movilizado al sector de construcción de viviendas para la clase media y ha facilitado créditos para el financiamiento de capital. En las pequeñas y medianas empresas industrial y agro-ganaderas. La AFD traslada el riesgo al intermediario financiero, responde a la demanda y salvaguarda el crédito de la influencia política como es el caso del otro banco público de primer piso (BNF).

El Fondo Ganadero (FG) también entrega crédito al sector pecuario y ha servido para acompañar el proceso de tecnificación ganadera, porque el FG es custodiado 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 perder mercados externos. Esta entidad fiscal es pública pero se autofinancia con la venta de servicios, dependiendo solo del presupuesto fiscal para gastos salariales.

De los numerosos programas sectoriales, muchos alentados por la cooperación internacional, algunos han tenido 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 ha sido 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 casos deviene por 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 no han sido capitalizados apropiadamente por la carencia de una política oficial. Esta carencia ha posibilitado la superposición, falta de coordinación o nula sustentabilidad de algunos programas que existen solo durante el periodo de financiamiento externo.

Las instituciones y programas de defensa del consumidor y de la competencia son nuevos en el país. Estas instituciones, con excepción de la Superintendencia que tiene más capacidad técnica no salvaguarda la competencia; pasan a ser más bien a ser un obstáculo para el desarrollo de la iniciativa privada honesta. 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 e 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 de la Bolsa de Valores.

La complejidad de las regulaciones y las ambigüedades generan dificultades para la formalización de las empresas, al mismo tiempo, plantean 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 sufren un proceso rápido de reversibilidad.

EL ESTADO EN LA ENTREGA DE SERVICIOS BÁSICOS

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 revelan el gasto social en Paraguay no excede el 8,5% del PIB (Cuadro 7), siendo el componente de educación el más elevado, 4% del PIB para una fuerza laboral que tiene 7,6 años de escolaridad promedio en el 2006. Para un país que no ha erradicado aun las enfermedades tropicales antiguas como fiebre amarilla, dengue, tuberculosis, este sector recibe del Gobierno 1,5% del PIB. Si bien es cierto que a partir de mediados de los noventa y sobre todo desde 2000, la asignación para el Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, juntos, están en el orden de 6 a 5% del PIB (Anexo 2) en contraste al 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 Básico	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

La misión fundamental del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es garantizar una educación de calidad a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. Según la nueva ley (1998) todo habitante de la República tiene derecho a una educación integral y permanente que, como sistema y proceso, se realizará en el contexto de la cultura de la comunidad. Y, 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 contemple 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 es donde 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 pública aumenta la matriculación (83%) frente a las otras dos modalidades (19%). En la educación media vuelve a tener más peso, en cantidades matriculadas, según los datos del MEC, las otras dos modalidades (23%) frente a la pública (77%). No existe en forma pública un sistema de evaluación de las escuelas

subsidiadas y las privadas. La capacidad de supervisión de las escuelas públicas también es limitada y crece las quejas por la mala calidad de la educación.

Cuadro 8 Matrícula por nivel y ciclo: Educación Inicial, Escolar Básica y Media, 2006				
Porcentajes por sector Educativo en cada Nivel de Educación				
Sector	Educación Inicial	Educación Escolar Básica		Educación Media
		1° y 2° Ciclo	3° 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 salud pública está regida por el *Ministerio de Salud Pública (MSP)*, cuya carta orgánica es de 1936 y tiene por objetivo orientar y aumentar la protección social con equidad, revitalizando la continuidad del Sistema Nacional de Salud, que conlleva fortalecer institucionalmente las funciones de rectoría, organización, provisión y aseguramiento con los recursos disponibles en el sector y la movilización de recursos de otros sectores y actores sociales, y mejorar la calidad de vida.

La atención a la salud es competencia de dos sectores: el público, formado por el 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 entes autónomos y empresas estatales descentralizadas; el privado, constituido por universidades, entidades sin ánimo 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 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, por su densidad de población constituye una región sanitaria independiente.

La coordinación del sector está a cargo de un *Consejo Nacional de la Salud* presidido por el Ministro de Salud. Este consejo tiene la responsabilidad legal de coordinar y controlar los planes, programas y actividades del sector público y privado. Al Ministerio de Salud le corresponde atender a todas las personas no cubiertas por instituciones de los otros sectores, 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 acorde con la mayor asignación presupuestaria. La matriculación no aumenta y la repitencia tuvo una reducción pero la deserción continua 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 (matricula)	1.241.391	1.237.546	1.243.834	1.245.847	1.251.525	1.230.186
Alumnos Repitentes	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)*, creado en 1950 (reemplaza al decreto de 1943) 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 (Informe DDHH en Paraguay). En asistencia social Paraguay gasta una suma muy baja (0,2% del PIB), si bien el nivel de gasto en términos reales ha aumentado significativamente en los últimos años (180% entre 1994 y 2004). (Fuente: Banco Mundial). En pensiones a sobrevivientes y por ancianidad, entre 1997 y 2004, Paraguay gastó un promedio de 3,6% del PIB en pensiones por ancianidad y a convivientes sobrevivientes, cerca al promedio regional corregido por el PIB per cápita.

Sin embargo, el alcance del sistema es muy bajo tanto para trabajadores en actividad como para los ancianos y tampoco es equitativo. El 8% de la población económicamente activa realiza aportes jubilatorios regulares, y la protección a los ingresos para las personas mayores es limitada, ya que sólo cerca del 21% de la población mayor de 60 años recibe una jubilación. El acceso a las prestaciones por nivel de ingreso es altamente desigual (sólo el 0,3% de las personas mayores en el primer quintil de ingresos percibe una jubilación), mientras que el porcentaje entre los más ricos llega a aproximadamente 40%. . Debido a la gran informalidad del mercado de trabajo, será difícil aumentar en grandes proporciones la cobertura de los sistemas basados en aportes en el corto a mediano plazo. (Banco Mundial).

Además del IPS existen otras instituciones de jubilaciones tales como: cinco cajas fiscales, siete cajas sectoriales (otros organismos del Estado) y quince esquemas privados de jubilación. En definitiva, la cobertura del seguro médico está en el orden de 22% (Cuadro 10). El seguro privado administrado por el Estado cubre el 12,5%, los otros seguros, privado, militar, policial etc., el 9% y 0,1% seguro internacional. La desprotección en el área rural es mayor; solo tiene seguro médico el 9%. Esta situación es grave por el hecho de que la atención médica y el servicio hospitalario público es pobre, carecen de los insumos básicos y de equipamiento.

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.

Cuadro 10b
Población según tipo de Seguro Médico (%).

Tipo de seguro	2002	2003	2004	2005
I.P.S.	10,9	10,3	10,3	12,5
Otro tipo de seguro*	7,6	8,6	7,9	9,0
Tiene en el exterior	0,4	0,3	0,2	0,1
No tiene	81,0	80,7	81,6	78,3

Fuente: DGEEC

Censo 2002 y la Encuesta Permanente de Hogares para los respectivos años

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

Vivienda

El *Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)*, es una entidad autárquica, con personería jurídica y administración y patrimonio propio, 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, a través 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.

En base a estimaciones realizadas el año 2004, el déficit habitacional representó un total aproximado de 470.000 viviendas. De este, 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 de nuevas viviendas. La respuesta habitacional del CONAVI es mínima y está muy politizada. En el 2006, construyó 135 viviendas, entregó créditos para 312 viviendas y 601 viviendas con fondos subsidiados (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 crédito a través de las IFIs, para construcción de vivienda hasta 20 años de plazo tanto para adquisición de viviendas terminadas, construcción de viviendas nuevas, ampliación y refacciones de casas, dirigidos fundamentalmente para la clase media, de 2006 a lo proyectado para el 2008 (73 casos) tiene contabilizados 371 beneficiarios.

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 (Taiwán) es la fuente del financiamiento de este programa, otorgado a la SAS, dependiente de la Presidencia de la República, los fondos correspondientes. En el 2007 beneficiaron a 1650 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 el

incremento substancial 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 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. Los recursos fiscales están destinados principalmente para pago de salarios y persisten déficits en equipamiento e infraestructura. El MEC no tiene la fuerza para marcar la política y la gestión de la educación, por la presión política recibida para los nombramientos de maestros y por la resistencia de los sindicatos de maestros. Sin bien Educación ha sido uno de los pocos ministerios 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 de equipamiento o de profesores. 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 solo 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 solo como resultados de gabinete sin mayor repercusión. Otra vez, la ausencia de control y mecanismo de incentivo (positivo o negativo) ha malgastado un instrumento que podía servir para corregir algunos aspectos más visibles del desempeño educativo.

La situación en el área de salud es aun 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 ha 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 pre paga 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 sobre pasada 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 adaptar 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 pre paga impide para defender a los usuarios frente a abusos potenciales y sobre costos denunciados en la opinión pública.

Por último el tema del déficit de vivienda es muy grande como se mencionara y la política de vivienda no está organizada en función al mapa de la pobreza sino sigue más bien la ruta del electorado político. Asimismo existe superposición de tareas entre la Secretaria 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.

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 unas de las funciones más vitales para el bienestar y el desarrollo que son la educación, salud y vivienda.

CONCLUSIONES

El Estado-productor debe ser replanteado. Esto 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 aquellas que fueron preparadas para la venta y que incurrieron en costos financieros para el Fisco. En ambos casos se vieron envueltos en actos de corrupción, sin costos para los responsables. Las empresas de cemento, petróleo, puertos y de agua deberían contemplar la incorporación del capital privado bajo diferentes modalidades para evitar el colapso de los servicios, eliminar como fuente de corrupción, ampliar y mejorar la calidad de los servicios. Concomitantemente se debería preparar a las agencias de regulación con capacidad técnica y desvinculadas de la influencia política. Los consejos de las empresas que no desempeñan una función técnica, reemplazarlos por un Consejo de Empresas Públicas, controlado por una superintendencia de empresas que marque los ratios financieros e indicadores de gestión, a ser publicados en forma periódica. Al mismo tiempo debería alentar el Estado a la competencia privada en la provisión de bienes y servicios como la provisión de agua, puerto, petróleo, telecomunicaciones, y cemento, que ya están ocurriendo.

El Estado-proveedor de servicios debería ser analizado desde la dependencia de la planificación del Estado de manera a identificar bien los objetivos prioritarios de las instituciones y programas en los diversos campos, señalando en el informe, de manera tal que responda a los objetivos estratégicos del gobierno y evite la existencia de múltiples programas aislados uno de otros. Los entes autárquicos deben ser reestructurados, suprimiendo los consejos que cumplen tareas políticas y no técnicas. Estos entes deben estar coordinados por área 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 Estado-proveedor de servicios básicos es donde se debe poner el acento. Se deberían tomar las metas del objetivo de milenio para establecer su estrategia y planificar su intervención. Los grandes déficits que afectan a la población presente y futura implicarían serios riesgos de degradar aún más el bienestar de la sociedad. Por consiguiente, la prioridad en términos de la eficiencia del gasto público está en este último. Es decir reforzar la capacidad de entrega de servicios, supervisar las iniciativas privadas comerciales que surgieron frente a estos vacíos del servicio público, apertura y rendición de cuenta 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.

BIBLIOGRAFIA

- Borda, Dionisio. (2001). *Presupuesto, Política Fiscal y Desempeño Económico en la Transición*. Asunción: Universidad Católica: CIDSEP / Konrad Adenauer Stiftung.
- Borda, D y F. Masi. *Pobreza, Desigualdad y Política Social en América Latina*, pp. 131-172 (ver R. Bouza) (2002). *Realidades Nacionales Comparadas*. Buenos Aires: Altamira Fundación OSDE.
- Borda Dionisio (2003). Editor. *Seguridad Social: Experiencias de Argentina, Bolivia, Costa Rica y Paraguay*. Asunción: CADEP-Konrad Adenauer Stiftung.
- 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.