

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA
Y SOCIEDAD



Nº 18

MARZO 2014





Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

POLÍTICA	Las asignaturas pendientes	4
SOCIAL	La adolescencia: el encierro como respuesta en ausencia de políticas protectoras	6
ECONOMÍA Sector Real	Las inversiones públicas y los riesgos potenciales	9
Sector Fiscal	Análisis de la deuda pública del Paraguay ¿Hay que ir ya a una nueva emisión de bonos soberanos?	12
Sector Financiero	Crece el número de jugadores en el sistema financiero	15
Sector Externo	Inversión extranjera: ¿Existe una estrategia del gobierno?	19
Analista invitado	FONACIDE: de la oportunidad al statu quo	22

DIRECTOR DEL CADEP:
Fernando Masi

Equipo Editorial:
Carla Bogado, Dionisio Borda, Fernando Masi, Julio Ramírez, José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini.

Diseño y diagramación:
Entre Paréntesis

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS MENSUAL DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA. ESTA ÚLTIMA, DESGLOSADA EN CUATRO SECTORES: REAL, FISCAL, FINANCIERO Y EXTERNO. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.

En este número nos acompaña el sociólogo Luis Ortiz, que abordará un tema de su especialidad. Así, Economía y Sociedad asume el compromiso de acercarle a su lector el análisis de nuevos temas para el debate.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, marzo de 2014



LAS ASIGNATURAS PENDIENTES

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

EL PRESIDENTE HACE FRENTE A TRES GRANDES ASIGNATURAS PENDIENTES. PROBLEMAS QUE LE 'TOCAN' --LOS QUIERA O NO-- POR SER JEFE DEL ESTADO Y POR SER ESTOS TEMAS PENDIENTES EN EL DESARROLLO DE LA NACIÓN. LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA, LA GESTIÓN DE LA ECONOMÍA, LA PROTECCIÓN SOCIAL. UNA CUARTA ASIGNATURA, ESTÁ CONFORMADA POR LOS VÍNCULOS CON EL RESTO DEL MUNDO. PERO ESTA PARECE MÁS SENCILLA, PORQUE, EN REALIDAD NO HAY MUCHAS OPCIONES RAZONABLES. LAS RELACIONES INTERNACIONALES VOLVIERON A SU CURSO HABITUAL, DESCARTANDO EL DISCURSO IDEOLÓGICO DEL GOBIERNO SALIENTE. EN ESTO CARTES ES PRAGMÁTICO, NO VE RENTABLE JUGAR A LA GUERRA FRÍA, COMO EL ANTERIOR GOBIERNO, ANTE LA SANCIÓN DEL VECINDARIO INTERNACIONAL. ESTE GOBIERNO BUSCA HACER NEGOCIOS Y AMIGOS FUERA DEL PAÍS.

La resolución de estos grandes problemas están vistos como necesarios para lograr los resultados buscados en la gestión, tal como se lo formula en las Líneas Estratégicas Período de Gobierno 2013-2018: Crecimiento del PIB, Inversión productiva; Generación de nuevos empleos; Disminución significativa de la pobreza rural, erradicación del hambre e incremento de los pequeños productores agropecuarios.

Lo más visible es el campo de la institucionalidad política, el tema es como hacer que en la política de los partidos y en la gestión pública disminuya el peso de lo particular, de lo personal y, naturalmente, que disminuyan sus excesos: el clientelismo y las prebendas, para dar predominio al horizonte de lo general y de lo público: gestión programática, mayor legalidad y mejor gestión. Todo ello ante malas prácticas que tienen mucho peso en las máquinas partidarias: El reclamo de liderazgos basados en el carisma o sujeciones meramente personales; pactos y repartos desligados del buen gobierno.

Hay un tira y afloje sobre cuán colorado debe y puede ser el gobierno y cuanto debe servir a toda ciudadanía, sea esta del partido que sea o carezca de partido. El dilema es el siguiente. Dentro de la cultura política tradicional, no se lo considera cumplidor ante los correligionarios al gobierno que no se comporta como correligionario, y no constituye una ventaja importante para el afiliado/a. Su contraparte es la siguiente. Si el gobierno nacional se comporta como muy correligionario genera la fuga de votos y peligra con perder elecciones. Ya que

una sociedad democrática nunca consigue permanecer mono-partidaria. Paraguay ya no es colorado o lo es cada vez menos. Pasó el tiempo de la dictadura, cuando podía presentarse al coloradismo como la nación paraguaya. En democracia se discuten sólo alternativas diferentes de servir a todos y todas, diferentes propuestas, pero, para toda la ciudadanía. La gran mutación del coloradismo tiene lugar en la medida en que supera su pasado excluyente.

El presidente Cartes tuvo la capacidad de adelantarse a los acontecimientos. Hizo pactos antes de que se plantearan los reclamos partidarios de cargos y otras ventajas, antes que se excluyeran a muchos funcionarios liberales de sus cargos. El Acuerdo por Paraguay materializó una distribución aceptada de funciones y prestaciones entre la mayoría y la minoría. Estos acuerdos con la dirigencia liberal que se encuentran hoy en parte cuestionados porque la dirigencia liberal sufre el desgaste aportado por la pérdida de las elecciones. El conflicto interno liberal disminuye la vigencia estos acuerdos. La participación del liberalismo en la protesta de marzo será un índice de cuanto ello ha ocurrido.

La interna en la ANR está bajo control, aunque haya habido tensiones. La visita y presentación del plan de inversiones 2014, de 16 mil millones de dólares ha sido contundente. La presidente del partido, le planteó reclamos: seguridad, cuentas claras, pobreza, trabajo. El punto más difícil de aceptar por la militancia es el de los concursos para acceder a cargos públicos. La promesa es que habrá mejoras genuinas para todos, en lugar de cargos para pocos. Estos acuerdos deben pasar la prueba de las elecciones municipales. Usualmente los gobiernos locales encienden al máximo sus motores en las vísperas electorales, para justificar sus administraciones; aumentan los reclamos clientelistas y prebendarios. Hay que ganar votos y pagar campañas.

En el campo de la gestión económica, está el tema de las reglas de juego del mercado, la provisión de bienes públicos y las funciones de regulación estatales. La Alianza Público Privada ha alentado polémica con los empresarios y con los sindicatos, por motivos distintos. Los empresarios porque no ven en la ley una cuota reservada para ellos. Los gremios sociales porque ven en ello un retiro del Estado, una privatización y, con ella, una desprotección y el descontrol. Para evitar el bloqueo parlamentario –que parece ser un objetivo de la ley 1508– se crean mecanismos que debilitan las garantías conseguidas con el régimen de contrataciones públicas, y con el control parlamentario de los gastos públicos; se corre el riesgo de pasar de una situación mala a otra peor.

En el campo social prosigue una gran distancia entre el discurso de la protección social y de inversión en la gente y una política de rigor, que se basa en problemas contables –hay poca liquidez cuando la macroeconomía goza de buena salud– y en la negativa a permitir una mayor carga fiscal, sobre todo para el sector agroexportador. La protección social se ha congelado o retraído. Las sospechas levantadas por el economista Wagner Enis Weber contra las mediciones oficiales, pueden tener que ver con la distancia entre estadísticas mundiales del Banco Mundial y de la CEPAL, a la negativa oficial a publicar los datos de pobreza del año 2012, pero también a un trasfondo no estadístico.

La polémica entre los que prefieren negar el fenómeno de la pobreza para no hacerle frente y los que experimentan una desaceleración en la lucha contra la pobreza y piden que ella se incremente. La política social tendrá un peso determinante en la relación entre el gobierno y la sociedad en general. Esta asignatura pendiente no está simplemente en un acuerdo institucional entre muy pocos, sino en dar señales en relación a los propósitos globales de la administración, de la cual se sospecha que tendrá un comportamiento más favorable a la empresa que a la gente común.

VERÓNICA SERAFINI

LA ADOLESCENCIA: EL ENCIERRO COMO RESPUESTA EN AUSENCIA DE POLÍTICAS PROTECTORAS



EN FEBRERO EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO (MJT) DIO A CONOCER LOS PRIMEROS RESULTADOS DE UN CENSO DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA. UNO DE LOS DATOS MÁS LLAMATIVOS DEL RELEVAMIENTO REALIZADO ES EL BAJO PROMEDIO DE EDAD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD, CON UNA PREOCUPANTE TENDENCIA A LA BAJA. ES DECIR QUE, CON EL PASO DEL TIEMPO, CADA VEZ MÁS JÓVENES PASAN A FORMAR PARTE DE LA POBLACIÓN CARCELARIA DEL PARAGUAY.

La disminución de la edad promedio de los internos de las penitenciarías se relaciona, en parte, con el contexto demográfico nacional. El Paraguay se encuentra en una fase de transición demográfica moderada, caracterizada por un rápido aumento de la cantidad de jóvenes frente a un aumento más lento del número de adultos mayores y de la reducción del número de niños y niñas.

No obstante este hecho, y a pesar de los asiduos discursos acerca del rol de la juventud en el desarrollo presente y futuro del país, la juventud es invisible en las políticas públicas. Al explorarlas se puede encontrar que la única política pública de amplia cobertura que incluye a los jóvenes es la educativa; aunque tampoco es universal a pesar de la innegable importancia que la educación tiene en el desarrollo personal y nacional. Solo el 30,6% de los jóvenes que se inscribió en la Educación Escolar Básica en 1999 culminó la Educación Media en 2010. Casi el 20% de los adolescentes (de 14 a 17 años de edad) ya dejó los estudios, teniendo como principal razón, especialmente en los varones, la necesidad de trabajar. La segunda razón más importante, la primera para las mujeres, es el trabajo de cuidado en los hogares. Un tercio de los adolescentes trabaja.

La ruptura de la trayectoria educativa y el inicio temprano en el mercado laboral tienen impactos en el corto y en el largo plazo. A nivel individual, los jóvenes que no se educan truncan sus oportunidades de lograr en su adultez empleos de calidad, es decir, con ingresos elevados y seguridad social. A nivel global, el país entero pierde, ya que la baja productividad de la mano de obra limita las posibilidades de un crecimiento económico sostenido y de calidad.

La política sanitaria no cuenta con una estrategia específica para los problemas de salud de los jóvenes, mientras que la política de protección social es inexistente para ellos, cuando son uno de los grupos etarios que enfrentan importantes

vulnerabilidades y factores de riesgo. No existen políticas activas de empleo más allá de los servicios de intermediación laboral con escasa cobertura.

En este vacío programático, la respuesta del Estado a los comportamientos de riesgo de los jóvenes es la prisionización. Los adolescentes infractores de la ley son internados en “centros educativos”, mientras que los mayores de edad van a las penitenciarías.

Tales centros educativos son en realidad pequeñas cárceles que, antes que educar a los adolescentes para que su reinserción en la sociedad les permita una juventud sana y una trayectoria laboral productiva, los maltrata de múltiples formas y, en algunos casos, constituyen la antesala a la penitenciaría. El siguiente cuadro muestra una de las formas en que el Estado paraguayo trata a los adolescentes: de los 471 internados en 2009 en alguno de los centros educativos, apenas 28 tenían condena.

La mayoría de estos adolescentes pertenece a familias de muy bajo nivel socioeconómico, que no cuentan con recursos suficientes para financiar los gastos que demanda el acceso a la justicia, ni con las relaciones sociales necesarias en el sistema judicial para lograr un trato ajustado a la ley. Es decir, a la pobreza económica que sufren los adolescentes se agrega la violencia derivada de la inequidad del sistema de justicia.

CENTROS EDUCATIVOS	POBLACIÓN TOTAL	CON CONDENA
Centro Educativo de Itauguá	200	14
Centro Educativo La Esperanza	14	5
Centro Educativo Virgen de Fátima	21	4
Centro Educativo de Concepción	66	2
Centro Educativo El Sembrador	44	2
Área Menores de la Penitenciaría de Ciudad del Este	103	0
Área Menores de la Penitenciaría de Encarnación	14	1
Área Menores de la Penitenciaría de Pedro Juan Caballero	9	0
TOTAL	471	28

El mismo MJT recientemente dio a conocer el caso de un joven de 24 años que, por falta de recursos económicos y el abandono de su abogado defensor, permaneció en la cárcel de Tacumbú un año más de lo establecido.

El bono demográfico abre al Paraguay la oportunidad de contar con una mayor proporción de personas en edad de producir que dependientes, lo que le permite sentar bases firmes para un desarrollo inclusivo y sostenible en el largo plazo. Sin embargo, ni el sector público ni la sociedad en general son conscientes de este desafío. Por eso la problemática juvenil, específicamente la adolescente, permanece ausente en las demandas ciudadanas y en las políticas públicas. Las escasas respuestas que hay son deficientes en cobertura y calidad, como la educación, o tienen un carácter punitivo, como el encierro o la prisionización.

DIONISIO BORDA

LAS INVERSIONES PÚBLICAS Y LOS RIESGOS POTENCIALES



EL DÉFICIT EN INFRAESTRUCTURA ES UN GRAN CUELLO DE BOTELLA EN EL DESARROLLO DEL PAÍS. EL ESTADO NO ACOMPAÑÓ LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS Y DEMOGRÁFICAS DE GRAN MAGNITUD QUE TUVIERON LUGAR EN LA ÚLTIMA DÉCADA. EL GOBIERNO ANUNCIA AHORA PLANES AMBICIOSOS Y MEGAPROYECTOS PARA RESPONDER AL PROBLEMA CRÓNICO DE CARENCIA O INSUFICIENCIA DE INFRAESTRUCTURA. EXISTEN EN ELLO, SIN EMBARGO, SERIOS RIESGOS VINCULADOS A LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO, A SU ESCASA CAPACIDAD DE GESTIÓN Y A LA LIMITADA RECAUDACIÓN FISCAL.

OPORTUNIDADES ANUNCIADAS

El ministro de Obras Públicas y Comunicaciones anunció que la inversión prevista en el presente año fiscal asciende a US\$ 1.000 millones y que entre 2014 y 2016 se inyectará un total de US\$ 7.662 millones en nuevas obras viales, mantenimiento de rutas y caminos vecinales, construcción de puentes de hormigón, hidrovía, saneamiento ambiental en la zona de influencia del lago de Ypacaraí y plan maestro de electricidad.

Con el volumen de inversión anunciado para los cinco años de gobierno, el nivel de endeudamiento estaría en el orden de US\$ 16.000 millones, con un coeficiente de deuda del 22% del Producto Interno Bruto (PIB). Según la estimación oficial, este fuerte impulso de las inversiones públicas contribuiría entre 6% y 7%, en promedio anual, con el crecimiento del PIB.

El financiamiento de estas obras está estructurado sobre la Alianza Público-Privada (APP), la emisión de bonos soberanos y domésticos, los préstamos de la cooperación internacional y los fondos del Tesoro.

La APP es un instrumento nuevo de financiamiento cuyo éxito dependerá de varios factores como el prestigio y la solvencia de las compañías interesadas en este tipo de emprendimientos y la capacidad del gobierno de armonizar los intereses de los usuarios, el bienestar colectivo y el lucro de las empresas. Para alcanzar su objetivo también será necesario que los proyectos de APP sean cuidadosamente seleccionados, que las inversiones y servicios puedan ser pagados por los usuarios, que los proyectos adjudicados surjan de licitaciones competitivas

y transparentes, que el esquema de financiamiento sea conveniente para el gobierno y que las obras estén sujetas a estrictas fiscalizaciones.

La emisión de bonos es un recurso al que se puede recurrir con el cuidado de negociar condiciones favorables para el país, de no sobre endeudar al Estado y de no trasladar riesgos de pagos a las futuras administraciones.

La disponibilidad de préstamos de los organismos multilaterales y bilaterales es limitada para cada quinquenio y estaría en el orden de US\$ 4.000 millones en el mejor de los casos. A su vez, los recursos del Tesoro estarán más que nada comprometidos en los gastos corrientes del gobierno y en los fondos de contrapartida de los préstamos externos, dejando un margen muy estrecho para la financiación de obras de infraestructura.

POTENCIALES RIESGOS

El principal escollo que enfrenta el ambicioso plan del gobierno es la escasa capacidad de la gestión pública para atender los requerimientos de las inversiones, sin considerar la exigencia adicional y las complejidades de la puesta en marcha de las APP.

Esta falencia se manifiesta en la preparación de los estudios de factibilidad, la evaluación de impactos, la negociación, la ejecución de las obras y el control y fiscalización de las mismas. No es para menos, ya que solo el 6% de los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) tiene la calificación técnica requerida para ocuparse de obras de infraestructura, según declaraciones oficiales. Aún con la contratación de una empresa consultora internacional de gestión, no será fácil atraer profesionales nacionales calificados al sector estatal, debido al auge de las construcciones privadas que compite fuertemente por los escasos recursos técnicos existentes en esta área.

Esto es más preocupante aún cuando se sabe que el MOPC será la administración contratante más importante en el esquema de la APP para desarrollar, seleccionar, adjudicar y ejecutar los proyectos en el ámbito de los transportes y vías de comunicación, incluyendo el dragado y señalización de los ríos y los aeropuertos (Art. 7 de la Ley 5.102/13). Este ministerio tiene la responsabilidad de ejecutar al mismo tiempo las demás obras de infraestructura, pero su presupuesto en servicios personales no podrá crecer mucho, ya que la Ley de Responsabilidad Fiscal limita el incremento de los gastos corrientes.

La Secretaria Técnica de Planificación (STP) debe montar una unidad de proyectos de participación público-privada que tenga suficiente solvencia para estructurar los proyectos, elaborar los pliegos y evaluar las ofertas (Art. 8 de la Ley 5102/13), lo que exigirá tiempo y capacitación de recursos humanos.

También el Ministerio de Hacienda, que es la instancia responsable de emitir dictámenes técnicos vinculantes, deberá abocarse a la capacitación rápida de su plantel para asumir nuevas funciones.

Esta restricción en recursos humanos obliga a tener el cuidado de no apresurar licitaciones y adjudicaciones bajo el esquema de APP y de financiamiento con la colocación de bonos, debido a la debilidad institucional del Estado que no será fácil superar. Sería un error que, por querer mostrar resultados inmediatos, se ignore este problema en la decisión de proyectos que tendrán impacto de mediano y largo plazo.

Otro serio riesgo reside en aumentar la deuda pública con la estructura tributaria vigente y la presión impositiva actual. Si bien es cierto que el coeficiente de la deuda pública es bajo (14% del PIB) y el déficit fiscal es manejable (1,8% del PIB), la capacidad de recaudación tributaria es también limitada.

Entonces, si no se quiere simplemente transferir la responsabilidad del cumplimiento del pago de la deuda a futuros gobiernos, al mismo tiempo se debe llevar a cabo una reforma tributaria, poniendo énfasis en los impuestos directos para mejorar la justicia tributaria. Es necesario que los ricos paguen más de acuerdo a sus ingresos, con mayor razón si se toma en cuenta que los más beneficiados del incremento de las inversiones públicas serán los que generan riqueza en el país y no los que consiguen trabajos temporales en la construcción.

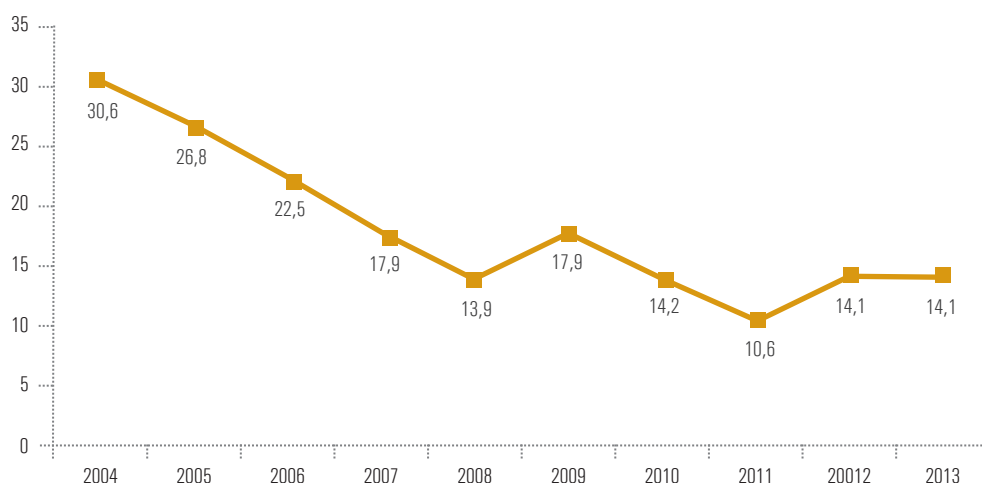
ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA DEL PARAGUAY ¿HAY QUE IR YA A UNA NUEVA EMISIÓN DE BONOS SOBERANOS?

JULIO RAMÍREZ

EL PARAGUAY, A DIFERENCIA DE LOS DEMÁS PAÍSES DE LA REGIÓN, ENTRÓ EN LA SENDA DEL ENDEUDAMIENTO SOLO RECIENTEMENTE. EL ENDEUDAMIENTO DE AMÉRICA LATINA HA BAJADO DE UN PROMEDIO DE 60% DEL PIB EN 2003 A 30% EN 2010, SEGÚN DATOS DE LA CEPAL, SU COMPORTAMIENTO ES ESTABLE Y LAS POSIBILIDADES DE UNA CRISIS DE LA DEUDA PÚBLICA SON REMOTAS.

También en el caso del Paraguay se puede observar una reducción del ratio de endeudamiento, que pasó de 30,6% en 2004 a 14,1% en 2013 (Gráfico 1). Ello se debió tanto a la reducción y estabilidad del endeudamiento público como al crecimiento del Producto Interno Bruto en dicho periodo.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA (EN % SOBRE EL PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento. Ministerio de Hacienda.

En los años 2012 y 2013, sin embargo, se observa una tendencia ascendente del endeudamiento, que en valores absolutos es muy superior al registrado en la década pasada. En el año 2004 la deuda pública era de US\$ 2.498 millones y en 2013 llegó a casi el doble con un nivel de US\$ 4.174 millones (Cuadro 1). Es importante acotar que, mientras el crecimiento de la economía impulsado por el boom de la demanda de materias primas se tradujo en una mejora de

los recursos públicos en los demás países de América Latina, esa situación no se dio en el caso del Paraguay, donde los ingresos del Estado provienen mayormente de los sectores que tienen menor participación en los beneficios de dicho crecimiento.

Puede observarse, así, que la relación entre el saldo de la deuda pública y los ingresos tributarios se ha mantenido en niveles similares entre 2008 y 2013, con un leve incremento de 2012 a 2013 (Cuadro 1).

CUADRO 1. DEUDA PÚBLICA (EN MILLONES DE US\$)

	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deuda Externa	2195,9	2139,9	2211,8	2339,7	2.288,5	2.240,2	2.674,0
% Total	89,0	85,5	81,7	82,4	83,3	62,4	64,1
% PIB	27,2	11,9	13,9	11,7	8,8	8,8	9,0
Deuda Interna	271,9	372,9	495,5	499,7	458,0	1.350,8	1.500,3
% Total	11,0	14,5	18,3	17,6	16,7	37,6	35,9
% PIB	3,4	2,0	3,1	2,5	1,8	5,3	5,1
Total	2467,8	2512,8	2707,3	2839,4	2746,5	3591,0	4174,3
% del PIB	30,6	13,9	17,9	14,2	10,6	14,1	14,1
% Sobre Ingresos Tributarios	3,10	1,42	1,37	1,14	0,93	1,11	1,28

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento. SEE. MH.

Si bien el peso de la deuda pública ha disminuido en proporción al PIB, en términos absolutos aumenta año tras año comprometiendo recursos que, de otra manera, hubiesen podido ser utilizados en programas sociales. En el año 2013 el servicio de la deuda pública implicó para el Estado un desembolso de US\$ 366,2 millones.

En el momento de contraer nuevas deudas también debe ser sopesada la capacidad de las instituciones públicas de gestionar los proyectos financiados con esos recursos y de ejecutarlos con eficiencia. Esto es, habida cuenta de los retrasos y obras de mala calidad que caracterizan al manejo de los proyectos de infraestructura en la experiencia paraguaya. Esa baja capacidad de gestión de los organismos estatales se ve reflejada en la no utilización de los recursos de los bonos soberanos colocados en enero de 2013, sobre los que ya se están pagando intereses. Así, el país paga un elevado costo de oportunidad por cada deuda que contrae.

La elección de la fuente de endeudamiento es, asimismo, una cuestión de suma importancia que debe ser analizada. Si bien es cierto que endeudarse en los mercados internacionales ayuda a mejorar la imagen del país para atraer inversiones, no debe perderse de vista que la utilidad es el único fin perseguido por los acreedores privados.

Antes de apresurar una nueva emisión de bonos soberanos, el gobierno debería detenerse a considerar que la mejor opción del Paraguay como país en vía de desarrollo con serias falencias institucionales tal vez sea enfocarse en los acreedores multilaterales, que tienen por objetivo general promover el desarrollo social en los países receptores de los préstamos.

CARLA
BOGADO YUBI

CRECE EL NÚMERO DE JUGADORES EN EL SISTEMA FINANCIERO



RECIENTES PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS ANUNCIAN LA ENTRADA DE DOS NUEVOS PARTICIPANTES AL RUEDO FINANCIERO PARAGUAYO. MIENTRAS SE ESPERA LA INCORPORACIÓN DE FIG S.A. DE FINANZAS, QUE OPERARÁ COMO FINANCIERA, SIGUE EN PROCESO LA SOLICITUD DE CAMBIOS ALBERDI PARA SU TRANSFORMACIÓN EN FINANCIERA Y, POR SU LADO, INTERFISA CONTINÚA SU PROCESO DE TRANSFORMACIÓN EN BANCO.

Asimismo, muy recientemente la Cooperativa Universitaria y una veintena de entidades del sector, incluyendo otras cooperativas grandes como Medalla Milagrosa, San Lorenzo y Luque, se han unido en el ambicioso proyecto de la creación de un banco cooperativo con la finalidad de ampliar la gama de sus operaciones y abarcar nuevos servicios financieros que ahora no pueden ofrecer: depósitos en cuenta corriente, cambios, financiación del comercio exterior y créditos corporativos, entre otros. La motivación de este proyecto está en que las cooperativas poseen actualmente una importante cantidad de recursos (aproximadamente 4 billones de guaraníes) que les reporta una ganancia relativamente baja comparada con los rendimientos que se consiguen en el sistema financiero.

La apertura de un banco cooperativo les permitirá obtener de esos recursos una mayor rentabilidad, considerando que las tasas activas de interés permitidas por la Superintendencia de Bancos (SIB) son especialmente elevadas, de casi 57% en el mes de marzo de 2014; y que, de acuerdo con los últimos informes sobre la rentabilidad del sistema financiero, el Retorno sobre Patrimonio de las instituciones bancarias está en el orden de 30%. Mayor inclusive que el de las financieras, que está en un promedio de 19%.

La entrada de nuevos participantes al sector financiero debería ser valorada como un hecho positivo, ya que permitiría alcanzar mayores índices de bancarización en forma más acelerada, así como debe esperarse que la mayor competencia baje los precios de algunos productos financieros, en beneficio de los consumidores finales.

Pero la apertura de una institución financiera que capta recursos del público, sea ésta un banco o una financiera, conlleva los grandes desafíos de contar

con un plan de negocios bien estructurado, una alta gerencia bien capacitada y, sobre todo, recursos humanos altamente profesionales.

No debe olvidarse que la crisis que sacudió al sistema financiero entre los años 1995 y 1999, y causó el cierre de varias instituciones financieras, se originó principalmente en la falta de responsabilidad de los administradores de las entidades de créditos en el manejo del dinero de los ahorristas.

La crisis se inició cuando en el año 1995 el Banco Central del Paraguay (BCP) se vio obligado a intervenir dos bancos nacionales. Ante esta situación, los ahorristas de otras instituciones comenzaron a reclamar sus depósitos, lo que aceleró la intervención de dos bancos más y de aproximadamente 18 financieras. En el año 1996 fueron intervenidas otras cinco financieras; en el año 1997 dos bancos más y cuatro financieras; y en el año 1998 cuatro bancos, cinco financieras y dos sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. Esta crisis tuvo el muy elevado costo de 1,2 billones de guaraníes (aprox. 350 millones de USD), que representaba en ese entonces entre 5% y 6 % del Producto Interno Bruto del país.

Entre las causas que llevaron a esa crisis se pueden citar: **a)** La saturación del mercado financiero; **b)** El enorme porcentaje de cartera relacionada; **c)** El elevado apalancamiento y una muy baja cobertura de préstamos morosos; **d)** Una estructura administrativa ineficiente de las entidades; y, **e)** La irresponsabilidad de sus administradores.

A raíz de la crisis mencionada, el BCP cuenta ahora con una nueva carta orgánica y con una nueva Ley de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Créditos que endurecieron los límites para la apertura de nuevas entidades y establecieron controles más específicos y más estrictos.

Si bien es totalmente auspiciosa la llegada de nuevos participantes al mercado financiero, es importante recalcar la importancia de que las instituciones autorizadas a operar en el mercado cuenten con un plantel de profesionales altamente técnicos y capacitados, así como con procedimientos claros y específicos. No debe perderse de vista que las cooperativas no son entidades reguladas por la Superintendencia de Bancos, y que la elección de sus autoridades pasa por un proceso de votación donde no priman criterios técnicos, sino más bien políticos.

Últimamente se ha podido leer en la prensa acerca de la intervención de una Cooperativa de Ahorro y Crédito del tipo A por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), a la cual se le ha congelado el retiro de ahorros, y sobre denuncias de manejos poco claros en la concesión de créditos de otra cooperativa del tipo A.

FERNANDO MASI

INVERSIÓN EXTRANJERA: ¿EXISTE UNA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO?



LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL PARAGUAY HA TENIDO UN CRECIMIENTO SIN PRECEDENTES EN LOS ÚLTIMOS CINCO O SEIS AÑOS. LA MISMA SE HA UBICADO, INCLUSIVE, EN SECTORES DIFERENTES A LOS TRADICIONALES DE LA ECONOMÍA NACIONAL. EL GOBIERNO ACTUAL SE MUESTRA MUY ACTIVO EN ATRAER MÁS INVERSIÓN EXTRANJERA. SERÍA INTERESANTE SABER SI EXISTE UNA ESTRATEGIA CLARA DETRÁS DE ESTE INTERÉS OFICIAL.

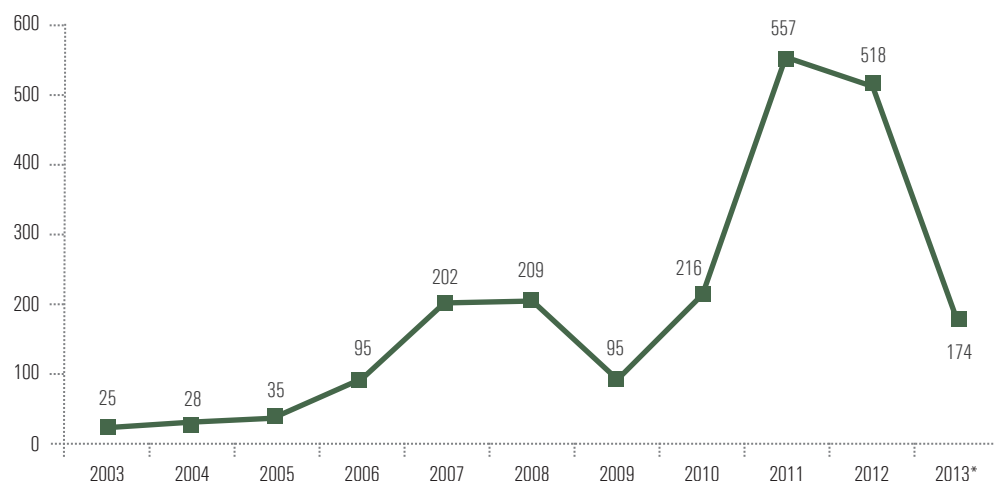
Uno de los objetivos del Plan de Desarrollo Nacional enunciado por el gobierno actual es el crecimiento económico inclusivo que tenga como resultado el aumento del empleo a través de la inversión privada nacional y extranjera.

En los últimos seis meses el gobierno ha puesto un énfasis especial en la atracción de inversión extranjera, tanto para las obras de infraestructura necesarias como en los sectores industriales y de servicios. Ha hecho presentaciones en el extranjero y ha recibido a delegaciones de empresarios en el país, entre las que se ha destacado la numerosa comitiva proveniente de estados vecinos del Brasil.

Sin embargo, la inversión extranjera directa (IED) ya ha llegado al país en volúmenes importantes en los últimos cinco años sin que medie ningún esfuerzo organizado del Estado para atraerla. Un incremento importante de los flujos netos de IED comienza a observarse en 2007-2008, con un salto importante en 2011 y 2012. La reducción de IED que se observa en 2013, del monto acumulado hasta el tercer trimestre, obedece muy posiblemente a la incertidumbre política creada por cambio de gobierno en junio de 2012 y por el año electoral siguiente¹.

¹ La mayor acumulación de flujos de la IED en 2012 se produjo en los dos primeros trimestres del año, de acuerdo con cifras del Banco Central del Paraguay (BCP).

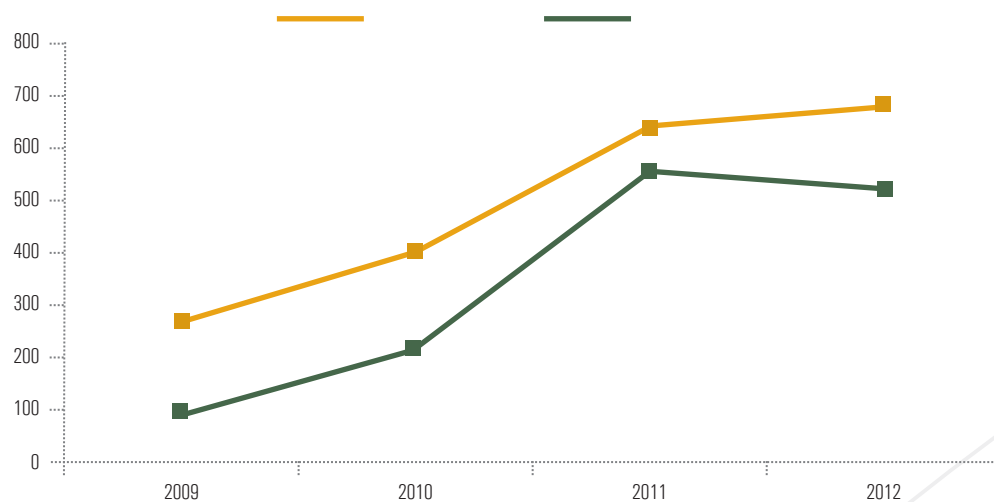
PARAGUAY: FLUJOS NETOS DE IED (EN MILLONES DE US\$)



Fuente: Anexo Estadístico de la Inversión Extranjera Directa (IED). BCP.
*Acumulado al tercer trimestre de 2013.

Las cifras de flujos netos de IED en el Paraguay manejadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) resultan más altas aún que las del BCP. Así, por ejemplo, para los años 2011 y 2012 el FMI reporta flujos netos de IED por US\$ 634 millones y US\$ 677 millones, respectivamente. Las diferencias son también relevantes en los datos de los años 2009 y 2010.

PARAGUAY: FLUJOS DE IED COMPARADOS (EN MILLONES DE US\$)



Fuente: Anexo Estadístico de la Inversión Extranjera Directa (IED). BCP.
Balance of Payments and International Investment Position Statistics. IMF.

Dos aspectos macro explican este comportamiento de la IED: la estabilidad macroeconómica ya consolidada y la alternancia pacífica en el poder. Sin duda, la alternancia luego de 60 años de dominio de un solo partido es un hecho político que aportó un atractivo adicional para la IED en el Paraguay.

Ya en un campo más micro, existen otras causas de este incremento significativo de la IED. Los buenos precios internacionales de los commodities agrícolas explican una inversión importante en aceiteras y frigoríficos que aumentaron la participación del sector industrial en los montos de IED. Al mismo tiempo, el mercado brasileño comenzó a ser atractivo para diversas industrias de exportación que aprovecharon entonces los regímenes especiales de incentivos a la inversión existentes en el Paraguay. Además, por primera vez se observa el interés de empresas extranjeras en la explotación de minerales metálicos en el Paraguay, como el oro, el silicio y el titanio, entre otros; al mismo tiempo que las prospecciones petrolíferas adquieren mayor notoriedad. Todavía más notable fue la intención de una gran empresa multinacional de instalar una fábrica de aluminio en el Paraguay, mirando al mercado brasileño².

A pesar de los avances de la IED en el sector productivo del país, el sector de servicios sigue constituyendo el mayor atractivo para este tipo de inversiones, principalmente en los campos financieros, inmobiliarios, de telecomunicaciones y de transporte³.

En efecto, las grandes empresas extranjeras, sean ellas multinacionales o regionales, se han instalado preferentemente en el sector de servicios del país. En el sector industrial se radicaron empresas de mediano porte, principalmente, y habría que preguntarse si las escalas de producción en un país pequeño y la escasa disponibilidad de mano de obra calificada pueden estar actuando como desincentivos de la inversión de las grandes empresas extranjeras en este sector⁴. En todo caso, es más factible pensar en la venida de este tipo de empresas para las grandes obras de infraestructura o para exploraciones mineras.

Una segunda pregunta tiene relación con el atractivo de las bajas tasas impositivas del Paraguay. Si estas tasas son mucho menores que en los países de la región y en las economías desarrolladas ¿por qué las empresas extranjeras utilizan preferentemente regímenes de incentivos especiales como la maquila, las zonas francas y otros que disminuyen aún más la ya reducida carga impositiva? Es probable que la respuesta se encuentre en que ciertos e importantes costos de transacción siguen siendo altos para estas empresas: la situación geográfica del país, el bajo nivel de conectividad, la inseguridad jurídica. De todos modos, queda la duda de cuánto sacrificio fiscal se debe realizar para atraer IED.

Una tercera pregunta no menos importante es si el gobierno actual posee una estrategia de atracción de inversiones que, además de tomar en cuenta el comportamiento mencionado de la IED en los últimos años, tenga incidencia en el direccionamiento de esta inversión en el futuro inmediato. Es decir, si se seguirá permitiendo que el mercado sea el único ordenador de este tipo de inversiones, o si también el Estado tendrá intervención en la asignación de este recurso de capital.

² Luego de tres años de negociación con autoridades gubernamentales, la inversión no se realizó y la empresa se retiró del país.

³ De acuerdo con las cifras del BCP, el sector servicios ha participado, en promedio anual, con un 71% del total de IED en el período 2007-2012.

⁴ La reciente delegación de inversores brasileños representa a empresas medianas y pequeñas de estados de Paraná, Santa Catarina y Mato Grosso do Sul y no a las mayores de Sao Paulo.

La intervención del Estado supone una estrategia que priorice sectores de la economía donde el impacto de la IED sea mayor en términos de una de las premisas del Plan de Desarrollo del actual gobierno: crecimiento inclusivo que signifique creación de empleos. Pero además de ello, esta estrategia también deberá tener en cuenta otros factores como: diversificación productiva, uso de la energía eléctrica, exportaciones con mayor valor agregado, etc.

Estos factores llevan, claramente, a otorgar preferencia al sector industrial en la estrategia de atracción de inversiones, por constituir uno de los canales más adecuados para la creación de empleos y para dotar de mayor valor agregado a nuestra producción.

Pero hasta ahora se desconoce si el gobierno tiene elaborada una estrategia que pueda sostener el nivel alto y sin precedentes de IED de los últimos seis años y que, al mismo tiempo, cree los instrumentos que orienten esa inversión hacia aquellos sectores que generan mayor crecimiento económico y empleo en el país. Sería muy recomendable que el gobierno informe claramente a la opinión pública y a los agentes económicos sobre su política de inversiones extranjeras.

LUIS ORTIZ SANDOVAL

FONACIDE: DE LA OPORTUNIDAD AL STATU QUO



LA POLÍTICA PÚBLICA EN SU LABERINTO

LA LEY DEL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) FUE APROBADA, PROMULGADA Y REGLAMENTADA CON LA INTENCIÓN DE ASEGURAR QUE LOS RECURSOS DE LA COMPENSACIÓN POR CESIÓN DE ENERGÍA HIDROELÉCTRICA SEAN DESTINADOS A SECTORES DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA CUYO REZAGO LIMITAN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PAÍS¹. EL SECTOR EDUCATIVO FUNDAMENTALMENTE, Y EL SANITARIO EN MENOR MEDIDA, FUERON IDENTIFICADOS COMO ESTRATÉGICOS PARA RECIBIR ESOS FONDOS PÚBLICOS Y APUNTALAR CON ELLOS LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES.

El proyecto original, formulado por el Ministerio de Hacienda en el año 2010, preveía una asignación de los fondos con base en análisis de evidencias para su distribución y de competencias institucionales para su gestión. Es por ello que se buscó, en dicha versión, apostar por el sistema educativo, al constituir un sector clave con necesidades evidentes, pero también por disponer de información actualizada proveniente de los registros administrativos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

No menos importante es el hecho de que esta entidad pública, rectora de la política educativa, tiene presencia en todo el territorio nacional, que permitiría implementar una gestión de los fondos a escala local. Un principio clave de la política pública es que la solución de cualquier problema de la realidad esté en función no solo de la información y de los recursos disponibles, sino también de la capacidad institucional de incidencia.

Sobre estas breves premisas, la ley del FONACIDE y su aplicación adolecen de serias contradicciones que vuelven tan necesarias como urgentes su revisión y reforma en el corto plazo. Dichas contradicciones serán abordadas en este texto, exponiendo los argumentos para una prioritaria e ineludible reforma de la ley.

¹ PARAGUAY República del, Ley 4.758/2012 "Que implementa el Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (FONACIDE)".

El primer límite concierne a la finalidad de la normativa, lo que los juristas denominan el “*espíritu de la ley*”, que en su formulación apuntó al desarrollo de la infraestructura educativa en condiciones insuficientes. El segundo límite involucra el criterio de asignación, distribución y transferencia de los fondos. Y el tercer límite resguarda las competencias institucionales para la gestión de la adecuación de la infraestructura.

En estos tres ámbitos, a juzgar por los hechos, la política pública se tradujo en una confusión de criterios para la identificación de requerimientos, la distribución de competencias y la ejecución. Lo que nos muestra que solo las buenas intenciones no bastan como guía de implementación de proyectos de envergadura cuya naturaleza involucra una complejidad de elementos y factores, que necesariamente se deben considerar en su formulación. En el Estado paraguayo, la participación del análisis científico en estos menesteres sigue siendo el cuello de botella de la política pública, quedando ésta circularmente presa en un interminable y oscuro laberinto.

LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA: EL ESPÍRITU DE LA LEY VERSUS EL DESPROPÓSITO DE LA LEY

Estamos llevados a pensar que la infraestructura constituye la base material de un sector institucional. Cuando nos referimos a la infraestructura educativa hacemos una equiparación automática con las instalaciones físicas del sistema educativo. Ciertamente, los factores edilicios constituyen un factor central. Pero la infraestructura también involucra los medios técnicos e institucionales para una eficaz transmisión del saber y para el desarrollo de competencias. Aquí se incluyen los equipamientos e insumos así como la formación permanente de los recursos humanos, o sea, los docentes.

En este sentido, la ley fue formulada respondiendo a la necesidad de adecuar la infraestructura pero previó una asignación mínima. Según la Ley 4.758/2012, que implementa el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), una parte de los fondos previstos se asignan a infraestructura educativa pública. El artículo 3º de la Ley establece en el inciso c) que un 25% del Fondo será destinado a Gobernaciones y Municipios; y el artículo 4º dispone que un 50% de dichos recursos debe destinarse a infraestructura del sistema educativo público.

Por otra parte, el artículo 12º en su punto 1, inciso c) establece que hasta un 15% del monto correspondiente al Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (del 30% del FONACIDE) debe destinarse a “*programas de mejoramiento de la oferta educativa, en escuelas, colegios e Institutos de Formación Docente del Sector Oficial, a través de la implementación de proyectos de infraestructura y equipamiento adecuado, que contemple la ampliación o mejoramiento de espacios educativos en uso y la construcción de nuevos espacios educativos como comedores escolares en los predios de las instituciones educativas, el equipamiento, mobiliario escolar y la dotación de materiales educativos*”.

Esta formulación constituye la primera contradicción de la ley. Si el objetivo de la normativa es, en diferentes puntos, la infraestructura pero su asignación es extremadamente baja, ¿qué función realmente cumple la misma? A juzgar por el limitado margen de disponibilidad de recursos, la ley aprobada acotó la concepción de infraestructura y dejó espacio a la asignación de recursos a otros rubros. Esto es tanto más cierto cuando la norma en cuestión distingue la infraestructura de la noción difusa y confusa de “*Excelencia Educativa*”².

Por una parte, los datos indican que la legislación no fue hecha con base en evidencias y en un análisis robusto, lo que hubiera implicado una medida más sensata en la asignación de fondos para el sector educativo cuya realidad indica una alta necesidad financiera de inversión³. Pero también hubiera cautelado los recursos hacia la formación de recursos humanos con apoyo de medios técnicos basada en una planificación institucional de adecuación y fortalecimiento de la infraestructura, tal como la definimos anteriormente.

En este sentido, el cabildeo efectuado por algunos sectores de la sociedad civil, especialmente de un grupo de periodistas de alto capital simbólico en el campo mediático, tuvo la buena intención de asegurar el “*blindaje*” de los recursos para el sector educativo. El problema es que la campaña bien intencionada no dio espacio ni tiempo al análisis económico-social, pedagógico e institucional del proyecto de ley, haciendo que la premura de su aprobación impere sobre la necesidad de un análisis criterioso, con evidencias, lo que hubiera dado un sentido estratégico a la legislación.

El curso de la historia de la ley tras su aprobación nos muestra que el cabildeo de buenas intenciones pero desinformado da lugar, en la práctica, al despropósito: una normativa de innumerables resquicios terminó beneficiando a intereses corporativos –tanto políticos como empresariales– que vieron en los fondos de compensación por la cesión de energía una oportunidad de acceso rápido a recursos financieros con bajos costos de transacción y con la predecible no rendición de cuentas.

REFORZAR LA INEQUIDAD: LA ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

El decreto del Poder Ejecutivo N° 9.966/2012 que reglamenta la ley de FONACIDE establece en su artículo 12 que, para la asignación de los fondos conforme al artículo 4º, el criterio será el de transferencias de royalties estipulado en la Ley N° 3.984/2010⁴. Según dicho criterio, del 100% de lo previsto en el artículo 4º de la ley

² Bajo este apelativo se insertó en la ley una previsión inusitada de recursos financieros para la así denominada “*incorporación de la tecnología en la educación*”, forma disimulada que algunas ONG’s y empresas privadas ligadas a la importación de computadoras utilizaron en el cabildeo de la ley para expandir potencialmente la oferta e incidencia del programa “*One Laptop for Child*” (OLC). Más problemático se presenta dicho punto cuando varios estudios internacionales muestran el carácter ambivalente de dicho programa, de bajo impacto cuando las condiciones educativas de una sociedad se hallan rezagadas en aspectos elementales tales como la infraestructura básica y el capital cultural familiar, generando dilemas de inequidades de aprendizaje que la tecnología de la información tiende a reforzar.

³ Ver ORTIZ Luis; GOETZ Kevin; GIMENEZ Luz, “*Asignación de fondos para adecuación de la infraestructura educativa. Hacia una propuesta de reformulación del FONACIDE*”, Revista Paraguaya de Educación, MEC, Asunción, 2014 (En prensa).

⁴ Ley N° 3.984/2010 “*Participación de Recursos en concepto de Royalties. Compensaciones para los Gobiernos departamentales y municipales*”.

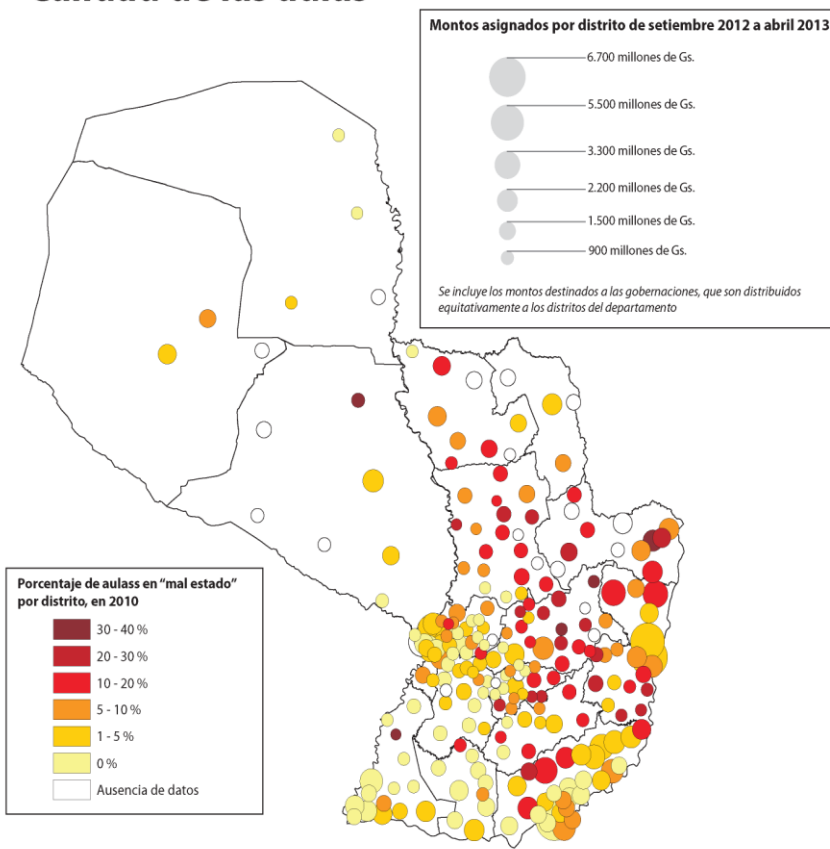
de FONACIDE, un 10% se destinará a Gobiernos Departamentales Afectados por la Represa Hidroeléctrica de Itaipú, un 10% a los Gobiernos Departamentales No Afectados, un 30% a Gobiernos Municipales Afectados y un 50% a Gobiernos Municipales No Afectados. Por otra parte, por el artículo 13 del Decreto N° 9.966/2012 establece que: a) Por lo menos cincuenta por ciento (50%) será destinado a proyectos de infraestructura en educación; b) El treinta por ciento (30%) a proyectos de almuerzo escolar; y, c) Los saldos remanentes a proyectos de inversión pública y de desarrollo.

Esta formulación constituye la segunda contradicción de la ley. Si ésta buscó apuntalar la adecuación de la infraestructura educativa sobre la base de sus necesidades reales y según las condiciones socioeconómicas en cada región del país, se desconoce por qué el criterio de asignación y distribución de los fondos fue la *“compensación a zonas afectadas por emprendimientos hidroeléctricos”*. Es decir, se formula y aprueba una legislación que busca atender un problema estructural del sistema educativo y, en contrapartida, se la reglamenta distribuyendo los recursos según un criterio residual, completamente ajeno a la problemática educativa y su infraestructura.

La insensatez es patente al punto que, aún bajo el supuesto de una eficiente gestión municipal de los recursos, la estructura inequitativa de asignación y distribución *se reproducirá por ley*. Esta es una prueba irrefutable de cómo el *Estado paraguayo incide directamente en la reproducción de las inequidades sociales y espaciales en el país*.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, la transferencia de recursos en concepto de royalties en el último semestre de 2012 y el primero de 2013 fue en promedio mayor para los municipios y regiones con menor requerimiento en términos de calidad de aulas (uno los indicadores sensibles). En contrapartida, menores recursos fueron asignados a los municipios y regiones con mayor requerimiento de adecuación de aulas en mal estado. Este patrón no varió ni lo hará por tener *“fuerza de ley”*. Es decir, mientras ésta no sea objeto de reforma, las brechas persistirán.

Distribución de recursos del FONACIDE para infraestructura educativa en función de Calidad de las aulas



En un estudio de nuestra autoría mostramos que la precariedad de la infraestructura resulta de la expansión de la cobertura educativa y la insolvencia del Estado para acompañarla con recursos de inversión. La adecuación de la infraestructura educativa pública basada en nuestro diagnóstico refiere la necesidad de inversión de una suma estimada en US\$ 1.200.000.000 (mil doscientos millones de dólares).

MONTO TOTAL DE ASIGNACIÓN SEGÚN TIPO DE INTERVENCIÓN. AÑO 2013

TIPO DE INTERVENCIÓN	TOTAL (GS.)	TOTAL (USD)
Construcción	769.653.407.591	171.034.091
Mantenimiento	3.377.479.254.200	750.550.945
Equipamiento	969.216.675.887	215.381.484
Refacción	393.482.097.231	87.440.466
Total general	5.509.831.434.909	1.224.406.986

Fuente: Ortiz et al., 2013.

El criterio de asignación y distribución de los fondos previstos en la ley del FONACIDE no es eficiente ni equitativo respecto de los requerimientos reales del sistema educativo en materia de infraestructura. El mismo debe ser modificado para que la inversión en adecuación de las instalaciones y en desarrollo técnico sea mayor y mejor, atendiendo cuatro dimensiones: **i.** la construcción y refacción de la infraestructura, **ii.** su mantenimiento, **iii.** su equipamiento y **iv.** el desarrollo de capacidades.

CRÓNICA DE UNA INCOMPETENCIA ANUNCIADA: LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL FONACIDE

Sabido es que los municipios, en su mayoría, carecen de capacidad de gestión para articular la oferta de servicios públicos a escala local, para recaudar impuestos así como para promover el desarrollo del bienestar de la población en su territorio. No obstante esta evidencia, la ley del FONACIDE dispuso que los municipios cargaran sobre sus hombros las competencias de la gestión de los recursos, a saber: el diagnóstico de la situación de la infraestructura educativa (cuya titularidad es de otra entidad pública), la administración de los fondos transferidos y la ejecución de las obras de adecuación.

Sin embargo, sin las fuentes de información, sin la capacidad técnica para planificar la adecuación y sin la capacidad de gestión para la administración efectiva, eficiente y transparente de los recursos, en la práctica los municipios se volvieron una especie de costales de papel donde la recepción de los recursos del Estado pasarían a su uso discrecional y derroche asegurado, sin monitoreo y sin obligación alguna de rendición de cuentas.

La aprobación y reglamentación de dicha normativa en el año 2012, contra toda evidencia empírica y contra toda racionalidad posible, se explica solamente por los intereses que la legislación, en su formulación heteróclita e irregular, traería para poderes fácticos a escala nacional y local: sacar provecho de la inconsistencia de la ley, de la debilidad institucional de los municipios y de la dispersión de las acciones respecto de una política pública que debería tener un carácter estratégico y global.

Esta tercera contradicción señala no solamente la baja inversión de los fondos para infraestructura educativa a nivel nacional, a casi dos años de la adopción de la ley, sino que también indica que la gestión pública municipal, en afinidad con el *“laissez faire”*, facilitado al patronazgo y clientelismo locales, derivó en agudizar el problema que se buscaba solucionar. Además instaló el riesgo de un bloqueo corporativo a la reforma, al otorgar a los poderes locales recursos que no estarán muy complacientes en soltar.

En este sentido, no se puede continuar desvistiendo un santo para vestir otro: con el propósito de “*fortalecer*” los municipios en completa abstracción de su actual realidad institucional, no puede otorgárseles de manera irresponsable recursos escasos y valiosos, dejando aislada a la entidad rectora de la política educativa. Esa política pública deberá estar a cargo de dicha entidad, a pesar de sus límites, dado que cuenta con la atribución legal y la capacidad relativa de planificación y coordinación nacional para un proceso que indefectiblemente requiere un abordaje global. Incluso la evaluación y auditoría serán más plausibles bajo este esquema.

HACIA UNA NUEVA OPORTUNIDAD

El escenario actual, de “*suma cero*” entre las correlaciones de fuerza de las diferentes entidades y actores constituye una amenaza pero también, paradójicamente, la oportunidad de una decisiva reforma legislativa, habilitando una discusión amplia y la formulación de una nueva versión –informada– de la ley.

En este marco, se requiere una reforma que asegure tres principios fundamentales: **1.** que la asignación de los recursos se efectúe a partir de diagnósticos objetivos, con base en métodos de análisis estandarizados e institucionalizados; **2.** que se establezcan criterios objetivos de priorización, atendiendo las inequidades socio-espaciales del país, las características físicas de los establecimientos educativos y los perfiles socio-demográficos de los municipios; y, **3.** que la entidad rectora (MEC) tenga un alto protagonismo en todo el ciclo de la política pública, desde el diagnóstico y el diseño hasta la ejecución y el monitoreo, sin perjuicio de que los municipios cumplan funciones específicas y relevantes acompañadas de recursos. Estos tres criterios harían posible prever planes de corto y largo plazo en el desarrollo de la infraestructura.

En todo caso, los costos de transacción de la burocracia, la escasez de políticas públicas con base en la investigación científica y la ineficiencia de la gestión no pueden resolverse sino implementando una reforma consistente e integral de la administración del Estado, objetivo pendiente en todos sus niveles jurisdiccionales y concierne a todos los estamentos y actores involucrados en la gestión pública.



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py



entre paréntesis

estudio de diseño
(0981) 145770
marina@entreparesis.com.py