

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

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

### **1. INTRODUCCIÓN**

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

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

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

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

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

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

## 2. ANTECEDENTES EN PARAGUAY <sup>1</sup>

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

La cobertura de infraestructura vial es muy baja<sup>2</sup> y el sobrecosto del transporte y de la logística es de alrededor del 4,3% del PIB<sup>3</sup>. La falta de integración interna y externa del Paraguay, país mediterráneo, constituye una restricción fuerte para su desarrollo económico. La respuesta a los déficits, ineficiencia e ineficacia de las políticas de provisión de servicios públicos ha sido la multiplicación de programas e instituciones que desperdician recursos y no atacan las causas de los problemas.

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

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

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

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

3 CARANA – USAID (2006).

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

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal.

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

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

### 3. EMPRESAS PÚBLICAS SIN MAYORES REFORMAS

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección de Política Fiscal.

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

**Cuadro 3**  
**Estado empresario (\*)**

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

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



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

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

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

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

**Cuadro 4**  
**Cobertura de servicios públicos**

SERVICIOS	2002	2003	2004	2005	2006
<b>CORRIENTE ELÉCTRICA</b>					
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

<b>TELÉFONO LÍNEA FIJA</b>					
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
<b>TELÉFONO MÓVIL</b>					
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
<b>ESSAP / SENASA</b>					
Total	41,4	46,4	46	46,3	50,1
Urbana	57,3	61,5	60,4	60,0	62,3
Rural	17,5	24,7	24,9	25,3	31,8

Fuente: DGEEC. EPH

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

Las tarifas de agua potable y alcantarillado de ESSAP son las mismas para todo el país, no hay grandes diferencias entre tarifas para diferentes categorías de usuarios (solamente un 15% más alto para usuarios no residenciales que para usuarios residenciales) y entre tarifas para diferentes niveles de consumo. Las tarifas aumentaron significativamente entre 1997 y 2001, de US\$ 5 para una factura residencial típica (consumo de 20 m<sup>3</sup> por mes) a US\$ 8,60. Sin embargo, el ritmo de incremento tarifario no fue el mismo que el ritmo acelerado de la inflación en los años siguientes y las tarifas disminuyeron en términos reales a US\$ 5,30 por mes en 2003<sup>6</sup>. Se estima que un hogar promedio en los dos primeras quintiles de ingreso

6 ADERASA: Las tarifas de agua y alcantarillado en América Latina, p. 66, y cálculos usando tasas de cambio de [www.oanda.com](http://www.oanda.com)

paga 5% de su ingreso por la factura de agua y alcantarillado<sup>7</sup>, lo que se considera como el límite máximo de su capacidad de pago. Sin embargo, las tarifas del prestador del ESSAP están actualmente por debajo del costo y se ajustan muy esporádicamente, lo que genera pérdidas de operación sustanciales. Por tanto, resulta imposible financiar las inversiones necesarias para ampliar la cobertura y para mejorar la calidad de los servicios y pagar las cargas financieras.

En la práctica, la ESSAP no es un monopolio. El déficit es cubierto por proveedores privados. Los agentes privados (“aguateros”) son otros proveedores de servicio de agua. Se estima que operan unos 500 proveedores privados que brindan servicios a aproximadamente 500.000 personas, principalmente en el área metropolitana de Asunción. Estos aguateros operan sistemas a pequeña escala de hasta 3.000 conexiones. En zonas rurales y en algunas pequeñas ciudades operan las juntas de saneamiento<sup>8</sup>. Existen aproximadamente 2.500 de ellas. Estas están agrupadas en 10 asociaciones localizadas en 3 departamentos. Las asociaciones acompañan a las juntas en el funcionamiento y el mantenimiento de los sistemas. Las juntas deciden si se integran a la asociación o no, y los que se integran pagan una cuota. Cada asociación agrupa a aproximadamente a 50 juntas, lo que representa la mitad de las juntas por departamento. La gran mayoría de los sistemas de las áreas rurales utilizan aguas subterráneas con bombeo eléctrico, aprovechando la alta cobertura de la red eléctrica en Paraguay. La cobertura del servicio es del 50% en el área urbana y del 32% en el área rural (Cuadro 4).

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

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

7 ADERASA, p. 70

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

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

*La Industria Nacional del Cemento (INC)* es una empresa pública con personería jurídica y patrimonio propio. Esta entidad está sujeta a las disposiciones del derecho privado. La INC tiene por objeto explotar la industria del cemento y otras derivadas, por sí o por intermedio de la integración con otras empresas. La empresa produce monopólicamente este producto. La comercialización la hace mediante intermediarios privados. Su razón de ser es la posesión por parte del país de la materia prima. La empresa<sup>9</sup> también se encarga directa o indirectamente de la industria del yeso, de la cal y sus derivados. Es una empresa que opera a pérdida por la incapacidad de realizar nuevas inversiones, por tener altos costos administrativos y por exceso de personal. Tiene la competencia de importaciones ilegales. En forma periódica interrumpe la producción por desperfectos técnicos de sus equipos antiguos, causando el desabastecimiento del mercado interno.

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

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

---

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

proceso de refinamiento en su planta y de las compras directas realizadas en el exterior. El suministro de petróleo crudo y combustibles se realiza mediante la ejecución de contratos con varias empresas que operan en el mercado internacional y constituyen la fuente de abastecimiento de los combustibles que PETROPAR comercializa<sup>10</sup>. Los proveedores entregan el combustible en el Río de la Plata. El flete fluvial desde los puertos del Río de la Plata indicados por los proveedores es cubierto por varias empresas navieras nacionales contratadas vía licitación pública, con fuerte sospecha de arreglos políticos.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **Análisis y conclusiones**

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

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

La empresa de provisión de agua y alcantarillado, ESSAP, necesita una inyección de capital privado (capitalización, tercerización o concesión) para la reorganización, mantenimiento y expansión de sus servicios. Tal como hoy funciona no es posible su continuidad; está a punto de colapsar por una pérdida física de 40%, una pérdida operativa de US\$ 4,7 millones, según una auditoría externa de 2004; patrimonio neto negativo de US\$ 9,9 millones, una deuda interna de US\$ 38,9 millones y una deuda externa de US\$ 158 millones, cuya amortización corre por cuenta del Tesoro<sup>11</sup>. La

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

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

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

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

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

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

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



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

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

#### **4. ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

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

**Cuadro 5**  
**Estado proveedor de servicios públicos (A)**

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

### Recaudación de impuestos

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

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

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

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

### **Fomento de la producción**

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

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

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

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

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

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

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

## **Instituciones de investigación**

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

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

### **Infraestructura pública**

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

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

### **Organismos de capacitación**

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

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

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

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

**Cuadro 6**  
**Estado proveedor de servicios públicos (B)**

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

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

## Fomento de la exportación

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

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

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

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

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

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

---

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



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

### **Defensa de los consumidores**

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

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

### **Defensa de la competencia**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Superintendencias**

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

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

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

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

---

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

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

### **Análisis y conclusiones**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Educación

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



### Cuadro 8

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

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

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

### Salud

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 9**  
**Indicadores de educación y salud**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Educación escolar básica</b>						
Escolaridad (matrícula)	1.241.391	1.237.546	1.243.834	1.245.847	1.251.525	1.230.186
Alumnos Remitentes	80.973	77.272	72.031	65.765	50.949	46.850
Deserción	n.d	n.d	81.747	80.870	81.460	78.447
<b>Salud</b>						
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, Encuestas de Análisis de Salud y Estadísticas. Washington DC, 2007.

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

n.d.: no disponible

## Seguridad Social

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

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

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

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

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

(\*) Incluye: Seguro Privado Individual, Privado Familiar, Militar, Policial, Local.  
 Fuente: STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2005.

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

## Vivienda

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Análisis y conclusiones**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. CONCLUSIONES FINALES

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

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

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

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

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



## BIBLIOGRAFÍA

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