SERIE PROPUESTAS

PN-ABT-909
92974

PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA para Paraguay

CENTRO PARAGUAYO PARA LA PROMOCION DE LA LIBERTAD ECONOMICA Y DE LA JUSTICIA SOCIAL

C E P P R O

DELINEAMIENTOS GENERALES

POLITICAS ESPECIFICAS Y SECTORIALES

El Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO) es una institución no gubernamental sin fines de lucro, que se declara autónoma e independiente, abierta a la comunidad, interdisciplinaria y plurisectorial

El CEPPRO se ha constituido con el propósito de:

- dar a conocer el condicionamiento recíproco de la libertad económica y de la justicia social, así como la posibilidad real de su combinación concreta en beneficio de todos los ciudadanos de la República, en un sistema democrático,
- realizar estudios acerca de la experiencia en otros países con este sistema económico y social,
- presentar análisis acerca de su aplicación en el Paraguay, y proponer eventuales adaptaciones a la realidad concreta del país,
- promocionar las ventajas de la combinación simultánea de la eficiencia económica con la eficiencia social, en una sociedad democrática pluralista,
- promover la convivencia y tolerancia de ideas varias conducentes todas al objetivo comun de la consolidación democrática, mediante el diálogo fructífero con los diversos grupos y actores políticos, económicos, sociales, religiosos y culturales de nuestro país,
- articular mecanismos de influencia que posibiliten la aplicación práctica de estos principios en la política socio-económica global del Paraguay

FASE II

Políticas Específicas y Sectoriales

PARTE I

Ordenamiento del Mercado

PARTE II

Política Fiscal

PARTE III

Reforma del Sistema Financiero

PARTE IV

Política de Desarrollo Rural

PARTE V

Política Laboral

PARTE VI

Política Social

Setiembre de 1994

© CEPPRO
Tte. Delgado 386 y Serrati
Asunción, Paraguay
Tel. 203-445

Composición y armado: CEPPRO
Diseño gráfico: Ilse Sirvent
Impresión: Ediciones y Arte

FASE I
Delineamientos Generales

A. Evaluación de la Situación Institucional y Socio-económica del País
B. Propuesta de Política Económica: Delineamientos Generales

FASE II
Políticas Específicas y Sectoriales

I. Ordenamiento del Mercado
II. Política Fiscal
III. Reforma del Sistema Financiero
IV. Política de Desarrollo Rural
V. Política Laboral
VI. Política Social

PRESENTACIÓN

En 1989, poco después del cambio de gobierno, el entonces Presidente Rodríguez expresó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que el Paraguay se orientaría hacia la Economía Social de Mercado. Más allá de reflejar o no una genuina convicción o una clara y decidida voluntad política para la aplicación de ese sistema, dicha expresión creó expectativas en tal sentido en diversos sectores. A la vez, la apertura política permitía que esta Institución, el Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO), pudiera aprovechar el espacio abierto, e iniciara y desarrollara sus actividades con el objeto de promover en el ámbito nacional tal concepción de organización socio-económica.

Hacia fines de 1992, algunos de los principales candidatos para las elecciones presidenciales de 1993 manifestaron ser partidarios de implementar un sistema de economía de mercado con especial preocupación por "lo social", seguramente sin tener idea bien definida del alcance del mismo ni de todas las implicancias de su implementación. Paralelamente, otro de los principales candidatos ponía en cuestionamiento la eficiencia y la eficacia de la economía de mercado para la asignación de los recursos económicos, con argumentos que reflejaban prejuicios y poca claridad de conceptos en la materia.

Considerando esto, y teniendo la mira puesta en el período constitucional de gobierno 1993-1998, el CEPPRO asumió en marzo de 1993 la tarea de formular una PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA, de acuerdo con los principios fundamentales de una economía de mercado con responsabilidad social y ecológica que supone una acción subsidiaria del gobierno en el campo económico-social. El objetivo fue poner a disposición de instituciones públicas y privadas, partidos y movimientos políticos, gremios empresariales y sindicales, así como de la ciudadanía en general, un programa eficaz en función del desarrollo. Todo ello se concretó en el marco de un convenio suscrito con el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

El proyecto fue estructurado en tres fases. La Fase I se elaboró durante los meses de marzo y abril, culminando pocos días antes de las elecciones nacionales del 9 de mayo con la publicación de un documento que fue sometido a la consideración pública. En ese documento se evalúa primeramente la situación institucional, económica y social del país, identificándose los principales problemas en dichas áreas; en base a este diagnóstico, se formulan posteriormente los "delineamientos generales" de la PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA.

En la Fase II, encarada a partir del mes de junio, se profundizó y amplió el análisis de las propuestas contenidas en el documento anterior, elaborándose "políticas específicas y sectoriales" concretas y de aplicación práctica en el país. Como resultado de esta labor fueron publicados seis documentos a principios de diciembre, cada uno de ellos dedicado a tratar un aspecto de la problemática económico-social. Naturalmente, no era factible estudiar exhaustivamente todo el espectro de realidades que ésta abarca; necesariamente había que ser selectivo en la determinación de ciertas prioridades, quedando otras como objeto de proyectos posteriores.

Las publicaciones correspondientes a las Fases I y II tuvieron el carácter de documentos de trabajo. Su distribución en distintos ámbitos de los sectores público y privado derivó en una interesante repercusión. Teniendo en cuenta que el contenido de tales trabajos no ha perdido actualidad, ya que desde luego su proyección supera un contexto meramente coyuntural, el CEPPRO considera justificada la integración y edición de los siete referidos documentos (con algunas modificaciones de forma) en un solo volumen, que es este libro que la Institución presenta.

De esta manera se pretende facilitar una difusión de mayor alcance de esta PROPUESTA DE POLÍTICA ECONOMICA, para que pueda servir no sólo como programa de acción gubernamental, sino también como estímulo e impulso para un debate más amplio acerca de los múltiples problemas y sus soluciones en relación con el desarrollo del país. Sólo con aportes concretos y críticas constructivas se puede contribuir a encontrar las respuestas a los problemas del subdesarrollo (sin ignorar que la voluntad política en la dirección correcta juega ciertamente un papel decisivo). Cabe señalar que estos textos están abiertos a una eventual revisión en función de un pragmatismo racional, aunque repetando debidamente los principios fundamentales antes aludidos.

Para la elaboración de los trabajos, la Institución contó con un equipo técnico altamente calificado, integrado por especialistas en Economía y otras disciplinas que se desempeñan profesionalmente en el país, tanto en el sector público como en el privado. El método de trabajo consistió en el análisis individual y grupal de los distintos temas abordados, preparándose documentos preliminares que se vieron sometidos a discusiones y sucesivas lecturas críticas y revisiones correctivas. Cabe destacar que en la labor realizada también se contó con el asesoramiento de profesores de la Universidad Católica de Chile y de expertos de los Ministerios de Hacienda y de Trabajo del mismo país. El CEPPRO agradece a todos aquellos que participaron en este emprendimiento.

Tras la culminación de la segunda fase, en enero de 1994 empezó a desarrollarse la Fase III del proyecto. Prevista inicialmente como una labor de asesoramiento a instituciones públicas y privadas en vinculación con la implementación de toda o parte de la propuesta elaborada, tuvo posteriormente un objetivo más ambicioso: el estudio de distintos proyectos de leyes relacionados con la aplicación de medidas concretas de política económica por parte del Gobierno. Cabe destacar en este punto la importancia de un marco jurídico claro, coherente y racional para el adecuado desenvolvimiento de la iniciativa privada en el mercado. Se desarrolla así un trabajo de análisis crítico económico-jurídico que tiene como propósito contribuir a la conformación de un orden legal con tales características. Esto es posible mediante la ampliación y prolongación del referido convenio con el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

En efecto, suscripto el convenio en marzo de 1993 con vigencia hasta enero de 1994, en el mes de agosto se acordó la primera enmienda que extendió la vigencia del mismo hasta el mes de diciembre de 1994, permitiendo la señalada complementación del ánalisis económico con el análisis jurídico. El CEPPRO agradece a la USAID la confianza en la Institución, manifestada a través del importante apoyo financiero que le ha brindado y le sigue brindando, el cual ha hecho posible la elaboración y publicación de la presente PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA, así como hace posible la realización de los actuales trabajos, significando todo ello una considerable expansión de las actividades institucionales.

Lorenzo N. Livieres Guggiari
Director Ejecutivo

FASE I
DELINEAMIENTOS GENERALES

Resumen 1
Cuadro Sinóptico 9

PARTE A
Evaluación de la Situación Institucional y Socio-económica del País

1. Marco General 15
1.1. Problemática del Intervencionismo y del Estatismo en el Paraguay 15
1.2. El Régimen de Competencia 20
1.2.1. Introducción 20
1.2.2. La Intervención Estatal en los Mercados 21
1.2.3. Los Empresarios 24
2. Diagnóstico de la Economía Paraguaya: Problemas Fundamentales 31
2.1. Debilidad del Crecimiento Económico 31
2.2. Estancamiento del Desarrollo Rural 37
2.3. Precario Equilibrio Macroeconómico 41
2.3.1 Inestabilidad del Nivel de Precios 42
2.3.2.Fragilidad del Equilibrio Fiscal 48
2.3.3 Desequilibrio del Sector Externo 51
3. Diagnóstico de la Situación Social: Problemas Fundamentales 55
3.1. Condiciones de Vida Rural/Urbana 55
3.2. Educación 56
3.2.1. Nivel de Educación 56
3.2.2. Principales Deficiencias del Sistema Educativo 57
3.3. Salud: Condiciones de Salud de la Población 58
3.4. Vivienda 60
3.4.1. Condiciones de Vivienda de la Población 60
3.4.2. Limitaciones de los Programas de Vivienda 61
3.5. Nivel de Deterioro del Medio Ambiente 62
3.6. Situación Laboral/Sistema Previsional y de Seguridad Social 63
3.6.1. Situación Laboral 63
3.6.2. Sistema Previsional y de Seguridad Social 65

G

PARTE B
Propuesta de Política Económica: Delineamientos Generales

Introducción 67
1. Política de Ordenamiento 71
1.1. Necesidad de Definir el Rol del Estado 71
1.2. Restablecer la Economía de Mercado 77
2. Política de Estabilización Macroeconómica 81
2.1. Política Monetaria y Financiera 81
2.1.1. Manejo Monetario 81
2.1.2. Reforma Financiera 82
2.2. Equilibrio Fiscal 84
2.3. Política de Sector Externo 84
3. Adecuada Política Fiscal 87
3.1. Política de Mejoramiento de Ingresos Fiscales 87
3.2. Política de Racionalización de Gastos 88
3.3. Administración Presupuestaria 90
4. Profundización de la Política Social 93
4.1. Área Educación 93
4.2. Área Salud 94
4.3. Área Vivienda 95
4.4. Área Medio Ambiente 96
4.5. Área Laboral 97
4.5.1. Institucionalidad Laboral 97
4.5.2. Seguridad Social y Previsión 98
5. Otros Tipos de Apoyo para la Reactivación Productiva 101
5.1. Apoyos de Carácter General para Todos los Sectores Productivos 101
5.2. Apoyos Específicos para Pequeños Productores Rurales y Urbanos 103

H

FASE II
POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES

PARTE I
Ordenamiento del Mercado

Resumen 107
Cuadros Sinópticos 111
Introducción 115
1. Política de Privatizaciones 117
1.1. Análisis de la Política Actual de Privatizaciones a través de la Ley 126/91 117
1.2. Propuesta para una Política Transparente de Privatizaciones 120
1.2.1. ¿Por qué Privatizar? 120
1.2.2. Condiciones para el Éxito de las Privatizaciones 121
1.2.3. Métodos para Privatizar 123
1.2.4. Formas de Privatización 124
1.2.5. Establecimiento de Precios 125
1.2.6. Fases de Privatización 126
1.2.7. Privatización de Monopolios Naturales: Necesidad de un Marco Regulatorio 128
2. Otras Medidas Necesarias para Desarrollar el Mercado y Promover el Régimen de Competencia 135
2.1. Racionalidad de las Regulaciones 135
2.1.1. Acceso al Crédito del Sector Financiero Formal 135
2.1.2. Acceso a Información 136
2.1.3. Constitución de Sociedades 136
2.1.4. Otros Procedimientos Burocráticos 137
2.1.5. Trámites para las Operaciones de Comercio Exterior 137
2.2. Garantizar el Desarrollo de la Competencia 139
2.2.1. Necesidad de una Comisión Antimonopolios 139
2.2.2. Necesidad de un Marco Regulatorio Eficiente de Contratación del Estado 140
Anexo: Análisis de la Situación Económico-Financiera de las Empresas Públicas 147
Referencias Bibliográficas 169

PARTE II
Política Fiscal

Resumen 171
Cuadros Sinópticos 175
Introducción 179
1. Mejoramiento de la Recaudación Tributaria 181
1.1. Modificaciones en la Estructura Tributaria 185
1.2. Reforma de la Administración Tributaria 188
1.3. Aumento de la Conciencia Tributaria de la Población 192
2. Impacto Fiscal de las Privatizaciones 193
2.1. Impacto de Corto Plazo 193
2.2. Impacto de Largo Plazo 194
2.3. Impacto en el Patrimonio Neto del Sector Público 195
2.3.1. Causas del Deterioro del Patrimonio Neto 196
2.3.2. Causas del Aumento del Patrimonio Neto 197
2.4. Financiamiento del Déficit 197
3. Reforma y Modernización de la Administración del Estado 199
3.1. Modernización de la Administración Fiscal 201
3.1.1.Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado 201
3.1.2. Política de Racionalización Presupuestaria 212
3.2. Reformas del Sector Público en General 221
3.2.1. Organización del Poder Ejecutivo 221
3.2.2. Reformas de Organización Administrativa del Estado 224
3.3. Recomendaciones Finales 224
Referencias Bibliográficas 227

PARTE III
Reforma del Sistema Financiero

Resumen 229
Cuadros Sinópticos 233
1. Aspectos Conceptuales de una Reforma del Sistema Financiero 239
2. Evaluación y Perspectivas de la Reforma Financiera en Paraguay 243
3. El Proyecto de Ley del Banco Central 247
3.1. Autonomía Técnica: Elementos Determinantes 247
3.1.1. Objetivos de la Política Monetaria 247
3.1.2. Fuentes de Expansión de la Emisión Monetaria 248

3.1.3. Autonomía Personal y Presupuestaria 249
3.2. Funciones del Banco Central 250
3.2.1. Monopolio de la Emisión 250
3.2.2. Banco del Estado 250
3.2.3. Banco de Bancos 251
3.3. Regulación Monetaria y Cambiaria: Instrumentos de Política Monetaria 253
3.3.1. Encaje Legal 254
3.3.2. Disposición de los Depósitos del Sector Público 255
3.3.3. El Redescuento 257
3.3.4. Control y Selección del Crédito 258
3.3.5. Operaciones de Mercado Abierto 259
3.3.6. Operaciones Cambiarias 260
4. Reforma del Sistema Financiero 263
4.1. Estructura Organizacional 263
4.1.1. Definición de Giro Bancario 263
4.1.2. El Modelo de Banco 264
4.2. Pasos del Proceso de Reforma 266
4.3. Nuevo Marco Legal del Sistema Financiero: Contenido del Mismo 267
4.4. Regulación y Supervisión del Sistema Financiero 268
4.4.1. Regulación Prudencial 270
4.4.2. Regulación Financiera 277
4.4.3. Regulación Organizacional 279
5. Sistema de Seguros: Principales Aspectos de una Nueva Ley 281
5.1. La Importancia del Margen de Solvencia 281
5.2. Otros Aspectos Relevantes que Considerar 283
6. Determinantes para el Desarrollo del Mercado de Valores 287
6.1. Institucionalidad Legal para el Funcionamiento Transparente del Mercado de Valores 287
6.2. Instrumentos para Iniciar el Mercado de Valores 289
6.3. Condiciones para el Desarrollo del Mercado de Valores 290
7. Reforma del Sistema Previsional: Condiciones Previas y Pasos a Efectuar 293
7.1. Características del Actual Sistema Previsional 293
7.2. Distintas Alternativas de un Sistema Previsional 294
7.3. Características y Ventajas del Sistema de Capitalización Individual 295
7.4. Requisitos para Desarrollar un Sistema de Capitalización Individual 296

K

7.5. Estrategia para la Implementación de un Sistema de Pensiones de Capitalización Individual 297
7.6. Problemas que debe Atender el Nuevo Sistema de Jubilación y Pensiones. 299
7.7. Medidas para el Período de Transición 302
Referencias Bibliográficas 305

PARTE IV
Política de Desarrollo Rural

Resumen 309
Cuadros Sinópticos 313
Introducción 317
1. Política Agraria 319
1.1. Demanda de Tierra 319
1.2. Oferta Potencial de Tierras 322
1.2.1.Modalidades de Acceso a la Tierra 324
1.2.2. Políticas Complementarias de Acceso a la Tierra 326
1.3. Diseño de los Asentamientos y Colonias 331
2. Política Agrícola 333
2.1. Diversificación Productiva 333
2.1.1. Diversificación Productiva y Políticas Diferenciadas 334
2.1.2. Diversificación Productiva, Seguridad Alimentaria y Economía Campesina 335
2.1.3. Diversificación Productiva, Expansión Vertical y Producción Sostenible 337
2.1.4. Diversificación Productiva y Agroindustrias 338
2.2. Organizaciones de Productores 340
2.3. Financiamiento de la Producción Agropecuaria 341
2.3.1. Mecanismos Formales de Concesión de Créditos 341
2.3.2. Sistema Financiero Informal (Acopiadores, Desmotadoras) 345
2.4. Mercado Externo 348
2.5. Otros Tipos de Políticas Específicas 349
2.5.1. Seguro Agrícola 349
2.5.2. Política de Precios o de Subsidios 350
Referencias Bibliográficas 353

PARTE V
Política Laboral

Resumen 355
Cuadro Sinóptico 359
Introducción 361
1. El Mercado del Trabajo y la Institucionalidad Laboral 363
2. Productividad y Determinación del Salario 369
3. Políticas y Medidas para Desarrollar el Mercado de Trabajo 373
3.1. Papel del Sector Público 374
3.1.1. La Inspección del Trabajo 375
3.1.2. Servicios de Empleo 375
3.1.3. La Capacitación y Re-capacitación de Mano de Obra 376
3.2. Programas Específicos 379
4. Análisis del Código Laboral y Algunas Recomendaciones de Modificación 383
4.1. Término del Contrato de Trabajo 384
4.2. Organizaciones Sindicales 391
4.3. Negociación Colectiva 395
4.4. Otras Materias 402

PARTE VI
Política Social

Resumen 411
Cuadro Sinóptico 415
1. Área Educación 417
1.1. Ampliación de Cobertura 417
1.2. Descentralización de la Educación: Rol de los Municipios 421
1.3. Mejoramiento del Servicio 423
1.3.1 Revisión Curricular 423
1.3.2 Formación de Educadores 423
1.4. Aspectos Administrativos y Financieros 424
2. Área Salud 431
2.1. Ampliación del Servicio Médico-Hospitalario 432
2.2. Sistema Previsional y Seguridad Social 434
2.3. Redefinición del Rol del Estado 435
Referencias Bibliográficas 439

FASE I
Delineamientos Generales

PARTE A
Evaluación de la Situación Institucional y Socio-económica del País

PARTE B
Propuesta de Política Económica: Delineamientos Generales

Coordinadora General
Lorena Ocampos

Equipo Estable
Lorenzo Livieres Guggiari
Reinaldo Penner
Ricardo Rodríguez Silvero
Jorge Schreiner

Integrantes de Grupos de Trabajo
Eusebio R. Ayala
Luis Campos
Inocencio Palacios
Vicente Ramirez
Guillermo Sosa

Colaboradores
Ronaldo Dietze
Jorge dos Santos
Pablo Herken
Genoveva Ocampos

F A S E I

PARTE A

Evaluación de la Situación Institucional y Socio-económica del País

Marco General

Diagnóstico de la Economía Paraguaya: Problemas Fundamentales

Diagnóstico de la Situación Social: Problemas Fundamentales

P

RESUMEN

Esta primera fase de la Propuesta de Política Económica comprende una Parte A: "Evaluación de la Situación Institucional y Socio-económica del País", y una Parte B: "Propuesta de Política Económica: Delineamientos Generales".

En la Parte A se realiza un diagnóstico de la situación institucional (aparato estatal, mercado, competencia), de la situación económica y de la situación social del país. Así se destaca el rol inapropiado del aparato estatal paraguayo, interviniendo en campos que no le competen y teniendo débil participación en aquellos donde su presencia es indispensable, como ser infraestructura y servicios sociales. Así también se analizan las trabas al mecanismo de competencia, elemento esencial para el normal desarrollo del mercado. La evaluación de la situación económica pone de manifiesto la debilidad del crecimiento económico con poca articulación entre sectores económicos, careciéndose de una estrategia global. También se analiza la crítica situación del sector agrícola, arrastrando tras de sí al resto de la economía. Por otro lado se evidencia la precaria estabilidad macroeconómica, por falta de implementación o debida prosecución de reformas ya introducidas, careciéndose por lo tanto de un apoyo estructural.

Los aspectos arriba señalados generan desconfianza hacia las decisiones de política económica, creándose un clima de incertidumbre, que inevitablemente repercute en el nivel de inversiones productivas de largo plazo. La falta de conducción económica coherente y activa, la ausencia de políticas transparentes, la presencia inadecuada del aparato estatal, así como las constantes trabas al desarrollo de la competencia, son determinantes del débil crecimiento de los sectores productivos del país, repercutiendo ésto fuertemente en la situación laboral, en el nivel de ingresos y por ende en la calidad de vida de la población.

La situación social por su parte adolece de serias y profundas falencias. El sistema educativo se caracteriza por su baja calidad e inadecuación a los objetivos del desarrollo. La situación de la salud de la población es apremiante, en especial en los sectores rurales. Los programas de vivienda no han sido suficientes ni adecuados para aminorar las graves dificultades de este sector, repercutiendo en la salud de la población. Y finalmente

cabe señalar el grave deterioro de los recursos naturales, por la falta de criterios claros al respecto.

En la Parte B, a partir de la anterior evaluación y relevamiento de los principales problemas, se elaboraron delineamientos generales de una Propuesta de Política Económica. El objetivo fundamental del programa consiste en lograr un desarrollo económico sostenido, es decir compatible con la preservación del medio ambiente, que active el potencial de crecimiento del país que a su vez es la base para aumentar el nivel de ingreso de la población, y disponer de más recursos para enfrentar las urgentes necesidades sociales.

Con esto se pretende, por un lado, crear las condiciones para aumentar el conjunto de oportunidades de inversión, mediante una estrategia de desarrollo global y sectorial, potenciando y articulando entre sí todos los sectores económicos. Por otro lado, con el objeto de atenuar las dificultades socio-económicas de la mayoría de la población, la implementación de programas y políticas específicas para los pequeños productores tanto rurales como urbanos -con dificultades para acceder a los diferentes mercados-, permitirá un mejoramiento del nivel de ingreso y de la calidad de vida de un importante grupo poblacional.

El programa económico requerirá acciones en cinco frentes que consistirán en: I. un Ordenamiento Económico, II. una Política de Estabilización Macroeconómica, III. una Adecuada Política Fiscal, IV. Profundización de la Política Social, y V. Otros Tipos de Apoyo para la Reactivación Productiva.

En primer lugar es imprescindible realizar una política de ordenamiento para crear y asegurar la capacidad de funcionamiento de la economía. Para ello se deberán redefinir las funciones del Estado en el plano económico por un lado y restablecer el funcionamiento del mercado a través del mecanismo de competencia, por el otro. Esto exige una reforma del aparato estatal, que debe apuntar a fortalecer su acción en ámbitos que le son claramente propios y al mismo tiempo desarticular su presencia en aquellos en los que el sector privado puede actuar con mayor eficiencia. Corresponde realizar un serio esfuerzo por hacer eficiente y eficaz la acción estatal, de manera tal que ello contribuya decididamente a un mejor funcionamiento del mecanismo de mercado como asignador de recursos económicos.

El restablecimiento del mecanismo de competencia es esencial para el normal funcionamiento de la economía de mercado. Es necesario que los

agentes económicos conozcan las reglas de juego y sepan que los instrumentos, las medidas y las políticas que implemente el Gobierno sean generales para todos, evitándose las medidas puntuales y arbitrarias. En este sentido el desarrollo de la competencia se facilitará gracias a: a) reglas claras y transparentes, b) eliminación de privilegios o barreras para la entrada al mercado, c) acción no discriminatoria del Gobierno, tanto para empresas privadas como públicas, en lo que a régimen tributario, tasas de interés y concesión de subsidios respecta, exceptuando programas especiales para pequeños productores rurales y urbanos, d) apertura al exterior para todas las empresas en el marco de negociaciones bilaterales y multilaterales para obtener reciprocidad de concesiones.

La estabilidad macroeconómica deberá proporcionar un marco estable y propicio para el desarrollo. Este objetivo general se descompone en objetivos intermedios como: estabilidad del nivel de precios; equilibrio fiscal y de balanza de pagos; estabilidad real de los precios relativos claves como ser tipo de cambio y tasas de interés, y evitar fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad. En este sentido, la implementación de políticas adecuadas y reformas estructurales en los sectores real, externo, monetario y fiscal permitirá un equilibrio sustentado en bases firmes.

Los principales instrumentos monetarios deberán ser ejecutados por un Banco Central técnicamente independiente. Esta institución deberá ser custodio del valor de la moneda. No deberá dar créditos a tasas subsidiadas al sector privado, ni deberá financiar déficits en el Presupuesto de Gastos de la Nación que no puedan ser cubiertos con recursos fiscales genuinos. Sujeto a reformas del sistema financiero, se tenderá a eliminar créditos a tasas preferenciales vía redescuento o cualquier otro mecanismo y centrar la acción del BCP a través de las operaciones de mercado abierto.

Se deberá proseguir la reforma financiera en el marco de una estabilidad macroeconómica, lo que permitirá reducciones sustanciales de las tasas reales de interés, mediante regulaciones más claras y adecuadas y un sistema de supervisión más dinámico, que permita mayor transparencia y estabilidad del sistema financiero.

Los desequilibrios latentes en balanza de pagos podrán controlarse con: a) un tipo de cambio real estable. Tal política debe ser consecuentemente acompañada por una política de estabilidad del nivel de precios, para evitar todo efecto perverso de una espiral ascendente devaluación-inflación, b) el fomento y apoyo a la diversificación productiva, a fin de disminuir al máximo el riesgo del sector exportador, c) el fortalecimiento de la capacidad de negociación internacional del país, potenciando a la

Cancillería en su capacidad de gestión internacional y capacitando a negociadores internacionales para consolidar nuestra presencia en el MERCOSUR y en otros foros internacionales, d) una política de endeudamiento del sector público sujeta a prioridades establecidas en forma centralizada, de acuerdo a la capacidad de pago y solvencia del país. Asimismo se necesita mayor dinamismo en la captación de préstamos externos, en especial aquellos con condiciones más ventajosas en cuanto a tasas y plazos, y e) la entrada de capitales de largo plazo de inversiones directas, la cual se verá favorecida por un mejor clima de inversiones en el país.

La política fiscal se constituye en centro fundamental del programa económico. Su buen desempeño no sólo es clave para lograr la estabilidad de precios y el equilibrio macroeconómico, sino además permite la acción subsidiaria del Estado en la provisión de infraestructura, permite financiar los gastos sociales orientados a los sectores de menores recursos y contribuye a través de programas específicos a un mejor desempeño de las inversiones productivas.

El mejoramiento de los ingresos fiscales se logra con:

a) el aumento de la credibilidad en la gestión del sector público, para otorgar confianza sobre la administración de los recursos públicos y por ende elevar la conciencia tributaria de los contribuyentes,

b) el énfasis en el mejoramiento de la recaudación y administración tributaria, lo que permitirá ampliar el universo de contribuyentes que representa actualmente el 40% del total,

c) el incremento de la presión tributaria, lo que significa ampliar el universo de contribuyentes antes que aumentar las tasas impositivas, los cuales, por el contrario, en algunos casos deberán bajar,

d) la renegociación del Tratado de Itaipú, para tener posibilidad de disponer libremente del excedente de energía no utilizada, así como mejorar los ingresos provenientes de esta fuente.

La política de racionalización de gastos consiste en: a) racionalizar la operación del Gobierno Central, b) centralizar la realización de inversiones públicas a través de un organismo técnico de evaluación socio-económica de proyectos, que establezca prioridades y determine las formas de financiamiento, c) desarrollar una política de manejo de empresas públicas que consista en someterlas a los mecanismos de competencia interna y

externa y a controles externos dobles, vía contraloría y vía auditorías independientes, para hacer más transparente y efectivo su accionar. La transformación de las mismas en sociedades anónimas genuinas contribuirá al cumplimiento de tales objetivos y permitirá a través de un tenedor estatal de las acciones la centralización de sus operaciones. Estas medidas facilitarán la privatización de las mismas sin mayores dificultades. En este caso el esquema de licitaciones debe ser de suma transparencia y sujeto a licitación internacional para dar credibilidad a esta política.

En lo que a administración presupuestaria respecta, se necesitan priorizar los proyectos y programas que se inscriban en las áreas funcionales relacionadas esencialmente con los servicios sociales y económicos, reduciendo al mínimo los gastos superfluos y en sectores prescindibles, como excesiva burocracia y defensa.

El objetivo de la política social es mejorar y ampliar los servicios de educación, salud y vivienda, y así elevar la calidad de vida de la población y flexibilizar las posibilidades de trabajo de los recursos humanos, dotándoles de una educación más adaptada al medio y a las necesidades del país.

En el área educación se deberá: a) priorizar la educación primaria y adecuar los programas a las realidades socioeconómicas, b) enfrentar el problema de retención escolar, mediante incentivos en forma de distribución de alimentos y otros, c) establecer mecanismos y proporcionar recursos para mejorar la formación docente, y d) liberar recursos, sustituyendo el subsidio estatal a la educación superior por cobro de matrículas. La participación del Estado tendría que centrarse en implementar un mecanismo de becas para alumnos insolventes y en financiar programas de investigación.

En el área salud se deberá: a) reemplazar los grandes proyectos físicos por pequeños y medianos servicios médico-hospitalarios, b) priorizar la salud preventiva, y c) incentivar los servicios móviles de asistencia médica y preventiva.

En el área vivienda es necesario: a) sustituir el apoyo estatal a la construcción de vivienda por subsidios directos de montos específicos a quien quiera adquirir o mejorar una vivienda, y b) concebir el problema de financiamiento de vivienda como parte de la reforma del sistema financiero. En lugar de una tasa de interés subsidiada que destruya este sistema, basta que el Estado cubra, en ciertos y determinados casos, en forma explícita una parte del costo de tales préstamos.

Para el mejoramiento del medio ambiente se deberá: a) en el caso de la deforestación, redefinir el concepto de terrenos improductivos, considerando la preservación de los recursos naturales, b) introducir técnicas de cultivos sostenibles a través de programas de capacitación y asistencia técnica , c) aplicar mecanismos de sanción económica positiva y negativa a las unidades económicas identificadas como causantes de externalidades, y d) implementar programas que involucren directamente a la población.

Finalmente en lo que a política laboral respecta, la misma deberá tender a la mayor creación de empleos y posibilitar relaciones de cooperación - fortaleciendo la negociación como solución a los conflictos- entre empresarios y trabajadores, que conduzcan a aumentos reales de remuneraciones, incrementos de productividad y mayor capacitación. Se buscará eliminar rigideces del mercado laboral que afecten negativamente el empleo. El salario mínimo se aplicará como unidad referencial de la política social a fin de evitar el pago de remuneraciones indebidamente bajas en sectores donde los trabajadores tienen alternativas laborales limitadas. Se implementarán programas de re- y entrenamiento, apoyando la capacitación laboral para aumentar la productividad de los trabajadores independientes y facilitar la movilidad laboral.

En lo que a seguridad social y previsión respecta, se promoverá la sustitución del régimen de pensión de reparto por el de capitalización. Se fomentará la desmonopolización del IPS y se promoverá la participación del sector privado, estableciéndose previamente mecanismos de regulación y control de las entidades previsionales privadas en el marco de la reforma financiera. Se incentivará la ampliación de la cobertura legal del sistema de seguridad social y previsional a trabajadores rurales y urbanos independientes.

Además de las políticas de ordenamiento y de carácter macroeconómico, el Gobierno deberá acentuar su presencia a través de apoyos directos o indirectos (y en lo posible en forma de trabajo conjunto), en coordinación y estrecha colaboración con el sector privado en el mejoramiento de la calidad, en la diversificación productiva tanto agrícola como industrial y en el mercadeo de los productos nacionales. Las políticas específicas en este campo deberán consistir en: a) ampliar la infraestructura física del país con el objeto de facilitar el acceso oportuno a los mercados, b) favorecer la oferta del ahorro hacia proyectos rentables, mediante la reforma financiera, c) dar fuerte apoyo técnico, potenciando con recursos humanos y físicos los centros de investigación ya existentes (privados y

públicos) y las universidades, así como abrir nuevos contactos con centros extranjeros. La investigación deberá dar un énfasis especial a la diversificación productiva, mediante mejor conocimiento de las ventajas comparativas del país y la relación con mercados potenciales, d) apoyar la adecuación de la producción a normas internacionales de calidad, tanto para proteger al consumidor interno como para asegurar el nivel de calidad indispensable para acceder a los exigentes y estrictos mercados internacionales. En este sentido cabe encontrar mecanismos viables a través de empresas privadas que incentiven el uso de sellos de calidad como estrategia publicitaria, e) ofrecer información a través de centros de difusión con redes nacionales sobre posibilidades de producción, épocas adecuadas, acceso a mercados, precios internos y externos y, f) el apoyo de mercadeo se facilitará con infraestructura adecuada, información actualizada y, especialmente en el caso de las exportaciones, a través de oficinas públicas o privadas con apoyo estatal instaladas en principales mercados internacionales.

Los pequeños productores rurales y urbanos deberán contar con apoyos específicos, para paliar las dificultades de acceder a los diferentes mercados (financiero, tierra). Para ello se deberá poner énfasis en la asistencia técnica y crediticia. La asistencia técnica debería efectuarse a través de servicios estatales o privados reconocidos. En este último caso el Gobierno subsidia la demanda y controla la calidad del servicio privado. Los pequeños productores deben contar con líneas de crédito a tasas positivas pero inferiores a las de mercado y con tecnología financiera alternativa que incorpore instrumentos innovadores adecuados a sus posibilidades. En este sentido, un objetivo principal de la reestructuración de la banca de desarrollo deberá ser el ampliar la cobertura crediticia para sectores con mayores dificultades de acceder a créditos comerciales. Para ampliar la cobertura de servicios técnicos o financieros se debe aumentar el número de operaciones con pequeños productores organizados en comités, cooperativas y otras formas de asociación, lo que al mismo tiempo dará una mayor razón de ser a estas organizaciones.

CUADRO SINÓPTICO

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA: DELINEAMIENTOS GENERALES *OBJETIVO GENERAL: DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL SOSTENIDO, COMPATIBLE CON LA PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA ESTABILIDAD DE PRECIOS*	
I. POLÍTICA DE ORDENAMIENTO CREAR Y ASEGURAR LA CAPACIDAD DE FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA	
OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
1. Definir el rol del Estado en el plano económico y social.	-Revisión y adecuación de las normas jurídicas vigentes en los siguientes órdenes: régimen de propiedad, orden monetario, orden fiscal, orden social, orden ecológico. -Revisión de la actual estructura del aparato estatal Su reestructuración de acuerdo a criterios de eficiencia y racionalidad -Elaboración de una nueva Ley Administrativa y Financiera del Estado y una nueva Ley de Empresas Públicas -Capacitación y profesionalización del funcionario público. - Adecuada remuneración -Vigencia del principio de subsidiariedad en la acción estatal.
2 Restablecer el orden de competencia y la economía de mercado	-Reglamentación legal y creación de mecanismos institucionales para el cumplimiento de los preceptos establecidos en la actual constitución Leyes de competencia -Eliminación de privilegios o barreras para la entrada al mercado. -Acción no discriminatoria por parte del Gobierno respecto a régimen tributario, tasa de interés y concesión de subsidios tanto para empresas públicas como privadas -Apertura al exterior en el marco de negociaciones bilaterales y multilaterales para obtener reciprocidad de concesiones. -Implementación de un sistema de información sobre precios.

II. POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA EQUILIBRIO SOSTENIDO DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS BASADO EN REFORMAS ESTRUCTURALES	
1. POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA	
OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
1. Estabilidad de precios.	-Banco Central independiente en la gestión técnica. -Límites precisos a la creación del dinero. -Evitar financiamiento del sector público con emisión monetaria -Sujeto a reformas del sistema financiero, eliminar créditos a tasas preferenciales vía redescuento u otro mecanismo. -Centrar la acción del BCP a través de operaciones de mercado abierto.
2 Financiamiento eficiente del proceso de crecimiento	-Proseguir reforma y modernización del sistema financiero en el marco de una estabilidad monetaria -Reestructuración de la banca de desarrollo hacia una banca de segundo piso -Puesta en funcionamiento del mercado de capitales -Implementar mecanismos eficientes de supervisión y regulación de instituciones financieras.
2. POLÍTICA FISCAL	
OBJETIVO	INSTRUMENTOS
-Coadyuvar a la estabilidad de precios y otras variables macroeconómicas	-Disciplina fiscal y financiamiento de gastos con recursos genuinos. -Contemplar dentro del presupuesto el servicio regular de la deuda interna con el Banco Central
3. POLITICA DE SECTOR EXTERNO	
OBJETIVO	INSTRUMENTOS
-Reducir desequilibrios latentes en la b .lanza de pagos	- Tipo de cambio real estable, controlando paralelamente el nivel de precios para evitar efectos perversos de espirales ascendentes devaluación-inflación -Apoyar la diversificación de exportaciones y mercados externos dentro del marco de la política de inversiones globales -Fortalecer capacidad de negociación internacional del país a través de la profesionalización de la Cancillería -Endeudamiento externo prudente y conforme a la capacidad y solvencia del país, priorizando proyectos públicos y dinamizando la captación de préstamos en condiciones ventajosas. -Favorecer entrada de capitales de inversiones directas mediante la estabilidad macroeconómica y un adecuado marco jurídico.

III. POLÍTICA FISCAL FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y GASTOS ORIENTADOS AL LOGRO DE OBJETIVOS SOCIALES Y ECONÓMICOS	
1. POLÍTICA DE INGRESOS	
OBJETIVO -Mejoramiento de recaudaciones fiscales	INSTRUMENTOS -Mejorar credibilidad en la gestión del sector público. -Mejorar la infraestructura técnica y de fiscalización. -Incrementar la presión tributaria mediante la ampliación del universo de contribuyentes. -Implementar el impuesto a la renta personal con una tasa progresiva máxima del 15% Aplicar el impuesto a la renta para las empresas con tasa progresiva máxima del 20%. -En el caso del agro, establecer un impuesto a la renta presunta, eximiendo a las pequeñas explotaciones.
2. POLÍTICA DE GASTOS	
OBJETIVOS 1 Racionalización de gastos.	INSTRUMENTOS -Racionalizar las operaciones del Gobierno Central. -Centralizar proyectos y financiación de obras y servicios públicos. -Desarrollar política de empresas públicas -someterlas a competencia interna y externa, -transformarlas en S A., -crear un tenedor estatal de acciones que centralice sus operaciones, -privatizarlas con licitación internacional. -Controles externos.
2. Mejora en la administración presupuestaria.	-Reestructuración del presupuesto, dando énfasis a los gastos para sectores sociales, infraestructura básica y apoyos específicos para la reactivación productiva.

IV. POLÍTICA SOCIAL ELEVAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN Y MEJORAR LAS POSIBILIDADES DE TRABAJO DE LOS RECURSOS HUMANOS	
1. EDUCACIÓN	
OBJETIVO	INSTRUMENTOS
-Mejorar el nivel y los servicios de la educación.	-Priorizar educación primaria y adecuar los programas a la realidad socio-económica. -Enfrentar problema de retención escolar mediante incentivos especiales -Programa educativo flexible y orientado al mercado laboral a partir del nivel medio de enseñanza. -Mejorar la capacitación de docentes. -Reforma integral del sistema educativo en todos sus niveles -Reestructuración de gastos en educación.
2. SALUD	
OBJETIVO	INSTRUMENTOS
-Mejorar el servicio y aumentar la cobertura sanitaria en el país	-Descentralización del servicio médico-hospitalario -Concebir el programa de salud preventiva dentro de la política educacional. -Centrar el gasto corriente y de inversión para ampliar la cobertura y calidad de la atención primaria -Formación de profesionales auxiliares en las propias zonas a servir. -Implementar los servicios móviles de asistencia médica.
3. VIVIENDA	
OBJETIVO	INSTRUMENTOS
-Mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la disponibilidad de vivienda	-Concebir a la vivienda como parte inseparable de un programa nacional de educación, salud, política agraria y reforma del sistema financiero. -Regularizar los títulos de propiedad. -Implementar mecanismos de garantías y transferencias directas de recursos estatales para familias de escasos recursos

4. MEDIO AMBIENTE	
OBJETIVO	INSTRUMENTOS
-Preservación de los recursos naturales.	-Redefinir el concepto de terrenos improductivos según su contribución en la preservación de los recursos naturales. -Aplicar mecanismos de sanciones económicas positivas y negativas a las unidades económicas identificadas como causantes de externalidades -Promover una agresiva campaña de concientización sobre el medio ambiente
5. ÁREA LABORAL	
OBJETIVOS	INSTRUMENTOS
1 Creación de empleos y posibilitar relaciones de cooperación entre empresarios y trabajadores.	-Fomento de la cooperación y negociación como mecanismo de solución de conflictos. -Eliminación de rigideces del mercado laboral para facilitar la movilidad y promover el empleo -Implementación de programas de capacitación permanente que contemple el re- y entrenamiento del personal -Aplicación del salario mínimo como unidad referencial de la política social a fin de evitar el pago de remuneraciones indebidamente bajas en sectores con alternativas laborales limitadas.
2. Mejorar el régimen de seguridad y previsión social	-Sustitución del régimen de reparto por el de capitalización -Desmonopolización del IPS Previa creación de mecanismos de regulación y supervisión de las entidades previsionales en el marco de la reforma financiera, promover una participación privada más activa -Incentivar ampliación de la cobertura del sistema a todos los trabajadores rurales y urbanos

V. OTROS TIPOS DE APOYO PARA LA REACTIVACIÓN PRODUCTIVA AUMENTAR LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA, MEJORAR LA CALIDAD Y EL MERCADEO DE PRODUCTOS NACIONALES	
1. APOYOS DE CARÁCTER GENERAL	
OBJETIVO -Mejorar el apoyo directo e indirecto a los sectores productivos	INSTRUMENTOS -Ampliar y mejorar la infraestructura física del país para facilitar el acceso oportuno a los mercados -Aumentar los fondos prestables mediante la reforma financiera -Intensificar el apoyo técnico potenciando los centros de investigación -Implementar mecanis[illegible] control y promoción de la calidad -Intensificar apoyo en la etapa de mercadeo y comercialización
2. APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES	
OBJETIVO -Aumentar el ingreso y la calidad de vida de un importante segmento de la población.	INSTRUMENTOS -Ampliar y mejorar la asistencia técnica -Redefinir el rol de la banca de desarrollo adecuándola a las necesidades y restricciones propias del sector -Promover la formacion de organizaciones gremiales como fuentes receptoras y difusoras de los programas integrales de asistencia técnica y crediticia. -Ejecución de programas de asentamiento rural para pequeños productores con mecanismos subsidiarios por parte del Estado conforme a condiciones de mercado.

1. MARCO GENERAL

1.1. Problemática del Intervencionismo y del Estatismo en el Paraguay

En el Paraguay, las particulares condiciones políticas vividas en las últimas cinco décadas permitieron que el intervencionismo y el estatismo, impulsados por el desarrollismo, manifestaran acabadamente sus vicios. La sucesión de gobiernos autoritarios, en especial la prolongada dictadura de Stroessner, reveló claramente que el ejercicio del poder político está determinado por sus propios fines, motivos y necesidades, el primero de los cuales es -desde el punto de vista de quienes lo detentan y se constituyen en sus beneficiarios- seguir usufructuándolo sin renunciar a medio alguno para ello. Con mayor razón aún si es que -como ha ocurrido en el país- paralelamente se gestan nuevos grupos de intereses económicos, que aprovechan la vinculación con el aparato estatal para expandirse y lograr su consolidación.

En ese sentido, se apeló a la construcción de un aparente Estado de Derecho, constituyéndose un sistema político pseudo-democrático caracterizado por una pronunciada centralización -de marcado personalismo- de los mecanismos de decisión político-administrativos, que en forma permanente ha favorecido el desarrollo de un aparato burocrático incompetente y corrupto como parte integrante de toda esa perniciosa estructura. Las distorsiones e ineficiencias de ésta han sido y siguen siendo muy amplias, abarcando prácticamente la totalidad de la problemática que pertenece a la esfera de responsabilidad del sector público, como podrá verse seguidamente.

La primera de tales manifestaciones es la profunda debilidad del régimen jurídico establecido, que al mismo tiempo es causa y efecto de la ya aludida debilidad institucional. Un aspecto de dicho problema radica en el hecho de que las normas adolecen en general de poca claridad y coherencia y no se hallan racionalmente estructuradas. Ello está estrechamente ligado al fenómeno de la incompetencia ya mencionado. En algunos sentidos puede hablarse también de marcada insuficiencia en el desarrollo del marco legal e institucional.

Otro aspecto del mismo problema es la falta de seguridad respecto de la plena vigencia de dicho régimen jurídico. Ello supone una discriminación, por la que no todos los ciudadanos son de hecho iguales ante la ley. Muchas veces la transgresión de una ley no significa necesariamente una sanción, dándose entonces la paradoja de que "las normas están y al mismo tiempo no están". De esta manera, cuando el régimen jurídico destinado a regular la convivencia puede ser sistemáticamente violado creándose situaciones de desigualdad, deja de ser -válida y acabadamente- el sistema de reglas de juego que debe servir de marco de referencia confiable para la toma de decisiones de los agentes económicos y el desenvolvimiento de sus actividades. Esta realidad se explica, en buena medida, por la incidencia de los aludidos intereses creados, que supone privilegios en favor de miembros del poder político-administrador y de representantes del sector privado. Como consecuencia de ello, no debe extrañar que se produzca un relajamiento de los mecanismos estatales de regulación y control.

Frente a tales condiciones de notoria inseguridad jurídica, que reflejan en definitiva un marcado desequilibrio funcional entre los Poderes del Estado (a favor del Poder Ejecutivo y en contra del Legislativo y del Judicial), es explicable que los agentes económicos utilicen una racionalidad de corto plazo en sus acciones, en lugar de hacer cálculos y asumir riesgos de acuerdo con una racionalidad de largo plazo. Desde esta perspectiva se da un claro sesgo a favor de la primera, independientemente de las restantes distorsiones e ineficiencias macroeconómicas.

El segundo tipo de manifestaciones de distorsiones e ineficiencias estatales se da en el ámbito del manejo del instrumental de política económica. No ha habido una clara definición en materia de estrategia de desarrollo, y ello explica la utilización muchas veces irracional y contradictoria de dicho instrumental, tanto en relación con los problemas coyunturales como en relación con los problemas estructurales de la economía paraguaya.

En el plano de las políticas monetaria y fiscal, si bien es cierto que el Paraguay se ha destacado en el contexto regional por una relativa disciplina, también es cierto que ambos instrumentos han estado sujetos a considerables presiones, tanto del sector público como del sector privado, revelándose un elevado grado de subordinación del Banco Central y del Ministerio de Hacienda a los intereses creados. Así, estas instituciones no

mostraban el nivel de autoridad competente que debía caracterizarlas. En determinados períodos, esas presiones fundadas -por ejemplo- en un mayor nivel de gasto por parte del sector público o en la obtención de créditos subsidiados para sectores productivos a través de una política de redescuento del Banco Central, han tenido una incidencia negativa en el sentido de producir un relajamiento de la mencionada disciplina. Las consecuentes tendencias inflacionarias indujeron a su vez la implementación de contramedidas, generándose una serie de distorsiones en el sistema económico. Éste se ha visto afectado por el deficiente funcionamiento del mecanismo de precios y por la generación de expectativas negativas, que hicieron que muchas decisiones económicas se orientaran hacia actividades especulativas.

En este sentido, las distorsiones que caracterizan al sistema financiero son particularmente significativas y constituyen un problema de notoria complejidad. El mecanismo de control de las tasas de interés que prevaleció en el país por mucho tiempo, no fue precisamente un estímulo para el ahorro financiero, contribuyendo de manera decisiva para que la disponibilidad de crédito fuera notoriamente insuficiente. El ineficiente funcionamiento del sistema financiero ha impedido la fijación del precio del factor capital de acuerdo con genuinas condiciones de mercado, de manera que se reflejara adecuadamente su costo relativo respecto del correspondiente al factor trabajo para así inducir una eficiente combinación y asignación de dichos recursos económicos.

La experiencia del actual Gobierno en el tratamiento de la problemática en cuestión no ha sido del todo satisfactoria. El proceso de liberalización encarado no estuvo bien articulado, poniendo claramente de manifiesto las implicancias negativas de un mercado poco transparente, que carece de un marco legal que permita un funcionamiento eficiente y una adecuada supervisión, y que resulta de hecho accesible sólo a actividades de alta rentabilidad relativa, en buena medida de carácter ilegal. Con respecto a la política fiscal, el actual Gobierno también ha hecho un esfuerzo para mejorar el sistema impositivo. Sin embargo, y más allá de las falencias de la ley y su reglamentación, los mecanismos de recaudación adolecen de serias deficiencias y persisten los agudos problemas de evasión impositiva. Todo ello requiere un importante esfuerzo de ajustes.

El problema al cual antes se hiciera referencia relativo al deficiente funcionamiento de la tasa de interés como mecanismo asignador de

capitales, está vinculado con el generado por las distorsiones que siempre han caracterizado al mercado de trabajo. Regulaciones legales poco flexibles por una parte, y de precaria vigencia por la otra, explican en buena medida esa realidad. La determinación de salarios mínimos legales y relativamente elevados respecto de los niveles de productividad de la mano de obra poco calificada que predomina en el país, constituye un aspecto relevante de dicha problemática, con las lógicas implicancias ya aludidas. Ella debe considerarse en relación con el fenómeno del alto crecimiento demográfico y la correspondiente necesidad de creación de puestos de trabajo.

Por otro lado, no se ha puesto el debido énfasis en superar una visión anacrónica de lo que deberían ser las relaciones entre empresarios y trabajadores. La acción del Ministerio de Justicia y Trabajo en el ámbito de lo laboral se ha sustentado en criterios paternalistas y populistas, poco positivos en el sentido de orientar a dichos factores hacia mecanismos inteligentes y maduros de cooperación social. Ha habido un claro déficit en el cumplimiento de normas tendientes, por ejemplo, a fortalecer la capacidad negociadora de los trabajadores mediante la libre sindicalización. Otro aspecto particularmente preocupante en este ámbito ha sido el criterio predominantemente político-clientelista que ha caracterizado al manejo del sector público como fuente de empleos.

En cuanto a las medidas de política orientadas al ámbito rural, cabe hacer referencia a la supuesta reforma agraria encarada durante el Gobierno de Stroessner. De hecho, ella ni siquiera constituyó cabalmente un mecanismo de redistribución de tierras que favoreciera a los campesinos, y muy lejos estuvo, además, de ser implementada con el concepto de problema integral: ha faltado financiamiento adecuado, infraestructura física y social, apoyo técnico y de información de mercado, es decir, diversos factores que la podrían haber transformado en eficaz instrumento de desarrollo rural. El viejo problema del monocultivo sigue siendo una lamentable realidad. Por otro lado, el fenómeno de la irracional explotación de los bosques ha sido abiertamente soslayado, no obstante la existencia de legislación supuestamente destinada a preservar las condiciones ecológicas en el país.

En todo este ámbito se ha podido percibir con suma claridad los vicios del intervencionismo y del estatismo paraguayo: un Instituto de Bienestar Rural manejado con criterios político-prebendarios muy acentuados, y un

Ministerio de Agricultura y Ganadería con escaso poder efectivo para tomar decisiones en materia de política agraria. Han sido notorias, además, la falta de coordinación interinstitucional y la falta de capacidad para canalizar demandas del sector productivo y recursos tecnológicos tendientes a potenciar la producción agropecuaria y el desarrollo rural en general.

El tercer tipo de manifestaciones de distorsiones e ineficiencias estatales se da en el ámbito del suministro directo de bienes y servicios. Independientemente de los limitados recursos disponibles -aún considerando la cooperación internacional-, la ineficiencia e ineficacia de la acción estatal en ese sentido ha sido, en general, muy evidente. La generalizada corrupción y los intereses creados explican, en buena medida, dicha realidad. Las realizaciones en materia de infraestructura física y social, los emprendimientos como INC y ACEPAR, el funcionamiento de empresas como LAP, FCCP, FME, etc. y el de instituciones como la ANNP y el IPS, constituyen claro testimonio de lo antedicho. Incluso en los casos de relativa mayor eficiencia de la acción estatal (ANDE, ANTELCO, PETROPAR), la poca transparencia impide definir la incidencia de la vigencia de tarifas políticas o de la existencia de presupuestos sobredimensionados.

El sistema educativo y de formación de recursos humanos, que constituye insoslayable responsabilidad del Gobierno, ha resultado marcadamente deficiente. A través de la acción del Ministerio de Educación y Culto se ha manifestado la falta de real voluntad política para encarar un proceso de formación y capacitación técnica de carácter moderno, renovador, creativo, y que fortalezca el espíritu crítico de los ciudadanos. Al proceso de reforma educativa hay que darle la debida importancia.

La conclusión clara es que en todo este ámbito de la acción estatal -salvo casos excepcionales en los últimos años- ha habido una mala administración de los recursos disponibles y una irracional definición de prioridades para la asignación de los mismos en función del interés general. Como consecuencia de la acción gubernamental en gran medida insatisfactoria, no debe extrañar la amplia y generalizada desconfianza que manifiesta la ciudadanía hacia ella.

1.2. El Régimen de Competencia

1.2.1. Introducción

El actual Gobierno asumió el compromiso de aplicar una política de competencia. Ésta se basaría en un Estado ordenador y en el mecanismo de mercado como regulador de los precios, la producción y el establecimiento de empresas. En la ejecución de dicha política han surgido dudas acerca del alcance del citado compromiso. Por ejemplo, el mercado no ha fungido como un "foro" para la determinación de las actividades agrícolas, sino que, como en años anteriores, el sector público, conjuntamente con los agro-exportadores y el sistema financiero, ha determinado los precios de referencia, las metas de área sembrada y la tasa de interés de los préstamos de redescuento.

De hecho, la política de competencia consistió en la desregulación parcial de algunos mercados, proceso que no fue agotado, sino truncado durante los últimos años de gobierno. El estancamiento se debió no tanto a una sana prudencia o a un enfoque gradualista (como se argumentaba frecuentemente), sino más bien a la coexistencia simultánea -entre los mismos responsables del nuevo ordenamiento- de principios contradictorios de mercado y estatismo, de equidad y privilegios sectoriales, de apertura económica y de protección. Por ejemplo, en lo que a ordenamiento se refiere, el Gobierno redujo considerablemente los aranceles externos, pero rechazó la pretendida independencia técnica del Banco Central. Si bien la nueva Constitución no permite la autonomía del ente emisor, la misma deja posibilidades al legislador para establecer una razonable y prudente independencia del mismo. Sin embargo, a pesar de la insistencia de las autoridades monetarias, el Gobierno ha evitado la concreción y envío al Parlamento de un proyecto de ley del Banco Central que asegure su independencia. Con ello se ha imposibilitado el avance de la reforma financiera, especialmente en lo concerniente a la supervisión bancaria.

Otra falencia en la actual política de competencia es el carácter desigual de las reglas y su aplicación según el ramo y la importancia de las empresas. La mayor discriminación ocurre con el tratamiento del pago de la deuda de las empresas estatales y de la Administración Central, que ha generado importantes costos cuasi-fiscales, dificultando el control del nivel de precios a través de la política monetaria. Por otro lado, las principales

empresas agro-exportadoras acceden fácilmente a líneas de redescuento subsidiadas, mientras que los agricultores, como también los medianos empresarios industriales y pequeños empresarios informales, deben asimilar el costo de la liberalización financiera.

La política de competencia no ha erradicado los fundamentales problemas de ordenamiento y funcionamiento de los mercados, y más bien sigue siendo una de las causas de los mismos. Si bien algunos mercados son muy competitivos, persisten hasta hoy los principales problemas heredados del régimen anterior y que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

a) Mercados monopolizados por el sector público y algunos grupos económicos ligados en forma privilegiada al Gobierno. Ejemplo: las empresas públicas, las agro-exportadoras, las importadoras, etc.

b) Mercados oligopólicos segmentados y sin un ordenamiento adecuado, aunque de libre acceso después de las reformas actuales. Contienen importantes segmentos atomizados. Ejemplo: los bancos, las financieras, los seguros, el transporte público, etc.

c) Mercados atomizados sin ordenamiento, pero sujetos a excesivos trámites burocráticos, aunque de libre acceso. Ejemplo: las pequeñas empresas y el sector informal.

Las causas de la monopolización y los privilegios, de la oligopolización, de la segmentación y de la atomización e informalización de los mercados, se encuentran en la intervención estatal y en la formación de los grupos económicos. Estos dos elementos, la intervención y la formación de grupos, se tratarán en los siguientes dos puntos.

1.2.2. La Intervención Estatal en los Mercados

El aparato estatal interviene en diversas formas en la economía y no se limita únicamente a cumplir las funciones que le son propias en el marco de una economía social de mercado, lo cual implicaría el ordenamiento de la competencia, es decir, el establecimiento de reglas de juego del mercado, por un lado, y la ejecución de una política económica y social (ésta en favor de los sectores de menores recursos), por el otro. Las siguientes

formas de intervención estatal son a modo enunciativo y no pretenden ser exhaustivas:

a) el establecimiento de monopolios públicos;
b) el subsidio financiero a sectores privilegiados;
c) el déficit cuasi-fiscal implícito en el tratamiento de la deuda pública interna y externa;
d) la adjudicación poco clara de licitaciones públicas;
e) el control aduanero selectivo en las fronteras;
f) la discriminación que se refleja en la dispersión arancelaria;
g) la discriminación que posibilita la evasión fiscal en sectores privilegiados o ligados al poder político (grandes contribuyentes);
h) la prohibición de importar ciertos productos, ofreciendo protección a sectores del mercado que menos la necesitan;
i) la traba a los pequeños empresarios por los excesivos trámites burocráticos.

Los monopolios del sector público existen de hecho en múltiples actividades, como lo revela el gráfico 1, y es la causa de anomalías como ser: la distorsión de los precios; la deficiencia de los productos o servicios; la escasez periódica en la provisión de los mismos; la baja productividad por exceso de empleo; las barreras de entrada; etc. Tales distorsiones se trasladan a toda la cadena de empresas ligadas al monopolio por efecto de la provisión de insumos.

Es también destacable que estas empresas públicas están sumamente endeudadas con la banca internacional y el Banco Central del Paraguay, distorsionando la política monetaria, cambiaria y financiera ya que operan con privilegios que aún subsisten, como ser: el Estado se hace cargo de su deuda externa; el Banco Central permite atrasos en los pagos de la deuda interna y actúa como prestamista de última instancia para dichas empresas; mientras que el sector privado no goza de tales privilegios. Por último, las empresas siguen aplicando sistemas tarifarios diferenciados, esquemas desiguales de expendio, de provisión y de cobro de facturas, lo cual genera una inapropiada asignación de recursos en los sectores consumidores de tales bienes o servicios monopolizados.

El siguiente gráfico representa no sólo los efectos económicos de los monopolios, sino también los de las actividades reguladas y protegidas, las cuales siguen presentes en la economía paraguaya, a pesar de la acción

desreguladora desplegada en los últimos años por el Gobierno. Las regulaciones son, por ejemplo, las comisiones de la pólizas de seguros, los pasajes del transporte público, la habilitación de estaciones de servicio, el transporte y precio final del combustible, etc. En síntesis, los efectos negativos de la intervención estatal (monopolios, regulación y protección) se pueden resumir en algunas de las siguientes anomalías: 1. distorsión de precios; 2. deficiencia en los bienes o servicios; 3. barreras de entrada, y 4. reglas que se tornaron inapropiadas ante la dinámica de las formas de mercado.

GRÁFICO Nº 1
Los Efectos de la Intervención Estatal en el Mercado

Ramos	Precios distorsionados	Bienes y servicios deficientes	Barreras de entrada	Reglas inapropiadas
MONOPOLIOS				
Acero			O	
Cemento	O	O	O	
Combustible	O	O	O	
Comunicaciones	O	O	O	
Agua	O	O	O	
Energía	O		O	
Puertos	O	O		O
Correos	O	O		O
REGULADOS				
Transporte público	O		O	O
Transporte aéreo		O		O
Venta combustible	O		O	O
Seguros	O			O
PROTEGIDOS				
Empresas agropecuarias	O			

FUENTE: Elaboración propia

Algunos ramos como el azúcar y el pan fueron desregulados, pero no fue levantada la restricción de importación. En general, se ha mantenido la prohibición de importación de bienes agrícolas que tienen una importante producción interna. En dichos ramos, el contrabando tampoco logra evadir la restricción, ya que es efectivo el control aduanero. Sin embargo, este es ineficaz en los ramos en los que no existe producción interna. En estos casos, el contrabando es floreciente y está ligado a grupos económicos, aunque también se observa el contrabando "hormiga". Las

empresas que más se han favorecido con la protección son las agropecuarias. Un efecto del proteccionismo es que las empresas agro-exportadoras despliegan poca agresividad en la búsqueda de nuevos mercados y productos. Otro efecto negativo es que la industrialización eficiente se realiza en forma limitada, dado que las empresas no pueden contar con materias primas importadas, que en algunos casos son más competitivas. En este sentido, las pocas empresas que sí procesan las materias primas que produce el país, también demandan la protección del mercado interno para sus productos finales. Así, por ejemplo, la industria de la confección se enfrenta con un régimen de importación que atiende más los intereses de los empresarios textiles. En suma, son importantes las distorsiones que produce la intervención del aparato estatal bajo la forma de regulaciones inapropiadas y proteccionismo.

1.2.3. Los Empresarios

Los empresarios requieren mercados libres, pero sujetos a reglas claras y uniformes para todos los sectores y tipos de empresas. Sin embargo, como se analizó en el punto anterior, los mercados están lejos de ser competitivos, porque el actual Gobierno no completó el proceso de desregulación, no llegó a privatizar ninguna empresa y mantiene protegida la agroindustria, además de otorgar importantes privilegios a determinados grupos económicos.

También los propios empresarios formaron oligopolios y oligopsonios, en algunos casos debido a las exigencias impuestas por economías de escala, pero en otros casos más bien con el fin de reducir la competencia o aprovechar mejor las facilidades emanadas de la intervención estatal. Es necesario, por lo tanto, establecer reglas claras para el funcionamiento de los mercados, de modo a facilitar el crecimiento de las empresas competitivas sin otorgar nuevos privilegios y excepciones.

Básicamente, existen cuatro tipos diferenciados de empresarios en la economía paraguaya, que según el "poder de mercado" son los siguientes:

a) los grupos económicos vinculados al poder político;

b) las empresas oligopólicas fuertemente internacionalizadas y sin relevantes vínculos con el poder político;

c) los medianos productores agrícolas e industriales, y

d) los pequeños productores y el sector informal.

Los Grupos Económicos

Los actuales grupos económicos del país han surgido en la década del '70 y '80 y están organizados en conglomerados; frecuentemente operan en mercados oligopolizados. Dichos grupos han invertido en la ganadería, la agro-exportación, la construcción, la importación (electrónicos, automóviles, whisky y cigarrillos) y servicios (banca, seguros, distribución de combustibles, transporte público, hotelería), (ver cuadro N°1). Sin embargo, en lo que a competencia concierne, para una clasificación más afinada del tema se debe realizar una separación de empresas, entre las que están directamente ligadas al poder político y aquellas que no lo están.

No todos los grandes empresarios operan en mercados segmentados. Algunos empresarios se aliaron en forma exitosa con el capital externo y representan actualmente la parte más competitiva de la economía paraguaya. Se dan en muchos de los mercados oligopólicos señalados en el gráfico N°2. La misma economía de escala exige muchas veces operar en un mercado oligopólico. El Gobierno no debe prohibir por ello las importaciones, ni ofrecer ventajas impositivas o financieras. Por lo tanto, no es el oligopolio en sí, sino son tanto la alianza poder político-empresa así como la falta de equidad en el ordenamiento las que producen los resultados poco alentadores para la competitividad de la economía paraguaya.

La pregunta es si el empresario ligado al poder político busca segmentarse en los mercados nacientes con ayuda del mismo, dificultando así el acceso a competidores y realizando una gestión empresarial poco moderna en cuanto que no opera en una situación de competencia. El resultado de una encuesta directa realizada para el efecto demuestra que las empresas de grupos vinculados al poder político, efectivamente buscan la segmentación y tratan de evitar la competencia. En el siguiente cuadro se observan algunos ramos en los que operan dichas empresas y el nivel de participación en la ventas internas de los respectivos mercados.

CUADRO Nº 1
Grupos Vinculados y Concentración de Mercado

RAMOS	Empresas vinculadas al poder político	Participación en el mercado
SECTOR PRODUCTIVO		
Construcción	2	55%
Elementos de construcción	2	75%
Carne y derivados	1	30%
Vestido	1	35%
SECTOR COMERCIAL		
Whisky & cigarrillos	2	85%
Electrónicos	1	45%
Neumáticos	1	60%
Distribución de combustible	3	65%
Casino y juego	3	85%

FUENTE: Elaboración propia

La mayoría de los empresarios vinculados que fueron entrevistados reúnen las siguientes características comunes:

- buscan exoneración impositiva;
- despiden con facilidad al personal, generando conflictos laborales;
- son incapaces de someterse a la competencia externa;
- tienen una expectativa negativa respecto al MERCOSUR;
- no respetan las disposiciones establecidas sobre protección ambiental;
- tienen poco interés en contar con recursos humanos calificados;
- en parte carecen de planes estratégicos.

La cultura empresarial es del tipo "imitador espontáneo", beneficiándose de las circunstancias del mercado y una relación de privilegio con el poder político. Dicho privilegio puede consistir en ventajas en las licitaciones por el acceso a información oculta al mercado, tolerancia relativa a actividades ilícitas, la compra de acciones de empresas rentables ofrecidas por el efecto de coerción, acceso al crédito vinculado, etc. La visión de este tipo de empresarios es de corto plazo; es decir, en un plazo no mayor a los dos años el mismo trata de crear o multiplicar su riqueza personal o familiar. Dicho plazo lleva a que el mismo empresario diversifique sus negocios en otros ramos similares. Por ende, el negocio de intermediación, donde se requiere poca infraestructura y los costos fijos son reducidos, es muy

codiciado; más aún cuando dicha intermediación es para productos de ventas al exterior, como whisky, cigarrillos y electrónica.

Los Pequeños y Medianos Empresarios

Existe un considerable número de medianos empresarios que demuestran gran dinamismo, aunque a la vez se caracterizan por la baja rentabilidad y productividad debido a la falta de ordenamiento adecuado y a factores como la excesiva burocratización de los servicios públicos para abrir empresas, la tributación, la aduana, así como las trabas impuestas por los grupos económicos. No obstante, se observan ramos con mucha competitividad dentro de este segmento, como por ejemplo el de las confecciones, los calzados y los lácteos.

También los agricultores modernos que se dedican a la soja, y en parte los que cultivan algodón, tienen una rentabilidad y productividad razonables, debido a su inserción en un negocio de carácter internacional. Muchos alcanzan un nivel de rendimiento que les permite competir con productores de otros países; pero dada su dependencia del esquema de financiamiento controlado por los agro-exportadores, se enfrentan a elevados costos financieros, tal como sus pares en otros sectores. Finalmente, no existen regulaciones apropiadas ni controles efectivos sobre calidad e higiene, lo cual dificulta la exportación, como es el caso de la carne, de los productos lácteos, del algodón, etc.

Los más numerosos son los pequeños productores que, en parte, también operan de un modo informal en la agricultura, el comercio, el transporte, las finanzas, etc. En muchos casos están estrechamente relacionados con los sectores formales y tienen la función de apuntalar la rentabilidad de estos últimos. Un grupo importante de este sector -con mayor poder económico- se mantiene al margen de la legislación, existiendo una incapacidad o negligencia por parte del fisco para percibir sus tributos, aunque en no pocos casos tienen un importante apoyo político (transporte portuario, de combustible y de pasajeros, etc.) lo cual explica dicha permisividad. En otros casos, están claramente ligados por relaciones de sub-contratación con algunos grandes empresarios (confeccionistas, algodoneros, acopiadores, transportistas), lo cual los vincula a cierta exigencia de calidad.

La Estructura de los Mercados

Los grupos económicos y la intervención estatal en la economía han desarrollado conjuntamente una estructura de mercado fundamentalmente de carácter segmentado y/o atomizado. Los estratos de competencia son limitados, aunque existe un importante número de grandes empresas internacionalizadas y medianos empresarios innovadores. Los grupos o empresas que gozan de algún apoyo estatal o privilegio político son dominantes.

GRÁFICO Nº 2
La Estructura de los Mercados

RAMOS	Precios distorsionados	Bienes y servicios deficientes	Barreras de entrada	Reglas inapropiadas
GRUPOS ECONÓMICOS				
Agro-industria	O		O	O
Agro-exportación	O			O
Importación	O		O	
Finanzas		O		O
Construcción			O	O
EMPRESA COMPETITIVA				
Confecciones				O
Lácteos				O
Industria del cuero				O
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA				
Mueblería				O
Metalúrgica				O
Cerámica				O
SECTOR INFORMAL				
Alimenticio				O
Comercio callejero				O
Manufactura artesanal				O

FUENTE: Elaboración propia

Los medianos empresarios operan en la agricultura y la manufactura tradicional y se caracterizan por una baja productividad, sub-utilización de recursos, escasa rentabilidad y bajas remuneraciones. Este segmento ha sufrido todos los efectos de la liberalización económica. Finalmente, en la escala más baja se observan predominantemente los pequeños empresarios que se caracterizan por una "estrategia de sobrevivencia", ya que operan en

mercados atomizados, donde se observa un elevado número de empresarios en un mercado relativamente pequeño, lo cual obliga a los mismos a prácticas informales para sobrevivir. Estos empresarios no tienen acceso al mercado financiero. Parte de ellos son prestamistas adaptados a las condiciones del sector informal.

2. DIAGNÓSTICO DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA: PROBLEMAS FUNDAMENTALES

2.1. Debilidad del Crecimiento Económico

El crecimiento económico del país se ha caracterizado por su extrema debilidad, con niveles bajos y en el caso de experimentar tasas significativas de aumento, las mismas no se han sostenido en el tiempo. Dicha fluctuación generó inestabilidad macroeconómica con repercusiones negativas en las tasas de inversión de la economía (ver cuadro N° 2).

La tasa media de crecimiento de la década del '80 ha sido del 4%, superando levemente el ritmo de crecimiento de la población, pasando en un mismo quinquenio de tasas positivas del 11% a tasas negativas del 3%. En estos primeros años de la década del '90, la tasa promedio se ubica en 2,4%, por debajo del crecimiento poblacional del orden del 2,8%, siendo por lo tanto la variación del producto interno bruto por habitante claramente negativa.

CUADRO N° 2
Crecimiento del PIB

Años	1971	1975	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1989	1990	1991	1992
Crecim.%	5,7	7,3	11,4	11,4	-1	3,1	0	6,4	5,8	3,1	2,5	1,7

FUENTE: BCP

Si hasta mediados de la década del '70 la producción de bienes superaba a la de servicios en el producto total, esta tendencia se revierte a partir de entonces cuando la producción de servicios iguala a la de bienes, situación que se acentúa aún más en estos últimos años, con las bajas sustanciales del producto agrícola.

En las últimas dos décadas, los sectores determinantes del crecimiento económico fueron fundamentalmente:

a) el sector construcción: grandes proyectos de infraestructura del sector público (hidroeléctricas, INC, ACEPAR, hospitales, etc.), viviendas del sector privado;

b) el sector servicios: servicios básicos (electricidad), comercio y finanzas, y

c) el sector agrícola: producción de soja y algodón, principales dinamizadores de la economía.

A fines de la década del '70, cuando se registraron las tasas de crecimiento históricamente más elevadas de la economía (superiores al 10%), el sector construcción fue el más dinámico con promedios anuales de crecimiento superiores al 30% (elevándose su participación en el producto total del 2% a comienzos de la década, a más del 5%). Un problema fundamental de los grandes proyectos públicos (hidroeléctricas, INC, ACEPAR) ha sido la utilización intensiva del factor capital, con demanda sólo temporal de mano de obra y débil enlace con los demás sectores de la economía. Una vez finalizadas las obras de construcción se generaron fuertes desajustes, por la falta de continuidad en la producción, el empleo y la demanda global.

Al analizar el crecimiento de la inversión se observa que el componente más importante está constituido por los edificios y otras construcciones (en donde se incluyen las grandes obras de infraestructura). Sin desmeritar la inversión en viviendas, especialmente las de carácter social, los componentes de la inversión más directamente productiva, como ser en maquinarias y equipos y en infraestructura, han registrado aumentos en sus tasas de crecimiento, aunque el comportamiento ha sido relativamente bajo y fluctuante.

Por su parte, los servicios experimentaron crecimientos anuales superiores al 10%. En este período de auge, las inversiones privadas se concentraron fuertemente en la construcción, las finanzas y el comercio, especialmente de importación, tendencia ésta que se mantiene hasta la fecha.

El sector productivo de bienes se orientó especialmente hacia dos rubros de agroexportación, descuidándose la producción de rubros agrícolas tradicionales -tanto para el consumo interno como para el exterior- y el desarrollo de la producción industrial. Paralelamente, la concentración del

riesgo hizo más vulnerable el comportamiento del sector primario, de las exportaciones y de la economía en general. Prueba de ello es que las dos grandes recesiones de la economía, la de 1982-83 y la de 1986, así como el estancamiento de 1990-92, estuvieron estrechamente ligados a la caída del PIB agrícola, por efecto de las caídas sustanciales de los precios internacionales del algodón y de la soja y la incidencia de desfavorables condiciones climáticas (sequías, inundaciones en tiempos de cultivo o de cosecha).

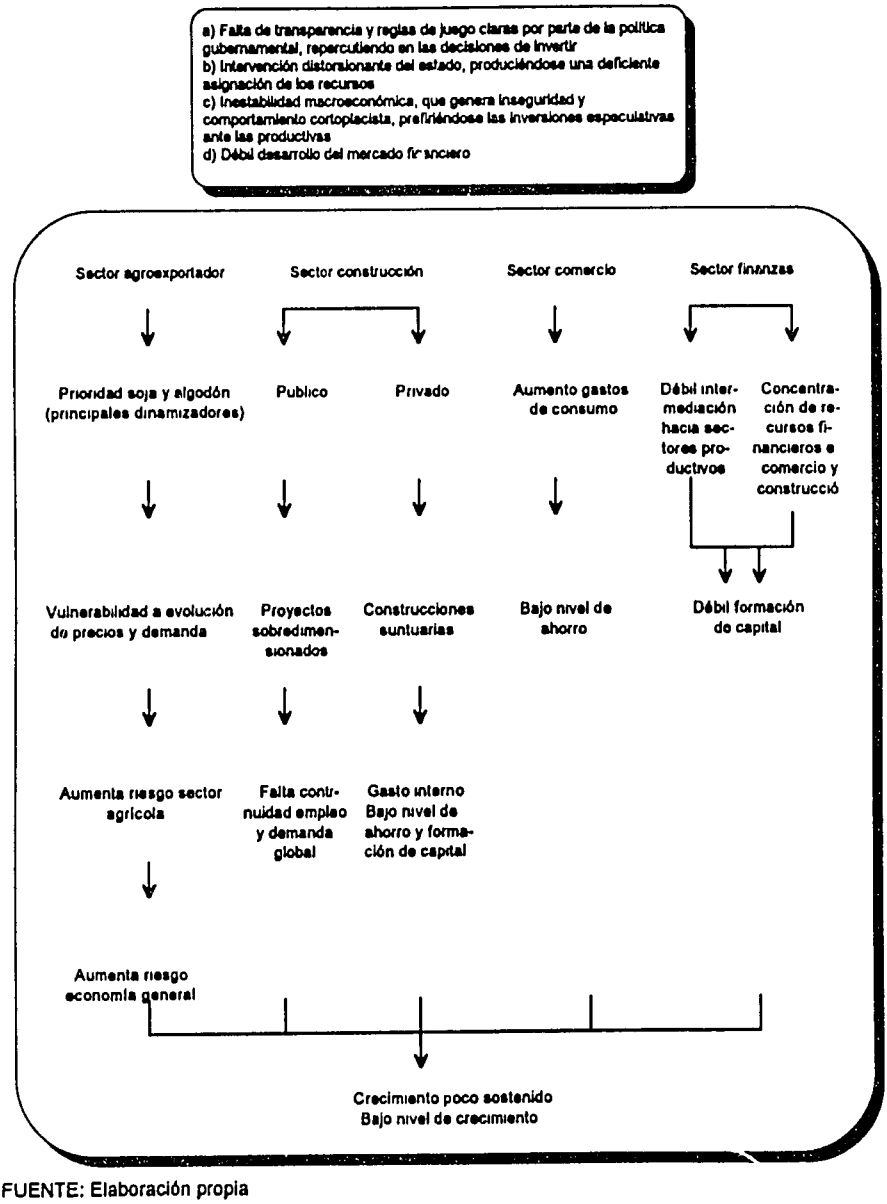
La participación del sector industrial dentro de la estructura del PIB ha permanecido invariable desde la década del '60. Sus tasas medias de crecimiento anuales se mantuvieron en aproximadamente 2%, a un nivel prácticamente vegetativo. En estos últimos años, la estructura de préstamos de los bancos comerciales confirma dicha tendencia (ver cuadro N° 3). En el total de créditos concedidos, el sector disminuye su participación del 26% en 1985 al 10% en 1992, aumentando por otro lado el otorgamiento de créditos al sector comercial, que pasa de un 28% en 1985 al 36 % en 1992.

CUADRO N° 3
Distribución Sectorial del Saldo de Créditos del Sistema Financiero
(En porcentajes)

Sector/Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agricultura	28,3	45,6	41,8	42,4	41,3	38,6	28,3	26,6	26,8
Ganadería	5	3	4,1	4	3,9	3,5	3,5	3,4	3,4
Industria	26,1	18,4	20,4	19,2	17,8	13,6	11,8	10,4	10,7
Comercio	28,1	24	24	26,2	25,2	26,9	35,2	36,5	36,7
Exportación	9,4	6,5	6,6	4,6	8,1	12,3	12,1	10,6	10,7
Otros	3,2	2,6	3,2	3,6	3,7	5,2	9,1	12,5	11,8

FUENTE: BCP

GRAFICO Nº 3
Fragilidad del Crecimiento Económico



FUENTE: Elaboración propia

La fragilidad del crecimiento económico -visualizada en el gráfico anterior- se atribuye a los siguientes factores:

a) Falta de transparencia y de reglas de juego claras por parte de las políticas gubernamentales, repercutiendo en las decisiones de inversión.

b) Intervención distorsionante del Estado, generándose una deficiente asignación de los recursos productivos.

c) Inestabilidad macroeconómica, que produce inseguridad y comportamiento cortoplacista, prefiriéndose las inversiones especulativas ante las productivas.

d) A pesar del elevado crecimiento del sector financiero, se destaca un débil desarrollo del mercado financiero y de capitales.

Como consecuencia se observa:

a) En el caso de las inversiones productivas, una concentración de recursos (tierra, capital) en dos rubros de exportación, cuyos comportamientos dependen de factores exógenos, como precios internacionales, demanda externa y condiciones climáticas.

Esto genera:

- una baja rentabilidad de la economía en general,
- un aumento del riesgo en el sector agrícola,
- por ende una mayor vulnerabilidad del crecimiento económico y de las condiciones de vida de la mayor parte de la población del país, y
- una baja de las exportaciones, lo cual resta posibilidades de financiamiento externo al gasto interno.

b) Utilización de recursos en inversiones menos productivas y en muchos casos poco rentables: proyectos sobredimensionados, construcciones suntuarias del sector público y del privado, lo cual lleva a una débil formación de capital, factor clave para la realización de nuevas inversiones, y por ende, para un crecimiento sostenido del producto.

c) Considerable aumento del gasto de consumo interno, tanto del sector privado como del público, en detrimento de las inversiones productivas. Esto se revela en los niveles de préstamos personales y en la importación de bienes de consumo. En este sentido, el elevado crecimiento del sector financiero no sirvió para aumentar la profundización financiera y la intermediación necesaria para una economía productiva. Así también el sector comercio desarrolló habilidad para importar productos suntuarios y reexportar a los países vecinos.

El crecimiento de los sectores señalados (agroexportación, construcción, comercio y finanzas) no ha generado una articulación entre sectores, y aunque sí están ligados con el sector público y la economía internacional, lo hacen de manera no acorde con las exigencias competitivas de la economía mundial (más estrategia, más nichos de mercado, menos negocios rápidos).

El sector agropecuario tiene serias dificultades de crecimiento por la falta de diversificación productiva que disminuya el riesgo, así como por la falta de articulación en las actividades del mismo sector, y entre éste y los demás sectores de la economía. A modo de ejemplo, los intereses de los industriales se enfrentan a los de los productores de materias primas, pues se carece de un concepto competitivo global, por la falta de incentivos o de regulaciones adecuadas a fin de estimular el enlace de toda la cadena productiva.

Los bancos y las financieras sólo están interesados en financiar la cosecha porque ofrece mayor seguridad, pues financiar el cultivo supone mayores riesgos y un estudio más pormenorizado de los balances y rentabilidad del negocio. Los bancos tampoco ofrecen un servicio integral de exportación, sino que se limitan a tramitar los documentos de crédito. El sistema financiero paraguayo surge por la instalación de filiales de bancos internacionales, y desde los años '80 se amplía por el establecimiento de bancos nacionales y también de entidades financieras no bancarias. La banca del país está muy especializada en operaciones de créditos comerciales y su relación con los sectores reales, inclusive la exportación, es incipiente.

Por su parte el sector comercial aprovecha la posición de tránsito del país en la geografía económica de la región rioplatense. Básicamente, las grandes casas importan bienes suntuarios y los reexportan mediante el turismo, lo cual es imitado por la mayoría de los comerciantes medianos. La relación de los centros comerciales con la economía local es relativamente débil y las dos ciudades de mayor comercio, Asunción y Ciudad del Este, se asemejan más a una zona franca. La transformación del sector deberá realizarse en base a alternativas claras de empleo, ya que conjuntamente con la banca ofrece actualmente la mayor cantidad de puestos de trabajo.

El sector de construcciones surge por la demanda del sector público en las obras hidroeléctricas, caminos, puentes, aeropuertos, hospitales, etc. El sector no aprovecha las ventajas comparativas en cerámica y madera tropical, sino que por el contrario aprovecha básicamente la oferta de cemento y hierro, que se producen en base a insumos importados o monopolizados localmente (mineral de hierro).

En síntesis, no existe una estrategia global de crecimiento económico que saque provecho de las ventajas comparativas de cada sector. El crecimiento acelerado de algunos sectores se dio en el marco de un aumento rápido de riqueza, sin realizarse un desarrollo sectorial tanto horizontal como vertical. Dentro de los mismos sectores, así como entre sectores, no se efectuó el eslabonamiento necesario para producir un efecto multiplicador y perdurable de las inversiones. Como resultado final se tuvo bajo nivel de formación de capital y, por ende, débil crecimiento económico.

2.2. Estancamiento del Desarrollo Rural

El sector agrícola es el motor de la actividad productiva del país, pues el sector industrial se reduce casi exclusivamente al procesamiento de productos del agro. Cabe señalar que este sector ocupa el 37 % de la población económicamente activa, es responsable del 70% de las exportaciones, absorbe la totalidad de los redescuentos otorgados por el BCP y utiliza más de la mitad de la superficie del país. Sin embargo, contribuye con sólo 25% del producto total, lo que indica su bajo nivel de productividad.

En los últimos 12 años el crecimiento promedio anual fue de aproximadamente 3,6%, acercándose al ritmo de crecimiento poblacional e inferior a la tasa de crecimiento del producto total, por lo que podría hablarse de relativo estancamiento del sector más dinamizador de la economía. En los últimos tres años el agro sufrió tasas negativas de crecimiento, debido especialmente a factores exógenos como el clima y los precios internacionales, repercutiendo fuertemente en el nivel de vida e ingresos de su población.

Los principales problemas y cuellos de botella del desarrollo agrícola podrían resumirse en los siguientes puntos:

a) Deficiente asignación de los recursos. La estructura actual latifundio/minifundio es poco rentable desde el punto de vista económico e insostenible desde el ecológico. Por otro lado, los recursos financieros se orientan casi exclusivamente hacia los grandes agroproductores, siendo altamente ineficiente el sistema crediticio para los medianos y pequeños (escasez de recursos, trabas burocráticas, falta de tecnología financiera alternativa, etc). Se estima que por lo menos el 20% del valor de la producción es absorbido por este mecanismo de intermediación. En este sentido cabe señalar la incapacidad de las instituciones oficiales de suministrar créditos al productor, así como la debilidad de las organizaciones de pequeños productores para gestionar directamente este tipo de servicios. La política de redescuento otorgada por el Banco Central ha distorsionado fuertemente la asignación del crédito, ya que los recursos financieros se canalizan fundamentalmente a los grandes clientes de las instituciones bancarias y no a los clientes-meta: el productor final. En 1992, a pesar del crecimiento de la cartera global de préstamos de las instituciones financieras, la participación de los préstamos al sector agrícola cae del 13 al 11%, el nivel más bajo desde 1986.

b) Falta de una política agrícola definida. La actual se basa en un modelo agroexportador enfocado hacia dos rubros, excluyendo de los frutos de la "modernización" a la mayor parte de la población campesina. La "reforma agraria integral", introducida por el nuevo régimen instaurado en 1989, no pudo cumplir con sus objetivos por conflictos entre instituciones, concentrándose nuevamente la política de reforma agraria en una mera distribución de tierras, sin el apoyo

tecnológico y financiero para el desarrollo posterior y sin solucionar el problema de tenencia o propiedad de la tierra. La misma ha carecido de conceptos claros, ha operado de forma puntual y arbitraria, tanto para beneficiarios como para afectados, y no ha contemplado tipos de suelo y recursos naturales no renovables, afectando la preservación de los recursos naturales. Las falencias más importantes de los asentamientos se resumen en su propio diseño cuadriculado sin respetar condiciones agrológicas, potencial de suelo, amén de la falta de acompañamiento crediticio y tecnológico, que contemple uso de suelo, mercadeo y comercialización.

c) Escasa diversificación productiva. Excesiva concentración en el monocultivo de productos exportables, aumentando fuertemente el riesgo del sector agrícola. Los factores externos, imponderables e inmanejables (precios vis a vis mercado mundial y clima vis a vis rendimiento), explican una parte de las crisis agrícolas reflejadas en la caída del algodón y de la soja, que arrastran tras de sí a toda la economía del país.

d) Falta de incentivo a la producción de rubros alimenticios. Si se comparan los volúmenes de producción de 1982 a 1991 se percibe una disminución del 20% en la producción de frutas, una disminución del 47% en la de tubérculos (mandioca, papa, batata), base de la alimentación nacional, así como una baja del 17% en la producción de hortalizas y legumbres. Es decir que la producción alimentaria básica disminuyó fuertemente, lo que por un lado significa un deterioro en la alimentación y por el otro una disminución de posibilidades de ingreso, generando también una fuerte dependencia de productos provenientes de los países vecinos.

e) Falta de infraestructura vial (en especial vecinales y troncales), lo que inhibe el acceso oportuno a los mercados.

f) Falta de información sobre precios, mercados y comercialización: talón de Aquiles de la economía rural.

g) Deficiente organización campesina. No existe interés por parte del Gobierno en fortalecer a los grupos campesinos.

h) Bajo nivel de innovación y apoyo tecnológico para el aumento de la productividad. Sólo el 13% de las unidades censadas en el último censo agropecuario recibe asistencia técnica, verificándose un sesgo negativo hacia las pequeñas explotaciones, en favor de las más grandes. A nivel de los productos de agroexportación la innovación tecnológica se dio en el caso del algodón produciendo una semilla adaptada al suelo y de alta calidad, que logró cotizarse en la bolsa de Liverpool. Dicho programa está fracasando por falta de continuidad y poca previsión sobre el stock de semillas. Es notorio que el establecimiento de una planta deslintadora de semillas en el Paraguay se planifica tardíamente, cuando la falta de semillas llevó, en años anteriores, a muchos algodoneros a proveerse de las mismas en el Brasil, facilitando con ello la entrada de plagas como el picudo. El año pasado fue necesario importar semillas de los Estados Unidos para cubrir casi la totalidad de la demanda local.

La productividad promedio del algodón continúa siendo baja. El promedio histórico no supera los 1.400 kilos por hectárea, cuando la variedad de fibra paraguaya tiene un potencial de hasta 3.000 kilos por hectárea. El aumento de los volúmenes de trigo, maíz, yerba mate y caña dulce es atribuido más bien a la expansión de la frontera agrícola antes que al aumento de los rendimientos. El rendimiento de productos como la soja se atribuye más bien a la introducción de tecnología brasileña, a través de variedades mejoradas desarrolladas en el vecino país.

Es por lo tanto preocupante que el crecimiento de la agricultura se haya debido en gran medida a la expansión horizontal por incorporación de nuevas tierras a la frontera agrícola, antes que a la innovación tecnológica. Este hecho no sólo tiene un horizonte limitado para el crecimiento económico, sino que la presión sobre la tierra (principal recurso agrícola) tendrá consecuencias ecológicas desastrosas. El descuido del equilibrio ecológico tiene un efecto "boomerang" contra el propio crecimiento agrícola, al aumentar la erosión del suelo y cambiar las condiciones climatológicas, amén de poner en peligro a las comunidades indígenas. Los daños son difícilmente reparables o el costo demasiado elevado para países con escasos recursos financieros.

i) Por último cabe considerar la elevada presión demográfica, consecuencia de las altas tasas de fertilidad en el campo y la falta de políticas explícitas en materia de planificación familiar.

En líneas generales puede decirse que el desarrollo de la agricultura y, por ende, el aumento de la calidad de vida de la población rural ha llegado a una situación extrema que necesita un cambio urgente, no sólo porque atenta contra las posibilidades de crecimiento económico, sino también contra las condiciones de vida de más del 50% de la población del país. Al ser el agro un importante generador de riquezas del país y del que vive la mayor parte de la población, y al estar en serio peligro su desarrollo, uno de los puntos claves del programa es el encontrar una solución razonable, pragmática y viable en términos económicos, sociales y ecológicos.

2.3. Precario Equilibrio Macroeconómico

En relación a muchos países en desarrollo y especialmente latinoamericanos, la economía paraguaya se ha caracterizado por una relativa estabilidad macroeconómica. Sin embargo los datos confirman más bien una situación de inestabilidad controlada.

El Gobierno actual recibió una pesada herencia del régimen anterior: elevados niveles de atraso de la deuda externa, tipo de cambio múltiple, control de precios, bajo nivel de reservas internacionales, es decir, fuertes desajustes internos y externos. Si bien dedicó sus esfuerzos a lograr un equilibrio de cuentas, fue menos eficaz para implementar consecuentemente reformas de fondo que implicaran cambios estructurales. Se introdujeron políticas e importantes reformas tendientes a una mayor liberalización del mercado, como ser la liberalización del tipo de cambio y de las tasas de interés (aunque en la primera fase la liberalización de las tasas de interés fue sólo para el sector privado, luego parcialmente también para el sector público, pero no cobradas), la formalización de la apertura del comercio exterior a través de la eliminación de los valores aforos y de la baja de aranceles, la introducción de mecanismos más activos de control monetario, la implementación de la reforma arancelaria y tributaria, el saneamiento de las finanzas públicas introduciéndose mecanismos de mayor control del gasto público. Sin embargo, la mayoría de estas políticas y reformas no tuvieron el efecto esperado. La reforma financiera y del Estado se truncaron, y la reforma

tributaria, si bien está logrando simplificar el complejo sistema tributario heredado, está arrojando resultados poco satisfactorios como consecuencia de las dificultades en su implementación; prueba de ello es el elevado grado de evasión aún imperante. La reforma arancelaria está logrando simplificar y disminuir la dispersión de los niveles preexistentes; sin embargo, se dio de forma unilateral en momentos de negociación regional (MERCOSUR) e internacional (GATT), sin conseguirse reciprocidad.

La relativa estabilidad macroeconómica está débilmente sustentada por falta de implementación o debida prosecución de reformas ya introducidas, careciendo por ello de un apoyo estructural. Tanto el sector real, el externo, el monetario, como el fiscal, pueden en un año dado estar en equilibrio, resultado que sin embargo es difícilmente sostenible en el largo plazo, debido a los motivos ya señalados en el punto anterior para el caso del sector real y que serán analizados a continuación para el caso de los demás sectores macroeconómicos. Esta situación genera desconfianza hacia la conducción económica del país y hacia las decisiones de política económica, creando un clima de incertidumbre que inevitablemente repercute en las decisiones de inversión. En este sentido se puede considerar a la falta de conducción económica coherente y activa y a la ausencia de políticas transparentes que den señales claras al mercado, como causantes fundamentales de la incierta situación macroeconómica por la que atraviesa el país.

2.3.1. Inestabilidad del Nivel de Precios

Durante toda la década del '60 y comienzos de la del '70, el país experimentó una relativa estabilidad del nivel de precios, con niveles no superiores al dígito; no obstante, durante toda la década del '80 e inicios de la del '90 se observan fuertes oscilaciones del nivel general de precios, superando fácilmente el 20% anual, llegando incluso en 1990 a más del 40%. Hoy en día hay razones que inducen a pensar en un aumento del nivel de precios interno, como ser los adelantos concedidos por el Banco Central al Ministerio de Hacienda para hacer frente a sus compromisos externos y a sus gastos corrientes, el aumento del tipo de cambio, la continuación de la política de redescuentos para financiar las agroexportaciones, el reajuste de los pasajes y de las tarifas públicas, el aumento de los salarios y la incertidumbre de un año político y económico poco predecible.

Política Monetaria y Financiera

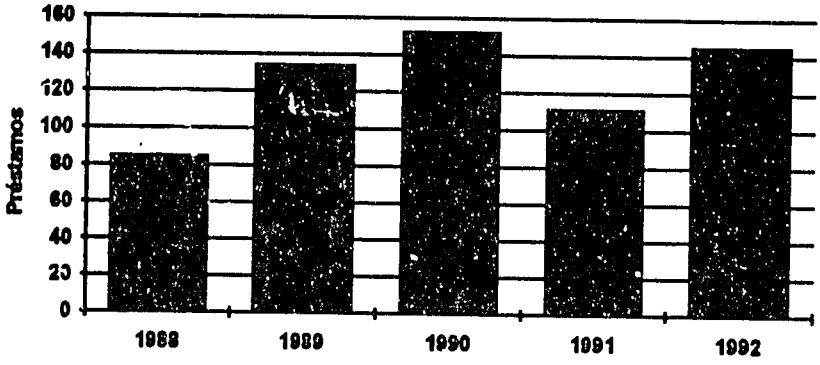
El manejo y la estrategia de la política monetaria se orienta hacia el control de agregados monetarios, mediante el seguimiento de un programa monetario implementado a partir de 1990. Dicho programa fija metas de tasas de inflación y nivel de circulación de moneda, imponiéndose así límites precisos a las principales fuentes de expansión de dichas variables monetarias (crédito neto al sector público consolidado, préstamos y redescuentos al sistema financiero, intervenciones cambiarias), lo cual aún no se logró cabalmente.

Si bien se han realizado importantes esfuerzos, dentro del instrumental de la política monetaria siguen predominando aquellos de índole administrativa como el encaje legal, el redescuento, la regulación de los depósitos del sector público.

A pesar de la estructura actual, sustancialmente mejor, del encaje legal, se siguen observando importantes distorsiones derivadas de la aplicación de este instrumento, en cuanto induce a un proceso de subsidios implícitos entre instituciones financieras y entre categorías de ahorristas.

Luego de lograrse establecer condiciones de mayor rigidez en términos de tasas de redescuento, para darle soporte a la política antiinflacionaria implementada por el Gobierno, a partir de 1992 esta tendencia se revierte para otorgar importantes volúmenes de recursos a tasas reales negativas.

GRÁFICO Nº 4
Préstamos y Redescuentos Otorgados por el BCP al Sistema Bancario
(Saldos, miles de millones de Gs.)



FUENTE: BCP

Dentro de la política monetaria y crediticia en los últimos años, cabe hacer especial referencia al crédito otorgado al sector público (ver cuadro Nº 4); éste fue relativamente restringido en los años 1989/91, coincidente con la mejor situación financiera del sector público y con la política monetaria orientada a la estabilidad de precios. Sin embargo, esta situación se revierte totalmente durante 1992, por la escasez de recursos fiscales genuinos y por la necesidad de cubrir los servicios de la deuda externa.

CUADRO Nº 4
Créditos Otorgados al Sector Público
(En millones de Gs.)

AÑOS	1988	1989	1990	1991	1992
Préstamos	141,18	135,91	216,94	263,64	711,86

FUENTE: BCP

A partir de 1990 se ha introducido la Letra de Regulación Monetaria como mecanismo de control orientado a las condiciones de mercado. Sin embargo, el elevado nivel vigente del encaje legal y de las tasas de redescuento no permiten aún explotar las bondades de los instrumentos de mercado abierto.

Ante tal situación, el sistema monetario se enfrenta a la sustitución gradual y progresiva del signo monetario nacional por el dólar americano, reduciéndose la capacidad reguladora del Banco Central. Los depósitos en moneda extranjera experimentaron una fuerte expansión en estos últimos años. Las medidas adoptadas para frenar la dolarización del pasivo de la banca comercial y estimular el ahorro en moneda nacional (aumento de encajes legales en moneda extranjera) han sido insuficientes, frente al deterioro del poder adquisitivo de la moneda nacional y la desconfianza en el futuro de la situación económica y política.

Sistema Financiero

El sector financiero aún no ha reaccionado al proceso de reforma iniciado en 1990 con la liberalización de las tasas de interés. Tal política ha favorecido fundamentalmente al sistema financiero institucionalizado, en detrimento de la economía en su conjunto, dado que las altas tasas activas de interés provocaron, entre otros, una significativa retracción de las inversiones privadas, con sus efectos adversos sobre el resto del sistema económico.

Aunque no exista una receta válida para implementar este tipo de reformas, se colige a partir de la experiencia, positiva o negativa, de otros países, que el éxito de la misma depende de ciertas condiciones mínimas: estabilidad macroeconómica (equilibrio fiscal, equilibrio de balanza de pagos, nivel de precios estable), y una cierta secuencia, es decir, concebida como un proceso gradual y de largo alcance. La liberación del tipo de cambio, la libre movilidad internacional del capital financiero y la liberación de las tasas de interés fueron implementadas bajo condiciones macroeconómicas inadecuadas e inoportunas; consecuentemente, fue inducida una considerable caída del tipo de cambio real. De igual forma, liberar las tasas de interés en circunstancias de elevadas tasas de inflación, explica en parte que éstas mantengan niveles reales incompatibles con la inversión y el crecimiento de la economía. No existe un programa ni cronograma de la reforma del sistema financiero. Se observa, a pesar del esfuerzo, significativas oscilaciones de la tasa de inflación; por lo tanto, estos aspectos ligados a la propia ineficiencia del sistema, explican las altas tasas de interés vigentes en el país. Por otro lado, las medidas de liberalización no contemplaron las limitaciones del sistema financiero

paraguayo en lo que respecta a su segmentación (formal e informal, urbano-rural, excesiva especialización).

Actualmente el sistema financiero adolece de una serie de falencias estructurales como ser:

a) Apertura total de la entrada al sector sin capacidad de supervisión.

b) Atomización de los intermediarios financieros, dificultando las posibilidades de regulación y supervisión.

c) Bajo nivel de profundización financiera (M1/PIB), cumpliendo por lo tanto el sector débilmente con su rol de intermediador entre sectores superavitarios y deficitarios.

d) Concentración de la cartera crediticia en operaciones de corto plazo de carácter comercial y en créditos vinculados a grupos económicos, antes que en sectores productivos con necesidad de largo plazo y probada rentabilidad.

e) Alto grado de informalización del sistema. Los coeficientes de intermediación se han mantenido constantes en los últimos tres años. Falta mayor innovación financiera por parte de las instituciones formales a fin de adaptarse a las necesidades de la actual clientela del sector informal. El efecto esperado de la reforma tributaria y en especial del impuesto a los actos y documentos ha sido mínimo. Una de las principales trabas que soporta la formalización de operaciones es el elevado nivel del encaje legal. Este no se ha logrado reducir debido a las restricciones en la expansión monetaria como consecuencia en buena parte de la elevada deuda del sector público con el BCP (US$ 700 millones).

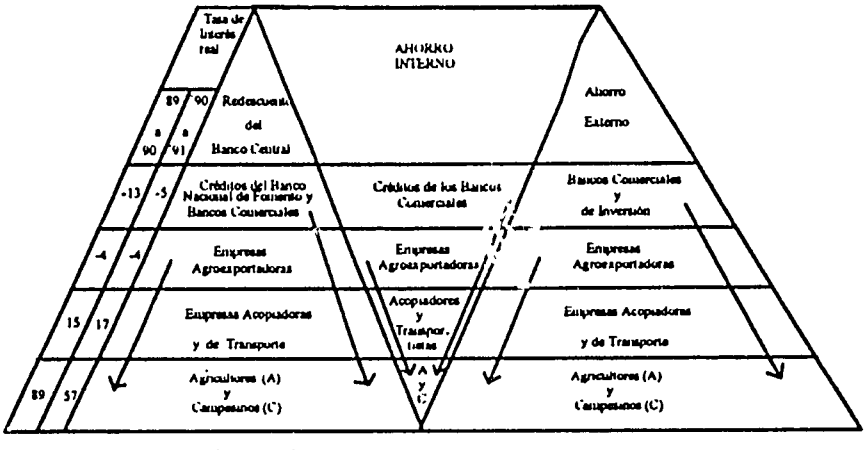
f) No se ha logrado el objetivo de canalizar ahorro interno a los sectores productivos, en especial al agrícola, debido al excesivo número de intermediarios no bancarios. En el diagrama -a continuación- se ilustra la cadena de intermediación tipo piramidal entre la oferta crediticia y el tomador final (agricultor). Los bancos que captan ahorro interno o externo u obtienen redescuento del Banco Central usualmente proveen de crédito agrícola a las empresas agroexportadoras, las cuales transfieren el mismo a las empresas

acopiadoras y/o agricultores. El resultado es que a pesar del subsidio implícito en el redescuento, el tomador final paga tasas reales muy por encima del mercado, especialmente si el financiamiento proviene de los acopiadores. La agricultura se financia básicamente con créditos de redescuento y aquellos obtenidos en moneda extranjera de los compradores externos, mientras que el ahorro interno juega un rol reducido en este proceso.

g) Poca transparencia de la situación de solvencia, lo que aumenta el riesgo del sistema en general.

h) Superintendencia de bancos con funciones más bien de regulación y con inadecuado sistema de supervisión, con pocas posibilidades de disminuir el riesgo de las instituciones. Con la grave situación económica de 1992 se presentaron numerosas convocatorias y quiebras que afectaron a algunas instituciones formales y especialmente a las informales, poniendo en peligro el sector financiero del país.

GRÁFICO Nº 5
Intermediación Financiera en el Sector Agrícola



FUENTE: Elaboración propia

2.3.2. Fragilidad del Equilibrio Fiscal

En 1990 se logró un superávit del sector público no financiero del 3% del PIB, el cual se vino reduciendo sustancialmente hasta el 0,3% en 1992. Los resultados positivos obtenidos han sido, sin embargo, producto de la acumulación de atrasos con el exterior y de la reducción de los gastos de inversión a favor de los corrientes, solución que a la larga se hace insostenible.

A pesar de la reforma del sistema tributario en 1992, su estructura continúa siendo inadecuada para estimular una mejor distribución de la renta nacional y coadyuvar al proceso de desarrollo económico y social del país. Desde la década del '60 se han venido intentando corregir tres aspectos negativos del sistema tributario tradicional: la regresividad, la dependencia del sector externo y la inelasticidad-ingreso de las recaudaciones. Especialmente en lo que respecta al problema de la regresividad, éste tampoco se ha resuelto con la reforma tributaria establecida por Ley 125/91, ya que los ingresos tributarios dependen fundamentalmente de los impuestos indirectos en un 80% en los años más recientes frente al 73% en 1962. Así también existe un alto grado de evasión y elusión tributarias, y liberaciones impositivas que han beneficiado fundamentalmente a los estratos de mayor poder económico y social.

Por otro lado, no sólo la relación impuestos/PIB del Paraguay (1992: 7,8%) se encuentra entre las más bajas de Latinoamérica y se sitúa en niveles próximos a los de Perú (7,7%) o Haití (7,8%) y con una tendencia declinante en relación a años anteriores, sino que gran parte de la misma es soportada por los estratos de menores ingresos.

La política de gasto público tampoco ha sido favorable para una mejor distribución del ingreso. Esto se deriva de la composición funcional de los gastos realizados en las últimas décadas y en especial en el período 1989/92, en los que predominan los gastos en servicios generales (administración general, justicia, política, defensa). Adicionando a esto los gastos no clasificados, se llega a cubrir hasta el 65% de los gastos realizados, quedando un margen de 35% para cubrir los gastos de servicios sociales y económicos, con la advertencia que incluso en estos casos predominan los gastos relacionados con actividades administrativas o burocráticas. En consecuencia, el perfil funcional de los gastos adolece de

una deformación estructural, que asociada a la estructura de los ingresos fiscales, permite llegar a la conclusión que las grandes mayorías asumen el peso del financiamiento de una gran parte de los gastos improductivos del Gobierno. De igual forma se ha puesto en evidencia que la estructura económica del gasto ha privilegiado el consumo gubernamental en detrimento de las inversiones públicas y ello con mayor intensidad en los tres últimos años, lo que ha incidido negativamente en el nivel de la inversión bruta total, en el empleo, y en la tasa de crecimiento económico.

El deterioro de las finanzas públicas se resume en los siguientes puntos:

a) Por el lado de los ingresos encuentra explicación en:

- Los resultados aún poco satisfactorios de la reforma tributaria de 1992, cuyo principal objetivo fue la simplificación del sistema a través de la sustitución de una serie de impuestos por el IVA. Esto podría atribuirse en parte al escaso tiempo de implementación frente a la complicación propia de la implementación del IVA. Sin embargo, en buena medida se debe a la inadecuada solución de los problemas de administración y supervisión, existiendo aún casi un 60% del universo de contribuyentes que no son generadores de ingresos tributarios.

- El congelamiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos desde octubre de 1990 frente a crecientes costos operativos de los mismos, debido en buena parte a la falta de redimensionamiento de proyectos, falta de control en la gestión de las empresas públicas, así como deficiente racionalización de gastos.

- La fuerte dependencia de los cobros de las regalías y compensaciones de Itaipú, ingresos percibidos con mucha irregularidad, dificultando la ejecución presupuestaria.

- El bajo nivel de desembolsos externos, por la falta de definición en años anteriores respecto al pago de los atrasos de la deuda externa y lentitud en la gestión y captación de fuentes de financiamiento.

- A esto habría que agregar el sobredimensionamiento de los recursos financieros (tributarios y los provenientes de regalías y

compensaciones) en los ejercicios fiscales, y la desfavorable situación económica que incide directamente en la recaudación.

b) Por el lado de los gastos:

- Falta de modernización del aparato burocrático del sector público. La mayoría de los ministerios no sufrieron modificación importante en su funcionamiento y el Gobierno sigue teniendo poco conocimiento sobre la situación real y financiera de las empresas públicas.

- Elevado incremento en la planilla salarial, que en buena parte se atribuye a la incorporación de nuevos funcionarios, en especial en áreas de educación y salud, y a la falta de depuración de las planillas existentes. Si bien se realizaron intentos para racionalizar el plantel de funcionarios del sector público, no se contó con el apoyo favorable a nivel parlamentario. En la Administración Central más del 80% de los ingresos tributarios son destinados al pago de salarios, honorarios y carga pasiva (jubilaciones y pensiones), quedando sólo un 20% para financiar todos los otros gastos que demanden la ejecución de los programas previstos para dicho año.

- Lentitud en el proceso de privatización. El avance de la ley promulgada en 1991 ha sido poco significativo. El déficit de dichas empresas sigue constituyendo una sangría importante para el erario público.

- Pesada carga de la deuda externa frente a bajos niveles de desembolso, lo que se traduce en considerables transferencias negativas al exterior. No existe una gestión adecuada de manejo de la deuda externa, tanto con relación a los pagos como a la captación de recursos, mediante la presentación de proyectos rentables económica y socialmente.

2.3.3. Desequilibrio del Sector Externo

Desequilibrio en Balanza Comercial y de Pagos

Exceptuando el año pasado, cuando se liquidó la casi totalidad de los atrasos con los acreedores externos, en los últimos años se contó con superávit en la balanza de pagos, aunque financiados en buena parte con acumulación de atrasos y entrada de capitales de corto plazo. En 1992 el balance de pagos cerró con un elevado déficit correspondiente al 6% del PIB, debido especialmente al pago de la casi totalidad de la deuda atrasada con el Club de París y la banca comercial, luego de varios intentos frustrados de renegociación. El balance comercial se ha deteriorado significativamente a partir de 1990, por una baja paulatina y sustancial de las exportaciones, como consecuencia de bajos precios internacionales y condiciones climáticas adversas que afectaron a los dos principales productos de exportación: soja y algodón. Paralelamente se registraron considerables aumentos de las importaciones, alentadas por un tipo de cambio favorable, el cual sin embargo ha ido aumentando en términos reales, luego de la fuerte baja sufrida en 1990. Es así que aunque se finalice 1993 con un balance comercial más equilibrado, el peligro de deterioro persiste.

Esto se explica especialmente por la fuerte concentración de riesgos que presentan las exportaciones de soja y algodón, cuyos precios internacionales, si bien aumentaron con relación al año pasado, siguen permaneciendo en bajos niveles. Se carece de incentivos a la exportación de otros productos tradicionales y no tradicionales, así como para la exportación de productos con mayor grado de elaboración, lo cual en estos últimos años está tratando de revertirse con la promulgación de la ley de incentivo a las exportaciones no tradicionales (90/90), y la creación de Pro-Paraguay.

Sin embargo, sigue existiendo una serie de barreras para una mayor diversificación de las exportaciones como ser: falta de financiamiento para productos no tradicionales -entre ellos los temporales con buena entrada en mercados externos-, barreras burocráticas y problemas de transporte y acceso a los mercados, entre otros.

CUADRO Nº 5
Sector Externo
(En Millones de US$)

BALANZA DE PAGOS				
RUBROS	1989	1990	1991	1992[1]
1.BALANCE EN CTA.CTE.	214.2	-208.8	-455.9	-389.9
BALANCE DE BIENES	149.3	-269.6	-563.1	-491.3
EXPORTACIONES	1.165.2	1.366.2	1.106.0	1.036.0
IMPORTACIONES	1.015.9	1.635.8	1.669.1	1.527.0
PAGOS NETOS Y TRANSFERENCIAS	-189.3	-246.5	-203.2	-258.6
FLUJO DE BINACIONALES	254.2	307.3	310.4	360.0
2.BALANCE EN CTA.CAPITAL	-68.9	438.9	762.0	21.2
DESEMBOLSOS	103.9	126.9	172.9	100.0
AMORTIZACIONES[2]	-381.0	-297.5	-259.9	-480.0
OTROS[3]	208.2	609.5	849.0	401.2
3.BALANCE GLOBAL	145.3	230.1	306.1	368.7
TRANSFERENCIAS Y RESERVAS				
1.TRANSFERENCIAS NETAS[5]	-47	-90	-40	-530
PAGO DEUDA EXTERNA	146	211	197	630
DEVENGADO[6]	140	157	118	211
ATRASADO[7]	6	53	79	419
IMPAGO	160	156	146	31
DESEMBOLSOS	99	121	157	100
2.RESERVAS INTERNACIONALES	428	675	975	600
MESES DE IMPORTACIÓN	5 m	5 m	7 m.	5 m.
ACUMUL. ATRASOS DEUDA	280	383	450	31
RIN NO COMPROMETIDO	148	292	525	569
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO				
EXPORTACIONES/PIB [4]	28 %	26 %	18 %	16 %
IMPORTACIONES/PIB	25 %	31 %	27 %	23 %
BINACIONALES/PIB	6 %	6 %	5 %	5 %
BALANZA PAGOS/PIB SERV.	4 %	4 %	5 %	-6 %
DEUDA/EXPORTACIÓN	13 %	15 %	18 %	61 %

FUENTE: Banco Central del Paraguay y estimaciones propias.
1 : Estimaciones preliminales
2 : Incluye pagos devengados y atrasos
3 : Incluye inversión directa; otro capital a largo y a corto plazo y errores y omisiones
4 : Incluye comercio registrado y no registrado
5 : Transferencias netas al exterior; desembolsos menos pago por préstamos
6 : En 1989 y 1990: incluye recompra de deuda brasileña renegociada
7 : Incluye: atrasados y pagados, recompras de atrasos y pago de intereses moratorios

Otro factor importante a considerar es la exposición de un país como Paraguay, pequeño, abierto y poco diversificado, a las inestabilidades macroeconómicas de nuestros principales vecinos: Argentina y Brasil, en especial este último. Ello repercute en el nivel de precios internos, en la producción y en el comercio exterior.

Finalmente, la otra fuente de financiamiento a largo plazo, las inversiones directas o de cartera, permanecen en niveles bajos, a pesar de la ley de incentivo a las inversiones y la firma de convenios bilaterales de garantía, los cuales no pudieron compensar la incertidumbre de la situación económica y política, que aumenta el riesgo de las mismas.

Política Cambiaria

En lo que respecta a la política cambiaria, se observan dos períodos bien diferenciados: el régimen de cambios múltiples que rigió desde mayo de 1982 hasta febrero de 1989, y el de cambio libre y fluctuante a partir de entonces y hasta la fecha. Durante el primer período, la política cambiaria ha generado una serie de costos económicos y sociales, además de fomentar la fuga de capital por medios lícitos e ilícitos.

El régimen de cambio libre implementado en febrero de 1989 fue en un comienzo favorable para los exportadores, quienes vieron aumentar sus ingresos normales por la nueva paridad cambiaria. No obstante, la adopción de otras medidas de política económica provocó la caída del tipo de cambio real a niveles inadecuados para la exportación de bienes y servicios, en especial en 1990 cuando la inflación interna trepó a más del 40% frente a una devaluación nominal no superior al 8%.

Dicha tendencia descendente se está revirtiendo desde 1991 con una política de intervención más activa del Banco Central, que permitió un mejoramiento del comportamiento del tipo de cambio con resultados neutros desde el punto de vista monetario.

3. *DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN SOCIAL: PROBLEMAS FUNDAMENTALES*[1]

3.1. Condiciones de Vida Rural/Urbana

Por variadas razones históricas, disponibilidad de recursos naturales, tipo de gobierno unitario y política económica implementada, existe en el Paraguay una marcada concentración de la población y de las actividades socio-económicas en ciertas y determinadas zonas del país. En efecto, 27% de la población se halla asentada en el área metropolitana, 24% en el resto urbano del país, y 49% en zonas rurales, en las cuales, por el contrario, se observa una gran dispersión poblacional.

Lo anterior explica en parte los principales problemas económicos y sociales que experimenta el país, además de determinar las características específicas que distinguen a la zona urbana de la rural. Independientemente de los indicadores socio-económicos que se pudieran utilizar, la condición de vida en las zonas rurales puede ser calificada de crítica y fuertemente discriminada frente a la de las zonas urbanas.

Como ejemplo se podrían mencionar dos indicadores: el de la pobreza básica (ingreso insuficiente para cubrir necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, etc.) y el nivel de indigencia (ingreso que no llega a cubrir la necesidad de alimentación). A nivel nacional se estima un nivel de 54% de pobreza básica, y entre 34% y 40% de indigencia familiar. Considerando la zona rural como tal, habría entre un 70 y 81% de las familias en la franja de pobreza básica y entre el 52% a 64% en condiciones de indigencia. Por otro lado, el nivel de pobreza básica en Asunción y área metropolitana asciende a 41% y el de indigencia a sólo el 12% .

[1] Esta sección ha sido elaborada en base a Sauma Fiatt, Pablo. La Distribución del Ingreso en el Paraguay, Informe Técnico Final, Proyecto BID-UNA, marzo 1993. Del Cid, Miguel. Situación del Empleo e Ingreso en el Paraguay, Proyecto BID-UNA, Informe Final.

El análisis de otros indicadores sociales, como la educación, la salud y la vivienda revelan las grandes dificultades que enfrentan las familias rurales para acceder a dichos servicios básicos.

3.2. Educación

La situación educacional de un país define su potencial para el desarrollo económico-social. El Paraguay como muchos otros países en vías de desarrollo, enfrenta innumerables problemas relativos al sector educación. En primer lugar se destaca el contraste existente entre la gran demanda por tal servicio y las fuertes restricciones, tanto de infraestructura y de eficacia del servicio educativo. Al respecto, un primer obstáculo radica en la propia densidad poblacional del país, en la que predomina la coexistencia de zonas con una elevada densidad, como Asunción y sus alrededores, y otras de muy bajas, como las rurales. En estas últimas se acentúan las dificultades debido a la falta de infraestructura física como escuelas y caminos, lo cual está explicado por el reducido gasto gubernamental destinado al sector educativo. En consecuencia, la educación en el Paraguay se caracteriza por su baja calidad e inadecuación a los objetivos del desarrollo económico y social, dado que los programas educativos no estarían orientados hacia tales propósitos; por ende, el educando no estaría en condiciones para ser absorbido por el mercado laboral.

3.2.1. Nivel de Educación

La tasa de escolarización -inscriptos en una escuela en el momento de la encuesta- de la población en edad escolar (7 a 14 años) fue del 87% durante el año 1992. Ese nivel de cobertura y dependiendo de los parámetros utilizados, es similar a la tasa de alfabetización estimada del 88% para 1989/90. De los niños en edad escolar (7 años) que acceden a la educación primaria, sólo el 70% a nivel nacional alcanzan el 6° grado, siendo dicho porcentaje muy inferior en las zonas rurales en las que la relación inscriptos a graduados llega a tan sólo el 29%.

Conforme a lo anterior, la tasa de analfabetismo no parece elevada en relación a otros países de condiciones similares; sin embargo, las cifras no revelan la alfabetización incompleta e ineficiente que se implementa en el

país. Tanto el que culmina la educación primaria como aquel que la abandonó en forma prematura, no adquiere aún los conocimientos idiomáticos necesarios para desenvolverse con solvencia en el mercado laboral.

3.2.2. Principales Deficiencias del Sistema Educativo

La sobreestimación mencionada responde asimismo al hecho que existe una gran discrepancia entre alumnos inscriptos y los que verdaderamente asisten. Entre los motivos más importantes de la inasistencia o eventualmente deserción, se destacan para las familias más pobres: a) trabajo (22%), b) ayuda en las tareas familiares (19%); c) falta de uniforme (22%), y d) otros, entre ellos falta del servicio escolar en la zona (37%), característica que predomina en las zonas rurales.

En consecuencia, la inasistencia y el abandono prematuro de los estudios son problemas estructurales que afectan a la educación en el Paraguay. Además de tales factores, corresponde mencionar otros que determinan directamente la calidad de la enseñanza. En primer lugar se observa una elevada tasa de repitencia durante los primeros cursos, generalmente debido al problema del bilingüismo que caracteriza al país. Especialmente en las zonas rurales, el niño aprende el guaraní como idioma del hogar y luego el castellano como idioma escolar y extraño para él.

En segundo lugar, la baja calidad de la enseñanza responde a la insuficiente e inadecuada preparación de los docentes, a la rigidez e inadecuación de los programas de estudios y a la falta de textos orientados a desarrollar la capacidad analítica del alumno.

Como consecuencia de lo anterior, el que termina la educación tanto en el nivel primario como en el secundario, no está preparado para realizar el tipo de trabajo que demanda el mercado laboral.

Finalmente, la labor gubernamental en el campo de la educación ha sido históricamente deficiente, dado que el gasto en educación es uno de los más bajos en Latinoamérica, con un aparato burocrático inadecuado, sobredimensionado y costoso por el problema de planilleros o "profesores fantasmas". Además, el sistema es esencialmente regresivo dado que la tasa de participación de estudiantes pobres está en relación inversa a la

asignación presupuestaria; es decir, menos subsidio per cápita donde se concentran los alumnos pobres y más subsidio donde predominan los alumnos pertenecientes a los estratos medios y altos.

3.3. Salud: Condiciones de Salud de la Población

El tema de la salud puede abordarse a partir de ciertos indicadores simples como tasa de mortalidad infantil, número de camas (hospitales) por habitante, expectativa de vida de la población, etc., o a partir de ciertos elementos que puedan reflejar las condiciones particulares de los países, derivados de la densidad poblacional y distribución espacial de las actividades socio-económicas.

El primer método podría aplicarse sin dificultades a aquellos países cuya distribución espacial de las variables mencionadas sea relativamente homogénea. El segundo método conviene utilizar cuando se observa una marcada heterogeneidad en la distribución espacial de las actividades socio-económicas.

Siguiendo el primer método, por tratarse de promedios nacionales, el país muestra una situación incluso mejor que otros con niveles de ingreso similares en lo que respecta a los indicadores arriba mencionados. No obstante, la tasa de mortalidad materna sigue siendo una de las más altas de América Latina, se observan elevados y frecuentes casos de enfermedades características de países pobres como la disentería, tuberculosis, enfermedades respiratorias contagiosas y parasitósis en general.

Por otro lado, utilizando otras variables como acceso a un seguro médico, el panorama es más dramático aún. A nivel nacional, apenas un 17% de las familias tiene seguro médico, el porcentaje se reduce a tan sólo el 2% para el estrato de las familias más pobres.

La verdadera y compleja situación experimentada por el país en el sector de la salud se puede visualizar a partir del análisis de la distribución espacial de la población y de las actividades socio-económicas. En efecto, existen diferencias muy pronunciadas en cuanto a los servicios médico-hospitalarios entre las zonas urbanas y rurales, e incluso entre zonas urbanas al comparar Asunción y sus alrededores con el resto del país. Al

respecto, existe una excesiva concentración de recursos en el área de Asunción, mientras que vastas zonas del país no tienen acceso a ningún tipo de asistencia médica ni hospitalaria.

Por otro lado, se han invertido y se siguen invirtiendo cuantiosos recursos en hospitales grandes y modernos que, por diversas razones, son totalmente subutilizados. A modo de ejemplo se pueden mencionar el caso del Gran Hospital Nacional, que costó alrededor de US$ 130 millones, y del Hospital Militar actualmente en construcción y con costo aún desconocido. Con respecto al IPS se verifica una situación similar pero con efecto contrario a los anteriores; en éste, el hospital central absorbe la mayor parte de la demanda de servicios, dejando a los locales periféricos con importantes niveles de subutilización.

La política de grandes hospitales en Asunción también ha contribuido a la fuerte concentración de los recursos humanos en el mismo lugar. Por el contrario, en el resto del país faltan hospitales y equipos hospitalarios, médicos, enfermeras y personal auxiliar; además, la infraestructura de apoyo (caminos) es inadecuada e insuficiente para una efectiva cobertura de la población rural.

Otro aspecto crítico es la ausencia de una política nacional de salud y consecuentemente existe una falta de coordinación entre las instituciones involucradas. A nivel nacional, la asistencia médico-hospitalaria estaría cubierta de la siguiente forma: 55% por el Ministerio de Salud Pública, 15% por el IPS, 10% por las FF.AA. y Policía, y un 20% por el sector privado. Advirtiendo el hecho que el IPS presta servicios de jubilación y pensión, además del hospitalario, es importante señalar que en términos de recursos utilizados esta institución absorbe el 55% del presupuesto público y privado correspondiente a la salud para una cobertura de sólo el 15% de la población, mientras que el Ministerio de Salud con el 35% del presupuesto de salud cubre el 55% de la población. La falta de adecuada coordinación y en consecuencia mala utilización de recursos explica en gran medida la baja calidad del servicio prestado por los organismos del Estado.

Finalmente, es pertinente mencionar que la política de salud ha estado orientada a la medicina curativa y no a la preventiva. Esto último ligado a la falta de infraestructura básica como agua potable o desagüe cloacal, explica los elevados casos de diarrea, tuberculosis, parásitos, etc.,

especialmente en los niños. Asimismo, la falta de un programa que contemple el problema nutricional juntamente con el sanitario preventivo es la causa, además del bilingüismo, del bajo rendimiento escolar de los niños localizados en las zonas rurales.

En resumen, la salud -al igual que la educación- no ha recibido la suficiente atención y por ende recursos de parte del Estado para resolver o morigerar los innumerables problemas que aquejan a la población, especialmente a la rural.

3.4. Vivienda

3.4.1. Condiciones de Vivienda de la Población

El tema de la vivienda podría abordarse, entre otros, desde el punto de vista de la tenencia o acceso a la misma y de la calidad del servicio prestado. Con respecto al primer punto se puede señalar que un 94% de los hogares habita en viviendas o ranchos independientes, 1% en departamentos y 5% en piezas de inquilinato. Por lo tanto, la forma de tenencia de la vivienda o acceso a la misma no sería un problema significativo, dado que, un 73% de las familias del país reside en viviendas propias, el 14% en viviendas cedidas, y el 13% en viviendas alquiladas.

No obstante la situación anterior, existen aspectos relativos a la calidad del servicio que muestran un panorama diferente. En ese sentido, el problema mayor es el hacinamiento de personas; en promedio nacional, hay 3 personas por dormitorio y 3 o más en el grupo familiar más pobre. En este último grupo, más que lazos familiares, el motivo principal sería la ayuda mutua para sobrellevar las dificultades económicas del hogar.

Otro aspecto que hace relación a la calidad del servicio se puede detectar a partir de los materiales de construcción utilizados; a nivel nacional, el ladrillo es el material predominante. Sin embargo, de acuerdo a los niveles de ingreso de ias familias, hay diferencias significativas; a medida que disminuye, aumentan las viviendas con paredes de madera, piso de tierra y techo de paja. El piso de tierra guarda estrecha relación con las condiciones higiénicas de la vivienda y consecuentemente explica la situación sanitaria de la población.

Complementariamente a las condiciones físicas de la vivienda, es importante mencionar aquellos servicios básicos inherentes a la misma. A nivel nacional, 2/3 de la población se abastece de agua mediante pozo, aljibe o manantial, ríos o arroyos; el restante 1/3 a través de la red pública. Con respecto al servicio cloacal, el 50% de las familias tiene letrinas, 16% WC conectado a red pública, y 34% WC conectado a otro sistema. Es importante destacar la preeminencia de la letrina (3 de cada 4) en el grupo de las familias más pobres. Posiblemente las enfermedades más comunes en el Paraguay (diarrea, parásitos intestinales, etc.), y en especial dentro del grupo familiar mencionado, son causadas por la combinación de la forma de abastecimiento de agua y la del servicio cloacal; la escasa distancia entre los pozos y las letrinas explican la contaminación de las aguas consumidas por la mayoría de la población nacional.

Por último, a nivel nacional, el 64% de los hogares tiene acceso a la electricidad; siendo este porcentaje sólo 33% en los estratos más pobres. Es conveniente recalcar que el concepto de la vivienda no debe restringirse a la idea de techo como tal, dado que la calidad del servicio prestado se halla inexorablemente ligada a los servicios básicos complementarios. En consecuencia, aunque en el país no se verifiquen problemas significativos en lo relativo a la tenencia (acceso) de la vivienda, existen importantes deficiencias en lo que hace a la calidad del servicio. La situación se agrava dado que afecta mayoritariamente a las familias más pobres del país, convirtiéndose de ese modo en un problema de índole estructural, cuya solución escapa al propio sector social afectado.

3.4.2. Limitaciones de los Programas de Vivienda

Si bien en términos generales se ha visto que no existe un pronunciado déficit habitacional, la elevada tasa de crecimiento de la población, unida a la migración interna rural-urbana, puede provocar importantes cambios en la demanda de viviendas, produciéndose un déficit en las zonas urbanas y subutilización en aquellas que experimentan la emigración. El país no ha podido escapar a ese fenómeno mundial; la diferencia radica en el rol que asume el Estado en la solución de tales problemas.

En principio se puede decir que en el Paraguay ha sido mínima la participación directa del Estado en el mercado de la vivienda. Sin embargo, ha estado participando en forma indirecta, otorgando un

tratamiento diferencial a ciertas y determinadas instituciones financieras especializadas en el financiamiento de la vivienda. En tal sentido, la política monetaria ha aplicado encajes significativamente menores a las compañías de ahorro y préstamo para la vivienda en relación con las correspondientes a las instituciones bancarias o financieras.

A modo de ejemplo, el Estado participa directamenteen el financiamiento de la vivienda a través del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) y del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI); este último reemplaza en sus funciones al primero. Tanto para las instituciones privadas como públicas el elemento central gira en torno al problema financiero, sobresaliendo los aspectos relativos al plazo y al costo de la operación. Si el plazo es relativamente corto, aún con tasas de interés bajas, las familias de ingreso [illegible] y bajo no pueden acceder a tales préstamos debido a la magnitud de las cuotas; pero si el plazo es adecuado (20 años o más) y el costo excesivamente bajo, generalmente el sistema se autodestruye por descapitalización de las instituciones financieras involucradas.

La primera dificultad caracteriza a los préstamos privados y la segunda (descapitalización) a las operaciones realizadas por la desaparecida IPVU y actualmente por el CONAVI. Por lo tanto, ambos sistemas si bien pueden dar una solución parcial al problema social, son insostenibles en el tiempo.

3.5. Nivel de Deterioro del Medio Ambiente

El problema más resaltante, por su magnitud y sus efectos, es sin duda la deforestación causada por la actividad económica desarrollada en los sectores agrícola, ganadero y forestal, respectivamente. Si el daño al medio ambiente no fuera concebido como un problema económico de importancia, entonces fue correcta la política agraria orientada a aumentar la frontera agrícola. Sin embargo, la deforestación provoca erosión de los mismos terrenos utilizados para el cultivo, dejándolos inservibles y con necesidad creciente de abonos artificiales. Asimismo, los sedimentos que son transportados hacia los ríos y arroyos afectan y destruyen la vida ictícola de las zonas aledañas.

Aunque el país no puede ser calificado de industrial, las pocas empresas industriales existentes son suficientes para provocar con sus efluentes

daños de considerable magnitud a los ríos y arroyos. En algunos casos será posible la recuperación de los mismos, pero en muchos la situación es irreversible.

Un aspecto aún no suficientemente analizado se refiere a los asentamientos humanos y las externalidades inherentes a los mismos. En tal sentido se destacan por su importancia las aguas servidas, los desagües cloacales y las basuras. Sin adecuado tratamiento, el daño provocado puede llegar a niveles insostenibles (tal el caso del lago Ypacaraí) o afectar la salud y nivel de vida de las familias que viven en las cercanías de los vertederos de basura.

Finalmente, la contaminación del aire no sólo obedece a las chimeneas de ciertas industrias, sino fundamentalmente a los gases expedidos por los vehículos automotores sin las condiciones técnicas mínimas que eviten tal contaminación.

3.6. Situación Laboral/Sistema Previsional y de Seguridad Social

3.6.1. Situación Laboral

Un primer aspecto que merece especial atención se refiere a la categoría ocupacional. De la población ocupada, un 41% trabaja como empleado u obrero, 14% realiza trabajo familiar, 40% trabaja por cuenta propia, y 5% se desempeña como patrono. Es interesante señalar los significativos cambios observados por nivel de ingreso de las familias. En el grupo familiar más pobre, sólo el 10% es empleado u obrero, el 19% realiza trabajos familiares, el 70% trabaja por cuenta propia y el 1% como patrono. En el grupo familiar de ingreso más alto predominan los asalariados con un 59%, 29% trabaja por cuenta propia y el 12% como patrono. La categoría de trabajador independiente mantiene en el país una ponderación significativa y en especial en el grupo social más carenciado; por consiguiente, se dificulta la implementación de una política laboral y social más activa.

Por su importancia sobre otras áreas de la política económica corresponde mencionar la ocupación por rama de actividad. A nivel nacional, un 37% de los ocupados trabaja en el sector agropecuario, 26% en servicios, 19%

en el comercio, 12% en la industria, y 5% en la construcción. Sin embargo, por nivel de ingreso es elocuente la importancia del sector agropecuario: el 80% de los más pobres se desempeñan en este sector, reduciéndose paulatinamente ese porcentaje hasta llegar a tan sólo el 9% correspondiente al grupo de ingresos más altos, donde predominan los servicios y el comercio. Por lo tanto, cualquier política laboral o social necesariamente debe formar parte de una política integral orientada al sector agropecuario.

Con respecto al nivel del empleo los datos más relevantes son los relativos al desempleo abierto: 8%, y al subempleo invisible (menor ingreso por horas trabajadas): 46% a nivel nacional y 62% en la zona rural.

Un elemento significativo que puede servir de base para enfocar el tema de la seguridad y previsión social es la alta ponderación de jóvenes dentro de la fuerza laboral. En efecto, el 40% de dicha fuerza son personas que tienen entre 12 y 29 años.

Otra característica crítica de la situación laboral en el país se refiere al grado de educación y formación profesional. Cerca del 60% de la fuerza laboral corresponde a personas que culminaron apenas la educación primaria, 30% al nivel medio; formación universitaria de hasta 3 años: 5%, y de 4 a 6 años: sólo 5%. Coincidente con lo afirmado en el tema de la educación, se puede llegar a la conclusión más trascendente respecto a la situación laboral en el Paraguay: baja e inadecuada calificación de la mano de obra.

La situación laboral guarda relación además con la marcada segmentación de las actividades socio-económicas. Se pueden distinguir con claridad dos sectores, uno urbano y otro rural. Dentro de ambos sectores, se destaca un sector moderno y otro tradicional o informal. A nivel nacional predomina el sector tradicional con un 67% de participación. Las actividades tradicionales o informales superan el 50% en el sector urbano y ascienden hasta el 87% en el sector rural.

Todo lo descripto precedentemente condiciona y determina la crítica situación salarial de la fuerza de trabajo en el país. Hay un 35% de asalariados que ganan menos que el mínimo legal establecido. Por otro lado, la fuerte distorsión observada en el mercado laboral hace presumir que el salario mínimo legal no cumple su función de límite inferior, sino

uno superior al sólo efecto de la seguridad social, lo cual evidencia la ineficacia de la intervención estatal en la determinación del salario.

3.6.2. Sistema Previsional y de Seguridad Social

En lo que respecta a las jubilaciones y pensiones, la situación es bastante similar a la mencionada en relación a la salud. Sólo el 18% de la población de 60 años y más recibe pensión o jubilación. Por grupo de ingreso, la situación es elocuente; mientras el 41 % del grupo familiar más rico recibe jubilación, sólo el 3% de las familias más pobres tiene acceso a ella.

La situación anterior se explica en parte por la elevada participación (60%) de los denominados trabajadores independientes dentro de la categoría de ocupados, y, consecuentemente a la de ocupados que no están obligados por la ley a participar del sistema previsional y de seguridad social. Dicha categoría de ocupados es aún mayor dentro del grupo de las familias más pobres; por lo tanto, la propia condición económica y social de las familias impide el acceso voluntario al sistema.

Por otro lado, el escaso control gubernamental y la imposibilidad real de cumplirlos por parte de un segmento económico significativo, inducen a la inobservancia de ciertos preceptos legales sobre salario y otros beneficios sociales. Así durante 1992, un 35% de los denominados asalariados no recibió el salario mínimo establecido; por lo tanto, tampoco estarían aportando a la seguridad social. Es importante mencionar también que, en general, incluso para las familias incorporadas al sistema previsional, el valor presente de los beneficios futuros es menor al costo del aporte obligatorio, lo que, asociado a la ineficiencia del sistema y a la falta de concientización respecto a sus potenciales ventajas, hace que el tema de la seguridad social en general no reciba la atención debida.

El sistema previsional en el Paraguay es, hasta la fecha, un régimen de pensiones de reparto, en el que no se acumulan fondos. Los trabajadores activos conjuntamente con los empleadores (y eventualmente el fisco) financian las pensiones de las personas pasivas mediante sus cotizaciones legales. Como consecuencia de lo anterior, la solvencia financiera del sistema depende fundamentalmente de la relación jubilados/cotizantes y del contrato intergeneracional implícito entre funcionarios activos y pasivos. Es elocuente mencionar la situación planteada con la Caja Fiscal

(Administración Central del Gobierno), que con una relación de aproximadamente el 88%, de jubilados a cotizantes, tiene un déficit del 300%, que se debe cubrir con rentas ordinarias del Presupuesto General de la Nación.

Otra característica del sistema nacional es la elevada concentración del servicio en ciertas y determinadas Cajas, destacándose dentro de las mismas el Instituto de Previsión Social, que hasta mediados del año 1992 mantuvo el monopolio del servicio para los empleados del sector privado, con excepción de los empleados bancarios.

Por los aspectos mencionados precedentemente se puede llegar a la siguiente conclusión: el sistema previsional paraguayo es ineficiente, financieramente débil y de muy baja cobertura poblacional.

F A S E I

PARTE B

Propuesta de Política Económica: Delineamientos Generales

Política de Ordenamiento
Política de Estabilización Macroeconómica
Adecuada Política Fiscal
Profundización de la Política Social
Otros Tipos de Apoyo para la Reactivación Económica

INTRODUCCIÓN

El Paraguay requiere un Programa Económico-Social cuyo objetivo fundamental sea un desarrollo económico sostenido, que active su potencial de crecimiento, lo que permitirá utilizar los factores económicos disponibles. Asimismo el crecimiento será la base para disponer de más recursos para enfrentar las urgentes necesidades sociales.

Para ello se necesita, por un lado, crear las condiciones para aumentar las oportunidades de inversión, mediante una estrategia de desarrollo global y sectorial, potenciando todos los sectores de la economía, y así lograr una articulación entre los mismos. Los sectores productores de servicios (finanzas, comercio, servicios básicos) como el nombre lo indica, deben ser el apoyo de los sectores productivos de bienes, cumpliendo con sus funciones específicas, y no a la inversa como es el caso actualmente.

Es necesario destrabar la actual concentración de la economía en ciertos sectores y actividades, mediante la diversificación ofensiva -para el crecimiento económico- y no defensiva -para resguardar sus propios intereses-, como hasta ahora refleja el comportamiento de los grupos económicos.

Con esto se pretende lograr una mayor dinamización, modernización y articulación entre sectores y entre actividades de un mismo sector, que actúan en compartimientos estancos (construcción, finanzas, comercio). A modo de ejemplo, se debe favorecer la integración de las actividades del sector construcción (olerías, cerámicas, ladrillos, aprovechando las ventajas comparativas de suelo y distancia). Mediante la reforma del sistema financiero incentivar la diversificación de sus actividades, a través de mecanismos más innovadores que ayuden a mejorar la profundización e intermediación financiera. Desarrollar una política de mercadeo de productos nacionales en el país como en el exterior, aprovechando los conocimientos, contactos e informaciones del sector comercial, actualmente muy hábil para la venta de productos importados. El objetivo es lograr una estrecha relación entre mercado interno y externo, potenciándose la producción para ambos mercados, en especial el segundo

dada la estrechez del mercado nacional. Para ello deberá facilitarse el acceso a los centros de consumo nacionales, regionales e internacionales.

La transformación productiva tiene como objetivo el cambio de una economía productora en buena medida de bienes primarios y alto grado de concentración en pocos rubros, hacia una diversificación productiva tanto del sector primario como industrial. La restricción impuesta por el reducido tamaño del mercado interno debe ser un factor esencial para alentar la realización de una activa política exportadora.

Por otro lado, con el objeto de atenuar las desiguales condiciones socio-económicas de un grupo mayoritario de la población, con fuertes dificultades de acceso a los diferentes mercados, es indispensable contar con programas y políticas específicas para los pequeños productores tanto rurales como urbanos, los cuales formarán parte de las políticas socio-económicas.- El objetivo principal de dichas políticas es el de aumentar el nivel de ingreso y el mejoramiento de la calidad de vida de un grupo poblacional con altos riesgos de engrosar las filas de desocupados y migrantes inciertos en el mercado informal urbano. En el caso particular del sector rural no debe olvidarse que el campo retiene un elevado porcentaje de la población económicamente activa y que si bien se encuentra en una situación de estancamiento económico, tiene un considerable potencial de crecimiento con fuerte efecto multiplicador hacia los demás sectores de la economía, además de repercutir en la demanda global.

La estrategia de desarrollo requerirá de un programa económico con acciones en cinco frentes:

I. Política de Ordenamiento, que defina las funciones del Estado y el rol del mercado.

II. Política de Estabilización Macroeconómica, a fin de otorgar bases firmes para la realización de inversiones de largo plazo.

III. Política Fiscal, que por su importancia clave en un programa económico se aborda separadamente. Un buen manejo fiscal contribuye a la estabilización macroeconómica y permite obtener los medios necesarios para realizar programas de infraestructura,

políticas sociales y de apoyo a la producción, así como se detallan en las dos últimas políticas de este programa.

IV. Política Social, con el objeto de mejorar y ampliar los servicios de educación, salud y vivienda, elevar la calidad de vida de la población y flexibilizar las posibilidades de trabajo.

V. Otros Tipos de Apoyo para la Reactivación Productiva. El Gobierno deberá acentuar su presencia a través de apoyos directos o indirectos, conjuntamente con el sector privado, para contribuir al aumento de la diversificación productiva, mejorar la calidad de los bienes y servicios y agilizar el mercadeo de productos nacionales.

Todos estas políticas y programas que se describen a continuación constituirán el marco y otorgarán las condiciones básicas necesarias para el desarrollo económico y social.

La exitosa implementación de un Programa Económico-Social precisa además de:

a) una conducción económica firme y activa donde la coordinación entre los diferentes ministerios -a cargo de un Ministerio a ser designado expresamente por el Poder Ejecutivo- sea un punto esencial,

b) la toma de decisiones transparentes y consecuentes, libre de presiones de grupos de poder y en concordancia con lós objetivos de ordenamiento y estabilidad del sistema económico que se proponga el Gobierno.

1. POLÍTICA DE ORDENAMIENTO

Las funciones básicas de la política de ordenamiento son, primeramente crear y asegurar la capacidad de funcionamiento de la economía, y en segundo lugar coordinar todas las actividades económicas en concordancia con los objetivos establecidos. Para ello se necesita redefinir el rol del Estado y restablecer el orden de competencia para el normal funcionamiento de una economía social de mercado.

Las economías de mercado ofrecen ventajas por sobre aquellas reguladas por el Estado. El crecimiento sostenido que experimentan las economías como las del Sudeste Asiático y las de países como Chile se debe en buena parte a la función preponderante que juegan sus mercados y al rol estabilizador del Gobierno. A medida que exista una eficiente burocracia profesional, el Estado puede también regular los segmentos del mercado donde existan efectos externos como en el sector financiero, el transporte, las industrias contaminadoras, etc. Una vez estabilizada la economía y cuando se haya completado el proceso de reforma del Estado intervencionista en uno ordenador, las inversiones vienen por sí solas sin la necesidad de intervención de la burocracia.

1.1. Necesidad de Definir el Rol del Estado

Todos los argumentos acerca de las "fallas del Estado" no implican dejar de reconocer que al aparato estatal le corresponde un papel insoslayable para el desarrollo económico y social. Si bien es cierto que en términos económicos el mercado de competencia es eficiente en la asignación de recursos (salvo externalidades), tampoco deja de ser cierto que dicho mecanismo no genera automáticamente un proceso socialmente deseable de distribución de la riqueza. Las experiencias neoliberales de los años '70 y '80 en América Latina han puesto de manifiesto que los mayores ingresos generados a través de un proceso de crecimiento económico, no necesariamente se "filtran hacia abajo" beneficiando de manera equitativa a amplios estratos de población (trickle down and spread effects), aunque ciertamente en alguna medida ello cabe imputar a las mismas distorsiones generadas por un intervencionismo ineficiente e irracional.

De todos modos, puede haber consenso en cuanto a que tanto el mercado como el Gobierno son árbitros económicos imperfectos, y que corresponde definir de manera racional una división de tareas que permita un funcionamiento adecuado de cada uno de ellos en relación con la problemática económica y social del país. Debe buscarse un equilibrio adecuado, y no fácil de lograr, entre el sector público y el sector privado, para que complementariamente ambos actúen en función del desarrollo económico y social.

Debe quedar claro que la acción estatal en los ámbitos que necesariamente le corresponden no tiene que alterar las condiciones que permiten el correcto funcionamiento del mecanismo de mercado. No es conveniente en relación con el bienestar de la comunidad que las fallas del mercado sean sustituidas por las "fallas del Estado". Corresponde realizar un esfuerzo serio por hacer eficiente y eficaz la acción estatal, subsidiaria y reguladora, de manera que ello contribuya decididamente a un mejor funcionamiento del mecanismo de mercado como asignador de recursos económicos y haga factible una adecuada corrección de sus fallas. Este énfasis supone que el motor de la economía radica en la iniciativa privada.

Ello exige una reforma del aparato estatal, que por un lado debe apuntar a fortalecer su acción en ámbitos que le son claramente propios e insoslayables, y por el otro debe orientarse a desarticular su presencia en aquellos ámbitos en los que el sector privado puede actuar más eficiente y eficazmente en función de las necesidades existentes. Las experiencias de las nuevas naciones desarrolladas en el continente asiático revelan en general la significación de una correcta combinación en tal sentido; es decir, un Gobierno que asuma sus roles específicos, poniendo énfasis en el mecanismo de mercado para la asignación de los recursos económicos.

En todo caso, ello supone una voluntad para realizar cambios por parte de quienes constituyen los factores de poder, que deben concebir cabalmente organizar seria y racionalmente la sociedad, en función al bien común y no anteponiendo el provecho personal o de grupos. En base a lo anteriormente expresado, cabe definir cuatro funciones básicas del aparato estatal en el plano económico y social, las que se fundan en el principio de subsidiariedad, por el cual sólo si la sociedad necesita ciertos bienes y servicios que no pueden ser ofrecidos más eficientemente por el sector

privado (nacional o extranjero), el sector público debe actuar supletoriamente hasta tanto aquél pueda hacerse cargo de los mismos:

a) Creación y puesta en vigencia de un orden económico-social, que debe servir de marco para el desenvolvimiento de las actividades económicas y para el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

b) Manejo de los instrumentos de política económica, para afrontar los problemas coyunturales y estructurales de la economía de un país.

c) Manejo de los instrumentos de política social, para afrontar necesidades sociales a las que el mecanismo de mercado no puede dar respuestas acabadamente satisfactorias, como por ejemplo en las áreas de salud y educación.

d) Suministro de ciertos bienes públicos como infraestructura física y social, medio ambiente sano y seguridad interior.

Para que la iniciativa privada se desenvuelva adecuadamente, es necesario un marco de condiciones o pautas de referencia que le sirvan de orientación para encarar las actividades económicas. Este es el objeto de la política de ordenamiento. Se entiende por tal, aquella orientada a establecer un orden económico determinado dentro del orden espontáneo vigente en toda formación social. El orden económico constituye un conjunto de normas e instituciones que debe permitir el desenvolvimiento de la iniciativa privada en el mercado en condiciones de competencia y de igualdad de oportunidades. La política de ordenamiento debe estar orientada tanto al fomento de la eficiencia económica como al de la eficiencia social, ecológica y cultural.

La política de ordenamiento comprende varios aspectos. En tal sentido cabe considerar:

a) El orden de la propiedad, orientado a garantizar ese derecho y, por ende, el desenvolvimiento de la iniciativa privada, otorgando seguridad jurídica a las inversiones en general, independientemente de la importancia relativa del agente económico. Ello exige el funcionamiento de un Poder Judicial competente.

b) El orden monetario, que tiene como objetivo fundamental la estabilidad monetaria, que se refleja en la estabilidad de precios. Ello supone la existencia de un Banco Central técnicamente independiente.

c) El orden fiscal, enmarcado dentro de la noción de la menor cantidad de Estado posible con un alto grado de racionalización, entendiendo por tal un manejo tan transparente como eficiente. Sobre la base del principio de igualdad en las cargas públicas, de una razonable presión tributaria y de un eficiente manejo de los egresos públicos, el Ministerio de Hacienda debe contribuir a la estabilización macroeconómica, por un lado, y acompañar la política de desarrollo del Gobierno Central, por el otro.

d) El orden de la competencia, que permite la producción y el suministro de bienes y servicios en condiciones de eficiencia económica a través del funcionamiento del mecanismo de mercado. Importa que los mismos sean competitivos en precio y calidad.

e) El orden social, tendiente a lograr condiciones de vida más equitativas entre los habitantes del país, a través de mecanismos redistributivos, normas adecuadas relativas al ámbito laboral y la institucionalización de una eficaz red de seguridad social.

f) El orden ecológico, destinado a disminuir los desequilibrios ambientales propios de la actividad económica.

g) El orden internacional, que apunta a la apertura e integración de la economía nacional respecto de los mercados del exterior.

Cabe preguntarse si es factible lograr una estructuración y funcionamiento racionales del aparato estatal en un país como el Paraguay. Al respecto será necesaria la búsqueda de consenso en tal sentido para implementar consecuentemente mecanismos que permitan condicionar la influencia de los grupos de intereses creados en vinculación con dicho aparato. La vigencia de un sistema democrático, la transparencia de los procedimientos en el ejercicio de la función pública y la reducción de los estímulos a la corrupción, deben ser consideradas condiciones necesarias para el efecto.

En función del esquema de política de ordenamiento arriba expuesto deben encararse dos tareas fundamentales de amplio y largo alcance:

a) Revisión de todo el régimen jurídico actualmente vigente, con el objeto de darle la debida coherencia, claridad y racionalidad para el funcionamiento de un Estado moderno. Ello supone tener en cuenta la existencia de una nueva Constitución Nacional a la que deberá adecuarse la mencionada revisión, no obstante lo cual debe advertirse la necesidad de un análisis crítico de la misma a los efectos de verificar las falencias que contiene.

La Constitución de 1992 se adscribe en forma categórica a la corriente del constitucionalismo social, que se traduce en la consagración en forma expresa de algunos derechos sociales que ninguna Constitución anterior la hizo. La conversión del Paraguay en un Estado Social de Derecho implica, además de la exigencia propia de un Estado basado en la Constitución y en la ley, la obligación de crear las condiciones necesarias para que los derechos sociales sean efectivos y para que las necesidades sean satisfechas. No basta la mera declaración del derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al pleno empleo, a la tierra, a un nivel de vida adecuado, como derechos a no ser obstaculizados para ejercerlos, sino que surge la responsabilidad del Estado de posibilitar su ejercicio.

Debe afianzarse un mayor equilibrio entre los Poderes del Estado y superarse la anterior notoria preeminencia del Poder Ejecutivo, para lo cual es necesario el fortalecimiento de un sistema judicial independiente y eficiente que pueda garantizar la vigencia de los derechos fundamentales en general y del derecho de propiedad en particular, como condición necesaria para el adecuado desenvolvimiento de la iniciativa privada. A este mismo respecto y en el cumplimiento de su función específica de elaborar el correspondiente marco legal, el Parlamento deberá asumir cabalmente su importante responsabilidad.

Desde el punto de vista del orden monetario cabe señalar que la Constitución establece que el Banco Central del Paraguay constituye un organismo técnico que participa en la formulación de la política económica del Gobierno haciéndose responsable de su ejecución y desarrollo preservando la estabilidad monetaria. A pesar de que carece formalmente de autonomía de decisión, la Constitución sin embargo le otorga independencia de gestión, recayendo por lo tanto en la institución emisora

la responsabilidad de preservar la estabilidad monetaria. Debe elaborarse una nueva Carta Orgánica del Banco Central de Paraguay y una nueva Ley de Bancos con el objetivo de proseguir la reforma financiera. En el ordenamiento monetario la Superintendencia de Bancos, integrada al Banco Central, fortalecerá la mencionada independencia de gestión. El ente emisor podrá estar sujeto a una auditoría externa.

En el orden fiscal, debe ponerse énfasis en elaborar una nueva Ley Administrativa y Financiera del Estado, así como una nueva Ley de Empresas Públicas que permitan una organización y funcionamiento más eficientes del aparato estatal. Debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la nueva Constitución, si bien el Paraguay sigue siendo un Estado unitario, se dará un nivel de descentralización mayor que en la Constitución anterior, en razón de la creación de los gobiernos departamentales.

Respecto del orden de la competencia, la Constitución expresa que toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades, y que se garantiza la competencia en el mercado. Es menester encarar el proceso de reforma del Estado teniendo en cuenta las exigencias de mercados competitivos nacionales e internacionales

En el plano del orden social, es necesario establecer una ley laboral que contemple adecuadamente las necesidades y los intereses de las partes en cuestión, por un lado, y encarar la reforma integral del sistema de seguridad social, por el otro.

Desde el punto de vista del orden ecológico, la Constitución establece el derecho fundamental a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, definiendo como objetivos prioritarios la preservación, recomposición y mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Debe considerarse el impacto ambiental en los proyectos de inversión pública y privada .

Debe superarse el plano de las meras expresiones retóricas y concretar avances en el sentido del cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales. Ya se ha aludido a la vital importancia de una decidida voluntad política en ese sentido.

b) La reforma del aparato estatal, que tiene a su vez dos planos: el del manejo administrativo del Estado, y el de la privatización de funciones y empresas estatales a los efectos de una mejor satisfacción de las actuales preferencias de los consumidores. Es importante tener en cuenta las implicancias de una descentralización de las funciones administrativas, capacitar a los funcionarios públicos, remunerarlos adecuadamente y establecer mecanismos serios y eficientes de control de los manejos administrativos del aparato estatal (incluso mediante auditorías externas).

En principio, gran parte de las funciones e instituciones estatales que tienen que ver directamente con el quehacer económico pueden estar sujetas a privatización. Se debe tratar de no distraer recursos públicos escasos en actividades en las que el sector privado puede actuar, y sí asignarlos para cubrir necesidades que de otra forma no serán cubiertas.

1.2. Restablecer la Economía de Mercado

Es función del Gobierno crear y asegurar las condiciones que demande la libre competencia, mediante leyes específicas que impidan la formación de los monopolios, o en su defecto limiten y controlen la acción de éstos, así como de los oligopolios y grupos económicos. Allí donde no sea factible eliminar los monopolios, éstos deben estar sujetos a un control respecto de eventuales abusos que los obligue a conducirse como en un mercado de competencia.

En su función ordenadora, el Gobierno deberá crear las condiciones a fin de que el sector privado desarrolle un concepto estratégico de crecimiento basado en la equidad tal como lo exige la nueva Constitución. Sin embargo, ante la segmentación y fraccionamiento de los mercados (estructura oligopólica/informal) se requiere previamente de una reforma del ordenamiento de los mercados. Las medidas a ser tomadas deberán ampliar drásticamente el rol del mercado en la economía, desregulando y facilitando el surgimiento de nuevas empresas y privatizando todas aquellas áreas del Estado, excepto aquellas de carácter público, cuya producción no resulte económicamente atractiva al sector privado.

Es necesario que los agentes económicos conozcan las reglas de juego y sepan que los instrumentos, las medidas y las políticas que implemente el

Gobierno sean válidas para todos, evitándose las medidas puntuales y arbitrarias.

La instauración de un nuevo orden de competencia, basado en el mecanismo de mercado y como asignador de los recursos, deberá consistir en:

a) Reglas claras y transparentes de los mercados;

b) Eliminación de privilegios o barreras para la entrada al mercado, es decir, permitir la libre entrada en todos los sectores productivos;

c) Acción del Gobierno no discriminatoria entre empresas y sectores productivos, lo cual significa:

- un régimen tributario similar para todas las empresas, sean éstas públicas o privadas;
- eliminación de tasas de interés preferenciales por la vía del redescuento del Banco Central o cualquier otro mecanismo en las operaciones crediticias a empresas públicas o privadas;
- eliminación de subsidios a cualquier tipo de empresas, a excepción de los pequeños productores que podrían formar parte de programas especiales de carácter socio-económico;
- homogeneización y rebaja de aranceles a la importación para todos los productos e insumos, con la debida consideración a los convenios internacionales suscriptos por el Paraguay y en el marco de negociaciones bilaterales o multilaterales para obtener reciprocidad de concesiones;

d) Buen sistema de información sobre precios y mercados para orientar al empresariado nacional y extranjero;

e) En el caso de monopolios naturales, fijación de precios de acuerdo a criterios de eficiencia (tarifar con criterios de costo marginal);

f) Acción subsidiaria del aparato estatal en la provisión de infraestructura y de apoyo de otra índole como ser apoyo tecnológico, capacitación o concesión de créditos a tasas positivas pero inferiores a las de mercado, a fin de facilitar la integración de pequeños productores en sectores rentables.

En el marco de dicho programa se deberán establecer etapas que tomen en cuenta la necesidad de realizar primero una reforma jurídica, luego una reforma administrativa-institucional ampliamente divulgada, y finalmente la desregulación y privatización.

2. *POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA*

Mediante un equilibrio sostenido de las variables macroeconómicas, basado en reformas estructurales introducidas en el sector real, el externo, el fiscal y el monetario, la estabilidad macroeconómica logra transmitir seguridad y emite buenas señales para realizar inversiones productivas.

De fundamental importancia es la coordinación entre las diferentes políticas macroeconómicas y la consistencia de las mismas. Esto no sólo debe crear la base sólida para la necesaria implementación de programas de largo plazo, sino también para que entre los sectores involucrados exista consenso, adecuada articulación y búsqueda conjunta de soluciones pragmáticas.

2.1. Política Monetaria y Financiera

2.1.1. Manejo Monetario

El principal objetivo de la política monetaria debe ser mantener la estabilidad del nivel de precios. La política de dinero debe ceñirse a los requerimientos técnicos de toda política monetaria, lo que significa que la expansión de los billetes y monedas debe basarse fundamentalmente en el aumento del producto interno bruto. Toda emisión superior a este indicador es dañinamente expansiva y, por lo tanto, inflacionaria.

La política de créditos o política crediticia debe acompañar coherentemente a la política del dinero de tal forma que ambas coadyuven a mantener la estabilidad de precios. El Banco Central deberá limitarse a ser custodio del valor de la moneda, pudiendo utilizar los mecanismos de mercado (política de redescuento, política de mercado abierto, etc.) para influir en la configuración de la masa crediticia. El Banco Central no deberá dar créditos de desarrollo al sector privado, ni deberá financiar déficits en el Presupuesto de Gastos de la Nación que no puedan ser cubiertos con recursos fiscales genuinos.

El redescuento deberá ser redefinido, a fin de cumplir con su rol de instrumento de última instancia en situaciones de iliquidez de las entidades financieras, mientras que la tasa de encaje legal deberá reducirse gradualmente, hasta llegar a niveles mínimos y no remunerados. Por su parte los depósitos compulsivos del sector público deberán desregularse. Los plazos de la implementación de estas medidas (sin provocar efectos inflacionarios) estarán sujetos a reformas del sistema financiero y a la solución del problema de la deuda interna de las entidades públicas con el Banco Central. En tal sentido, el Ministerio de Hacienda deberá emitir bonos de largo plazo y el Banco Central podrá limitar su intervención a través de operaciones de mercado abierto.

2.1.2. Reforma Financiera

En lo que a la reforma financiera iniciada en 1989 respecta, cabe señalar la necesidad de revertir la falta de avances y de resultados concretos, mediante su firme continuidad. Si bien dicha reforma no es condición suficiente para el logro de la estabilidad y el crecimiento económico, un sistema financiero eficiente -intermediador entre sectores deficitarios y superavitarios- es un facilitador del proceso de crecimiento.

En este sentido la reforma financiera debe llevarse a cabo en el marco de estabilidad macroeconómica, que incluya la estabilidad del nivel de precios, la estabilidad de la tasa de cambio y una férrea disciplina fiscal. En el marco de una reforma financiera global, la reducción de la tasa real de interés depende básicamente de los siguientes factores:

a) quebrar expectativas inflacionarias, mediante una política orientada a la estabilidad y al largo plazo; ello implica constancia en el rumbo de la política,

b) introducir mecanismos de información para una mayor transparencia del sistema financiero,

c) fomentar la competencia entre las instituciones financieras y limitar el crédito vinculado,

d) mantener y profundizar la clasificación del riesgo de la cartera de las entidades, así como también su correspondiente régimen de capitalización,

e) permitir la fusión de empresas para aprovechar la economía de escala, y evitar los problemas de una excesiva atomización,

f) sustituir instrumentos monetarios administrativos por otros de mercado abierto para eliminar las distorsiones del sistema vigente,

g) cambiar el espíritu de las leyes del sistema financiero, mediante regulaciones precisas, adecuadas y flexibles,

h) flexibilizar la Ley de Quiebras a fin de permitir liquidaciones expeditas, minimizando sus efectos, y

i) concentrar los esfuerzos en el sistema de regulación y supervisión de las instituciones financieras, el cual debe ser preventivo, transparente y firme.

Por otro lado, se deberá reestructurar la banca pública de desarrollo hacia una banca de segundo piso, para que a través de los bancos comerciales se destinen fondos a sectores y actividades con menores posibilidades de acceso a préstamos de carácter comercial.

También deberá limitarse la apertura de nuevos bancos y estimular el crecimiento de los ya existentes, propiciando un crecimiento horizontal.

Se deberá poner en marcha el mercado de capitales, el cual debe constituirse cada vez más en fuente de financiamiento de las empresas. Es recomendable que el mismo se inicie con instrumentos sencillos, como ser letras de regulación y bonos del Estado, a fin de adquirir una familiarización con el sistema. Para el efecto, es de vital importancia canalizar a la bolsa de valores los fondos de pensiones, las acciones de de empresas públicas privatizables, los excedentes de las empresas de seguro, bancos de inversión, así como también los bonos de la deuda interna. En este orden de ideas, las reformas económicas deberán programarse, sincronizando la reforma previsional, la privatización de empresas públicas, la nueva ley de seguro y la regularización de la deuda pública, con el objetivo de estimular el mercado de capitales.

2.2. Equilibrio Fiscal

La política de ingresos y gastos globales deberá ajustarse para contribuir crucialmente a la estabilidad del nivel de precios, contemplando dentro del presupuesto el servicio regular de la deuda interna con el Banco Central. Para estabilizar fluctuaciones transitorias del nivel de actividad, dicha política tratará de mantener un nivel de gastos corrientes que sea consistente con la estabilidad de mediano o largo plazo de la economía, evitando que suban los gastos corrientes durante la fase ascendente del ciclo y contribuyendo a la estabilidad en la fase descendente.

Por la importancia clave de la política fiscal en todo programa económico, la misma será abordada en capítulo separado, pues además de los puntos arriba señalados, un buen manejo de las finanzas públicas permite obtener los recursos necesarios para financiar programas de infraestructura, así como políticas sociales y económicas.

2.3. Política de Sector Externo

A fin de disminuir los desequilibrios latentes en la balanza de pagos, es necesario primeramente fomentar y apoyar la diversificación de productos y mercados, y de ese modo minimizar el riesgo al que está actualmente expuesto el sector exportador. La política de incentivo a las exportaciones deberá formar parte de una estrategia de desarrollo global, dado que en función de las limitaciones del mercado interno, el aumento de las inversiones y de la oferta productiva derivarán inevitablemente en un incremento de las exportaciones.

El incentivo a las exportaciones consistirá en su mayor parte en el mantenimiento de un tipo de cambio real favorable. Cabe advertir que tal política debe ser consecuentemente acompañada por una política de estabilidad del nivel de precios, para evitar todo efecto perverso de una espiral ascendente devaluación-inflación.

Por otro lado, se deberá incrementar la capacidad de negociación internacional del país, aspecto que pasa por consolidar nuestra presencia en el MERCOSUR, el fortalecimiento de la Cancillería en su capacidad de gestión en el exterior, capacitación de negociadores internacionales y presencia en el ámbito mundial.

En este sentido, un factor importante a considerar es la implementación de mecanismos para controlar y/o compensar los efectos adversos de devaluaciones periódicas de los países miembros del MERCOSUR, con serias externalidades para los que reciben las consecuencias de ello.

La entrada de capitales de largo plazo estará directamente relacionada con la seguridad y transparencia de las políticas económicas, con el ordenamiento económico y la estabilidad macroeconómica, así como con la presencia activa y dinamizante del Estado para apoyar debidamente las inversiones productivas. Estos factores crearán el clima de inversiones esperado para el país.

3. *ADECUADA POLÍTICA FISCAL*

Así como se ha señalado en el capítulo anterior, la política fiscal tiene una importancia clave no sólo porque su buen manejo es pieza fundamental del equilibrio macroeconómico, sino porque los recursos que se obtengan deberán ser especialmente manejados para realizar proyectos de infraestructura, financiar los gastos sociales orientados a combatir las situaciones de los sectores de menores recursos, contribuir a través de programas de salud y educación a la formación de capital humano, así como desarrollar programas de investigación, desarrollo tecnológico y otros tipos de apoyo, necesarios para un mejor desempeño de las inversiones productivas.

El equilibrio presupuestario sustentado en bases firmes se logrará mediante acciones tanto por el lado de los ingresos como de los gastos.

3.1. Política de Mejoramiento de Ingresos Fiscales

a) Aumentar la credibilidad en la gestión del sector público, a través de la idoneidad, la eficiencia y la transparencia de sus acciones. Esto permitirá mayor confianza de los contribuyentes hacia el aparato estatal y por ende se elevará la conciencia tributaria de los mismos.

b) Poner énfasis en el mejoramiento de la recaudación y administración tributaria, a través de adecuada infraestructura técnica y de fiscalización, del desarrollo de la base de información computarizada y de un sistema de rotación de funcionarios bien pagados y capacitados. Esto permitirá ampliar el universo de contribuyentes, que representa actualmente el 40% del total. En este sentido se necesita un esquema de trabajo con fiscalizaciones bien programadas y orientadas, que acompañen el proceso de percepción de los tributos.

c) Incrementar la presión tributaria (relación impuestos/PIB), lo que significa más bien ampliar el universo de contribuyentes antes que aumentar las tasas impositivas, que por el contrario en algunos casos

deberán bajar. El IVA no deberá ser superior al 10%; los aranceles a las importaciones deberán propender a una tasa única del 10%, sujeta a convenios internacionales suscriptos; el impuesto a la renta de las empresas no debería superar el 20%; y se debería introducir el impuesto a la renta personal, eximiendo a los tramos bajos y no ser mayor al 15% para las rentas superiores al tramo exento. Además del tramo exento, el impuesto a la renta debería considerar una mayor progresividad dentro de parámetros mínimos (5%) y máximos (20%). En el caso del sector agropecuario, se establecerá un impuesto sobre la base de una presunción de renta. Se eximirá de tal impuesto a las pequeñas explotaciones.

d) Adecuar las tarifas de las empresas públicas a los costos marginales, de modo que las mismas reflejen los costos reales y se evite un mayor deterioro financiero.

e) Renegociar el Tratado de Itaipú y sus anexos para tener la posibilidad de disponer libremente del excedente de energía no utilizada por el Paraguay, así como mejorar los ingresos provenientes de esta fuente.

3.2. Política de Racionalización de Gastos

a) Racionalizar la operación del Gobierno Central, que en buena parte consiste en reducir los gastos en servicios personales, en víveres, así como en replantear el esquema de jubilaciones y pensiones que constituye una situación crítica para la Caja Fiscal (Administración Central del Gobierno).

b) Centralizar la realización de inversiones públicas a través de un organismo técnico nacional de evaluación socio-económica de proyectos públicos, dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda, que establezca prioridades y determine las formas de financiamiento.

c) Desarrollar una política de manejo de empresas públicas que consista en:

- transformarlas en sociedades anónimas genuinas y así someterlas a requisitos de información y de tributación similar a las empresas privadas;
- la creación de un "holding" estatal tenedor de las respectivas acciones, el cual recibirá el 100% de los excedentes después de impuestos que obtengan las empresas y lo transferirá al Ministerio de Hacienda, así como también decidirá la política de las empresas;
- las inversiones sólo podrán realizarse previa evaluación de la oficina de evaluación de proyectos. Las empresas públicas podrán endeudarse para invertir sólo con autorización del Ministerio de Hacienda;
- enfrentar a las empresas públicas productoras de bienes transables a un mercado de competencia. Es decir, desmonopolizarlas mediante la apertura interna y externa y eliminar toda discriminación tributaria y arancelaria a favor de las mismas;
- en el caso de empresas públicas productoras de bienes o servicios no transables, fijar un sistema de tarifación que refleje el costo de operar en condiciones de eficiencia y generar un retorno adecuado al capital invertido en ellas;
- controlar el manejo de las empresas públicas por doble vía: contraloría y auditoría externa independiente.

Estas medidas facilitarán sustancialmente el proceso de privatización de las empresas públicas, el cual deberá comenzar con pocos casos concretos, que resulten atractivos para eventuales interesados, con procedimientos transparentes y sujetos a licitación internacional. De esa manera las naturales barreras por parte de los grupos de intereses creados se minimizan, y si los casos resultan exitosos el "efecto demostración" puede acelerar los avances posteriores. En el caso de privatizar los monopolios naturales, que por su carácter están fuera del juego de la competencia, se deberá encontrar un esquema económico y eficiente de regulación de tarifas, para evitar abusos por parte de los proveedores.

d) La política de endeudamiento del sector público deberá estar sujeta a las prioridades establecidas por la oficina de evaluación de proyectos públicos, de acuerdo a la capacidad de pago y de solvencia del país. Asimismo se necesita mayor dinamismo en la captación de préstamos

externos, en especial aquellos con condiciones más ventajosas en cuanto a tasas y plazos.

3.3. Administración Presupuestaria

En lo que a administración presupuestaria se refiere, se necesita establecer prioridades en la utilización de los recursos, así como lo indica el gráfico a continuación, aumentando la importancia de los gastos en sectores sociales y de infraestructura y reduciendo al mínimo los gastos superfluos y en sectores prescindibles, como ser defensa.

GRÁFICO Nº 6
Aplicación de Ingresos y Gastos

	USOS - EGRESOS - GASTOS		
FUENTES - RECURSOS INGRESOS	SANEAMIENTO DEUDA	PROGRAMA SOCIAL/INFRAESTRUCTURA	PROGRAMAS SOCIO-ECONÓMICOS
AMPLIACIÓN DE BASE TRIBUTARIA	50%	50%	
MENOS SUBSIDIOS A GRUPOS - REDESCUENTO - EVASIÓN			100 %
PROGRAMA DE PRIVATIZACIÓN		100 %	
MENOS GASTOS DE DEFENSA		50%	50 %
RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	33 %		66 %
ENDUEDAMIENTO EXTERNO		100 %	
REGALÍA ITAIPU			100 %

FUENTE: Elaboración propia

El Gobierno deberá promover el desarrollo económico y social del país priorizando proyectos y programas que se inscriban en las áreas funcionales relacionadas con los servicios sociales y económicos fundamentalmente, de acuerdo con los principios fundamentales de la Economía Social de Mercado. En tal sentido se debe reorientar la política de gastos públicos, tendiente a aumentar sustancialmente la oferta de servicios de infraestructura básicos y a morigerar en el corto plazo la crítica situación de los grupos sociales más carenciados, mediante mecanismos directos e indirectos de transferencia de ingreso.

4. *PROFUNDIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL*

La política social consiste en el financiamiento de los gastos de carácter social con el objeto de mejorar y ampliar los servicios de educación, salud y vivienda, y así elevar la calidad de vida de la población y flexibilizar las posibilidades de trabajo de los recursos humanos, dotándoles de una educación más adaptada al medio y las necesidades del país.

4.1. Área Educación

a) Asignar prioridad absoluta a la educación primaria, en especial en las zonas rurales:

- El programa educativo debería adaptarse, en los primeros años, al hábitat natural del niño, evitándose los cambios violentos en los aspectos culturales-lingüísticos y eliminar así unos de los factores de la elevada repitencia. En los primeros años, las clases deberían desarrollarse fundamentalmente en guaraní, sin que ello implique la completa eliminación del castellano.
- Combatir en forma directa e intensa los factores que determinan el abandono prematuro de la educación por parte de los alumnos de las zonas rurales. Para tal efecto se sugiere: i) ampliar el servicio escolar en aquellas zonas donde no son cubiertas todas las etapas de la educación primaria; ii) implementar escuelas de servicios completos (educación, nutrición, transporte o eventual estadía) para los alumnos que vivan en lugares distantes a la escuela; iii) aplicar mecanismos de incentivos para inducir a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, a través de subsidios (transferencias directas) para quienes lo hacen.

b) A partir de la educación secundaria, los programas de estudios deberán ser flexibles y estar orientados al desarrollo económico del país, preparándose al joven para su inserción sin dificultades en el mercado laboral. Ello implica que los programas deben contemplar en una primera fase los aspectos básicos y genéricos indispensables,

como matemática, adecuado manejo de los idiomas nacionales y de uno extranjero en forma opcional, y ciencias naturales y sociales; en una segunda deben considerarse aspectos más orientados a las necesidades laborales, mediante el incentivo a las escuelas técnicas vocacionales.

c) Estudiar mecanismos alternativos de financiamiento de la educación pública primaria y secundaria por medio de subsidios a la demanda de servicios privados.

d) Para liberar recursos con los fines anteriores se sustituirá el subsidio estatal a la educación superior por cobro de matrículas. La participación del Gobierno tendría que centrarse en implementar mecanismos de becas para personas insolventes con buen promedio de notas y en financiar programas de investigación. En la actualidad el estudio universitario es más oneroso que la educación secundaria, lo cual implica una asignación perversa y regresiva de los recursos presupuestarios, pues no se discrimina entre alumnos con menores recursos provenientes de colegios públicos y alumnos de familias pudientes provenientes de colegios privados.

e) Elevar el nivel de formación de los docentes para mejorar la calidad de la educación en el Paraguay. Especialmente para los estudios primarios y secundarios, los educadores requieren de una formación superior equivalente a la universitaria.

4.2. Área Salud

a) Acelerar el proceso de descentralización del servicio médico-hospitalario, evitando realizar grandes inversiones físicas, sino pequeñas o medianas que puedan cubrir las necesidades de una zona poblacional determinada.

b) Priorizar la salud preventiva, la cual estaría asociada con la política educacional y la ejecución de infraestructura básica de agua potable y desagüe cloacal en las zonas rurales.

c) Centrar el gasto corriente y de inversión en ampliar la cobertura y calidad de la atención primaria.

d) Intensificar la formación de profesionales auxiliares en la propia zona que se pretende servir.

e) Incentivar en el corto plazo los servicios móviles de asistencia médica y preventiva. Esto requiere una inversión concomitante en caminos que permitan el acceso a las zonas a servir.

4.3. Área Vivienda

En lo que respecta al mejoramiento de la calidad de la vivienda:

a) Concebir el tema de la vivienda como parte inseparable de un programa nacional de educación, salud y reforma agraria integral. Para tal efecto se requiere una mayor y mejor coordinación interinstitucional y mayor participación de las familias afectadas.

b) Desarrollar programas de saneamiento de títulos en sitios rurales o urbanos.

c) Sustituir el apoyo estatal a la construcción de vivienda vía facilidades crediticias, por subsidios directos de montos específicos a quien quiera adquirir o mejorar una vivienda, privilegiando mejoras sanitarias, de techos y suelos.

d) Los subsidios son imputables a la adquisición o mejoramiento de viviendas que aseguren que el apoyo vaya a una persona de recursos limitados.

En cuanto a la oferta de nuevas viviendas:

a) Concebir el problema del financiamiento de la vivienda como parte de la reforma del sistema financiero y del sistema previsional paraguayo. Fomentar la sana competencia y la igualdad de oportunidades evitando los privilegios que distorsionan el mecanismo de asignación de recursos. Al respecto, es necesario que todas las instituciones financieras reciban el mismo tratamiento, primordialmente de parte de las autoridades monetarias y fiscales.

b) Garantía estatal y transferencia directa. Con un sistema financiero eficiente la labor gubernamental deberá limitarse a crear las condiciones necesarias para que las personas de menores ingresos puedan acceder al financiamiento, sin necesidad de provocar distorsiones en la asignación de los recursos, debido al intervencionismo estatal. No es necesaria una tasa de interés subsidiada que destruya el sistema, basta que el Estado cubra, en ciertos y determinados casos, en forma explícita (a través del presupuesto) una parte del costo de tales préstamos.

c) Evitar el control de alquileres, dado que destruye el incentivo de solución privada en el problema de la vivienda. Al igual que el anterior, es mejor cubrir con transferencias una parte del alquiler, que fijar precios al mismo.

4.4. Área Medio Ambiente

El deterioro del medio ambiente obedece al hecho simple y fundamental de considerar como bienes libres (sin costo alguno) a los recursos naturales, por consiguiente, no es asumido el costo de la externalidad provocada. De ahí que el tema del medio ambiente requiere para su solución un enfoque primordialmente económico, implementándose mecanismos para internalizar los costos provocados. Asimismo, es necesario hacer una separación entre los hechos y situaciones que son: a) los identificables, en los que sean reducidos los costos de transacción y b) aquellos que no son observables o con elevados costos de transacción o negociación.

Deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

a) En el caso de la deforestación, redefinir el concepto de terrenos improductivos, considerando la preservación de los recursos naturales; asi también -a través de programas de capacitación y asistencia técnica- implementar manejos sostenibles de los suelos.

b) Aplicar mecanismos de sanción económica positiva y negativa a las unidades económicas identificadas como causantes del daño. Ejemplo: multa en función a la cantidad y toxicidad del residuo

derramado; premio (exención fiscal) para los que utilicen métodos de producción compatibles con la preservación de la naturaleza.

c) Promover una agresiva campaña de concientización sobre el tema.

d) Implementar programas que involucren directamente a la población. Evitar las soluciones estatales unilaterales para provocar una mayor concientización.

e) Incentivar la utilización de vehículos que tengan catalizador.

f) No permitir la circulación de ómnibus de pasajeros sin las condiciones técnicas requeridas. Esta condición puede implementarse en las licitaciones públicas.

4.5. Área Laboral

4.5.1. Institucionalidad Laboral

La política laboral debe tender a la mayor creación de empleos y a posibilitar relaciones de cooperación entre empresarios y trabajadores, que conduzcan a aumentos de productividad, de remuneraciones y al desarrollo personal. Esto podrá llevarse a cabo mediante los siguientes instrumentos:

a) Se buscará eliminar rigideces del mercado laboral que afecten negativamente el empleo. El salario mínimo se aplicará como unidad referencial de la política social a fin de evitar el pago de remuneraciones indebidamente bajas en sectores donde los trabajadores tienen alternativas laborales limitadas.

b) Se implementarán en forma conjunta con el sector privado, programas y mecanismos para mejorar el nivel cualitativo de la fuerza laboral, incorporando el concepto de re-entrenamiento. A tal efecto se reorientarán los programas educacionales, de asistencia técnica y de capacitación laboral, para aumentar la productividad de los trabajadores que se desempeñan en forma independiente y la de los contratados en el sector formal de la economía, así como para facilitar la movilidad laboral.

c) Se apoyará la capacitación laboral tendiente al mejoramiento de los procesos de negociación colectiva, a fin de lograr remuneraciones más adecuadas y beneficios para los trabajadores en un marco de estabilidad y condiciones favorables para el desarrollo de la economía.

d) Se reglamentará y mejorará el control en los aspectos relativos a la higiene y seguridad laboral en general, y en especial en las actividades que afecten la salud y la integridad física del trabajador dependiente o independiente.

e) Se controlará en forma estricta el cumplimiento de las disposiciones del sistema de seguridad social para garantizar la adecuada previsión de los riesgos de enfermedad, invalidez o muerte, y para asegurar el ingreso mínimo durante la vejez.

f) Creación de bolsas de trabajo con un buen sistema de captación y difusión de información.

4.5.2. Seguridad Social y Previsión

a) Crear las condiciones adecuadas para que la población comprenda las ventajas del seguro médico y de la medicina preventiva.

b) Promover la sustitución del régimen de pensión de reparto por el de capitalización.

c) Fomentar la competencia en la prestación del servicio, mediante la desmonopolización del IPS y promoviéndose la participación del sector privado en el sistema previsional. Previamente se deben crear las condiciones en el sistema financiero con mecanismos eficientes de regulación, supervisión y control. Para ello es necesaria la promulgación de una ley en la que quede explícitamente definido el sistema de control de las obligaciones de las entidades previsionales privadas (EPP) que entren al mercado, las formas en que puedan remunerarse sus servicios y las normas para la inversión de fondos.

d) Ampliar la cobertura legal del sistema de seguridad social y previsional, incorporando a los trabajadores "independientes", artesanos, agricultores, etc. El mecanismo propuesto permitirá asimismo, la reducción de la presión demográfica al disminuir la dependencia futura de los padres con respecto a sus hijos en casos de enfermedad y vejez.

5. *OTROS TIPOS DE APOYO PARA LA REACTIVACIÓN PRODUCTIVA*

Además de las políticas de ordenamiento y de carácter macroeconómico, el Gobierno deberá acentuar su presencia a través de apoyos directos o indirectos (y en lo posible en forma de trabajo conjunto, en coordinación y estrecha colaboración con el sector privado), a fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios, aumentar la diversificación productiva tanto agrícola como industrial, y agilizar el mercadeo de productos nacionales.

Por otro lado y complementariamente, los pequeños productores rurales y urbanos deberán contar con apoyos y políticas específicas adecuados a sus necesidades y posibilidades.

5.1. Apoyos de Carácter General para Todos los Sectores Productivos

a) Infraestructura física, que consistirá en la construcción y mejoramiento de rutas y caminos -ampliando la red asfáltica y terraplenada del país-, de puertos y aeropuertos, y la ampliación del sistema de telecomunicaciones, con el objetivo de tener acceso rápido y seguro a los mercados. Los proyectos de infraestructura deberán realizarse en base a criterios de rentabilidad socio-económica bien definidos.

b) Mediante la reforma financiera, favorecer la oferta de ahorro hacia proyectos rentables. El éxito de la reforma económica en general y de la financiera en particular, se medirá por las posibilidades de los sectores productivos de contar con fondos prestables y disponibles a largo plazo.

c) Apoyo tecnológico. Se deberán potenciar los centros de investigación existentes en las diferentes dependencias estatales. En este sentido las universidades deberán jugar un rol primordial. Asimismo se encontrarán mecanismos para relacionar la investigación de centros

estatales y privados (ONGs) con la demanda privada, en donde el apoyo estatal sea de carácter complementario. Se deberá dotar a los centros de investigación de mejor infraestructura física y equipamiento, y crear nuevos canales con instituciones extranjeras que tengan posibilidades de proveer asistencia técnica y financiera. La investigación deberá dar un especial énfasis a la diversificación productiva, tanto agrícola como industrial, mediante el conocimiento de las ventajas comparativas existentes en el país y la relación con los mercados potenciales.

d) Apoyo a la adecuación de la producción a normas internacionales de calidad: tanto para proteger al consumidor interno, como para asegurar un nivel de calidad para los exigentes y estrictos mercados internacionales. Es de interés de los productores en particular y del país en general, que sus productos tengan una favorable aceptación en el extranjero. Para el efecto se deberá dotar de mayores recursos al INTN y ampliar sus bases, radicándolas en otras zonas del país. Un instrumento viable es el otorgamiento de un sello de calidad por una institución privada de reconocida seriedad, el cual puede ser demandado por empresas con interés promocional.

e) Información constante y transparente, a través de centros de difusión de información con redes en todo el país, sobre posibilidades de producción, épocas adecuadas, acceso a mercados, precios internos y externos. Es necesario un manejo transparente de la información, para dar seguridad a los productores. Para el efecto, se podría crear bolsas de productos, ferias de proyectos de inversión en las distintas zonas del país.

f) Apoyo e investigación de mercadeo, a través de infraestructura, de información y, especialmente en el caso de las exportaciones, de oficinas públicas o privadas con apoyo estatal instaladas en los principales mercados internacionales. En este sentido, en lugar de crear una nueva oficina, se deberá potenciar con infraestructura y recursos humanos capacitados, las agregadurías comerciales de las representaciones diplomáticas en el extranjero. Las mismas deberán contar con información actualizada sobre la oferta exportable del país y dedicarse a la apertura de nuevos mercados.

5.2. Apoyos Específicos para Pequeños Productores Rurales y Urbanos

a) Asistencia técnica. En el caso específico del sector agrícola, la asistencia técnica deberá tender al aumento de la productividad y la diversificación productiva, evitándose la pérdida progresiva de la fertilidad de los suelos. Para el aumento de la productividad, es de suma importancia el desarrollo de técnicas de producción alternativas, que tengan en cuenta el tipo de suelo, las condiciones ecológicas y demás factores adaptados al medio. Los resultados de las investigaciones deberán ser ampliamente difundidos y puestos en práctica, y deberán contar con un estrecho seguimiento y supervisión. Se deberá implementar mecanismos alternativos de asistencia técnica, mediante la oferta de servicios privados reconocidos oficialmente. A través de este sistema se subsidia la demanda, mientras que el Gobierno fiscaliza y controla la calidad de la oferta privada de tales servicios.

b) Asistencia crediticia. Es indispensable que los pequeños productores rurales y urbanos cuenten con líneas de crédito a tasas positivas pero inferiores a las de mercado y con tecnología financiera alternativa, que incorpore instrumentos innovadores adecuados a sus posibilidades. En este sentido la reforma financiera deberá incluir la reestructuración de los bancos de desarrollo estatales, limitándolos a las funciones de la banca de segundo piso, para que a través de los bancos comerciales se destinen fondos a sectores y actividades con pocas posibilidades de acceso a los mismos.

   Asimismo, con el objetivo de reducir los costos financieros fundamentalmente para el sector agrícola, y tomando en cuenta la alta dispersión geográfica de los productores, el Gobierno deberá orientar el crecimiento del sector financiero hacia las áreas rurales. El rol de intermediario financiero de los agroexportadores y acopiadores deberá ser sustituido por los canales formales de financiamiento. Para ello es necesario instalar oficinas de representación y agencias de costo reducido de los bancos comerciales.

c) Se debe aumentar el número de operaciones con los pequeños productores, tanto rurales como urbanos organizados en comités, cooperativas y otras formas de asociación. Con ello se facilita la

ampliación de la cobertura de los servicios técnicos y financieros, así como se reduce el riesgo de los préstamos. Por otro lado, este tipo de organizaciones puede ser un conducto importante para la transferencia de tecnología entre los mismos.

d) Es de fundamental importancia solucionar los cuellos de botella del mercadeo y la comercialización. Las cadenas de intermediarios deben reducirse y la información sobre precios y mercados debe ser lo más transparente y difundida posible. En este sentido, la capacitación y un mejor acceso a fuentes de financiamiento serán elementos indispensables.

e) Se deberá reorientar el contenido de la educación primaria de los sectores rurales de forma a incorporar elementos que contribuyan a su mejor desempeño laboral.

f) Crear y difundir sistemas simples de contabilidad, que permita a los pequeños empresarios conocer la situación económica y financiera de sus empresas, a fin de contar con elementos para planificar sus actividades.

g) Subsidiar la demanda de capacitación privada de pequeños productores rurales y urbanos. En este caso el Gobierno deberá limitarse a fiscalizar y controlar la calidad del servicio.

h) En el caso de los pequeños productores urbanos, eliminar las trabas burocráticas para simplificar la constitución de empresas.

i) Un punto esencial es solucionar la situación legal de las propiedades rurales y urbanas, a fin de mejorar las posibilidades de acceso al crédito de un importante sector de la población.

j) El Gobierno de acuerdo a sus posibilidades de recursos abordará programas de asentamiento rural para pequeños productores campesinos con mecanismos subsidiarios adecuados a condiciones de mercado. Para ello es necesario un profundo conocimiento sobre la tenencia de la tierra, considerando la situación legal, así como las condiciones del suelo, las posibilidades productivas y la existencia de recursos ecológicos. El programa deberá contar con apoyo tecnológico, financiero y de servicios básicos, en donde se defina de

acuerdo a la zona y el suelo el tipo de productos agropecuarios y los mercados a los cuales se destinarán los mismos.

k) Es necesario resolver los conflictos agrarios y acelerar las posibilidades de acceso a la tierra por la vía de la negociación, pues las restricciones presupuestarias y la falta de planificación no han posibilitado una solución. Un punto esencial para destrabar los conflictos es el de legislar sobre la facultad de expropiación otorgada por la Constitución Nacional, definiendo las reglas bajo las cuales se aplicará tal procedimiento en función del desarrollo rural, debiendo contemplarse, finalmente, los intereses de las partes y la necesidad de no afectar la seguridad de las inversiones productivas.

l) Se deberán reforzar los esquemas de provisión por subcontratación, para lo cual se elaborará un marco jurídico e institucional adecuado. En este sentido es importante reforzar la actual tendencia de promoción de esquemas de subcontratación mediante nuevas leyes y una dirección dedicada específicamente al tema. Extender las posibilidades de leasing y abrir escuelas de capacitación de pequeños empresarios. Apoyar la creación de cámaras de empresas subcontratadas y subcontratistas en la ganadería, la agricultura, la industria y los servicios, las cuales pueden jugar un papel en programas de control de calidad, capacitación, implementación de esquemas modernos de financiamiento y oferta de necesidades sociales de las pequeñas empresas en materia de seguro médico, educación y medio ambiente.

F A S E II

PARTE I

Ordenamiento del Mercado

Política de Privatizaciones
Otras Medidas Necesarias para Desarrollar el Mercado y
Promover el Régimen de Competencia

106A

Elaborado por:
Eusebio R. Ayala
Gladys Benegas
Vicente Ramirez
Luis Saguier

Coordinación de:
Lorena Ocampos y Vicente Ramírez

Comentarios de:
Jorge dos Santos
Ricardo Rodríguez Silvero

RESUMEN

Esta primera parte de las "Políticas Específicas y Sectoriales" analiza algunos aspectos fundamentales para desarrollar el sistema de mercado y aumentar la competencia. En primer lugar se exponen las medidas necesarias para asegurar transparencia al **proceso de privatizaciones, que garantice la eficiencia de las empresas de servicios públicos.** Lo relativo al impacto fiscal de las privatizaciones se aborda dentro de la política fiscal (segunda parte). La política actual de privatizaciones se examina a través de la Ley 126/91, y se proponen algunas modificaciones a la misma en aspectos que podrían colisionar con la igualdad de oportunidades y la transparencia del proceso.

Las condiciones para el éxito del proceso de privatizaciones se resumen en: voluntad para privatizar, por parte del Gobierno como de sectores afectados (sindicatos); necesidad de contar con un liderazgo para impulsar y otorgar confianza al proceso, como, por ejemplo, la figura de un Ministro de Hacienda de reconocida capacidad técnica y moral; necesidad de transparencia y unicidad; cautela y exhaustiva evaluación de las empresas, a fin de dar el marco regulatorio necesario para impedir la conformación de monopolios privados.

Entre los métodos de venta más recomendables se cita la licitación, por ser el más usado para elevar al máximo el precio de venta. Para una mejor asignación de precios y oportuna evaluación de objetivos inicialmente establecidos, se recomienda realizar rondas de privatizaciones. Éstas deberían incluir las diferentes formas de venta de paquetes accionarios. La primera ronda puede contemplar el capitalismo laboral, venta de un porcentaje no superior al 15% de las acciones a los trabajadores de la empresa. En la segunda se debería establecer un paquete controlador (capitalismo institucional o tradicional), que consista en la venta de un total accionario de aproximadamente 40% a un grupo privado, que tenga el control administrativo-gerencial de la empresa, y, de esta manera, se evite la dispersión de acciones que representa graves problemas de control y de gestión de la empresa. Finalmente, la tercera ronda podría consistir en el capitalismo popular, es decir, venta de acciones al público en general.

Por otra parte, se analiza el caso de la privatización de servicios básicos con etapas de producción con características de monopolio natural, para las cuales se requiere un marco regulatorio claro y transparente, de modo a evitar la conformación de monopolios privados y la consecuente situación de ineficiencia económica que se traduce en precios elevados, calidad deficiente y productividad insuficiente. En este sentido se exponen las principales funciones de una Comisión Reguladora de Servicios Básicos, tales como la de evitar las integraciones verticales y horizontales entre empresas, y establecer un mecanismo objetivo y efectivo de fijación de tarifas. Finalmente, se afirma que existen otras vías para promover la competencia y hacer más eficiente la administración de las empresas públicas oferentes de servicios básicos con características de monopolio natural. Entre estos esquemas se cita: a) la apertura de las empresas a la competencia interna y externa, b) la regulación de los monopolios naturales públicos, c) la identificación de integraciones horizontales y verticales, promoviendo la competencia en segmentos competitivos, d) el establecimiento de empresas mixtas, para incorporar agentes del sector privado, evitándose así el manejo político de la empresa, y, por último, e) la concesión de la empresa bajo licitaciones periódicas.

En el anexo se examina la situación económico-financiera de algunas empresas públicas, sobre todo las declaradas privatizables por Ley. Pese a la dudosa confiabilidad de los balances, los mismos permiten otorgar un conocimiento relativo del estado de solvencia, liquidez y productividad de tales empresas. Dicha información podría ser de utilidad para la toma de decisiones en el proceso de privatizaciones. En líneas generales la mayoría de las empresas aparentan tener posibilidades de ser rentables con una buena administración y capacidad gerencial en el sector privado.

La segunda parte del trabajo considera otras medidas para promover el sistema de competencia. Entre ellas, se analizan algunos impedimentos que obstruyen la libre entrada a los mercados y se proponen **medidas oportunas para imprimir un esquema más racional de regulaciones** que facilite la expansión de la economía de mercado. Entre otros aspectos se mencionan: los trámites exigidos para obtener créditos, que actualemente se alejan de las posibilidades de pequeños y medianos productores; la burocracia para acceder a información o constituir sociedades, y la manera para facilitar las transacciones de comercio

exterior. A modo de ejemplo, se propone la desregulación de los puertos, como forma de reducir el "costo país". Se presentan mecanismos para desregular las operaciones de almacenamiento y estiba, así como para dar en concesión al sector privado la administración de los sitios portuarios.

A continuación, se expone la necesidad de establecer una Comisión Antimonopolios, que, junto con la Comisión Reguladora de Servicios Básicos, conforme el marco institucional que garantice mayor eficiencia al sistema de mercado.

Por último, se sugiere una profunda modificación del marco regulador del actual sistema de contratación del Estado. Con esto se pretende asegurar la igualdad de oportunidades de los particulares frente a la administración, posibilitando la libre competencia y facilitando un mejor esquema de supervisión y control de este tipo de transacciones, lo que a su vez redundará en menores costos para el aparato estatal.

CUADRO SINÓPTICO Nº 1

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES	
I. ORDENAMIENTO DEL MERCADO: Desarrollar el sistema de mercado y garantizar la competencia	
1. OBJETIVO: Asegurar transparencia al proceso de privatizaciones	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Garantizar transparencia e igualdad de oportunidades	- Modificar algunos artículos de la Ley 126/91
B. Maximizar precio de venta	- Emplear método de licitaciones
C. Mejorar asignación de precios y evaluar objetivos establecidos	- Realizar rondas de privatizaciones en proporciones anuales de 25%
D. Garantizar la participación accionaria	Emplear los sgts. métodos: - Capitalismo laboral: no superior al 15% - Capitalismo popular: no superior al 0,2% del total accionario por agente comprador, y, como máximo 15% del total accionario ofrecido - Capitalismo institucional+Capitalismo tradicional: paquete controlador - Venta de acciones en la bolsa) valores
E. Evitar conformación de monopolios privados	Conformar Comisión Reguladora para: - Evitar integraciones verticales y horizontales Establecer mecanismo de fijación de tarifas de servicios básicos
2. OBJETIVO: Hacer transparente la administración de empresas públicas oferentes de servicios básicos	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Someter a las empresas a sistema competitivo	- Abrir barreras al mercado interno y externo - Promover la competencia en segmentos competitivos
B. Regular los monopolios naturales públicos oferentes de servicios básicos	- Identificar integraciones horizontales y verticales - Fijar esquema de tarifas
C. Disminuir la acción del Estado-Empresario: Evitar uso político de empresas	- Establecer empresas mixtas - Concesionar la empresa bajo licitaciones periódicas

3. OBJETIVO: Introducir esquema racional de regulación que facilite la expansión de los mercados	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Posibilitar la entrada de pequeños productores a los mercados formales de crédito	- Introducir modificaciones y flexibilidad en trámites para obtención de créditos
B Disminuir los costos de transacción y facilitar la realización de trámites	- Poner a disposición información sobre realización de trámites (obtención de créditos, pago de impuestos, etc), facilitar la conformación de sociedades
C Facilitar transacciones de comercio exterior	- Promulgar reglamentación ley 90/90 - Desregular el servicio de puertos
D Garantizar el sistema de competencia y proteger a los consumidores	- Establecer comisión antimonopolios
E Asegurar la transparencia e igualdad de oportunidades en el sistema de contratación del Estado	- Modificar el marco regulador de contratación del Estado (Ley de Organización Administrativa, Ley 1045, Ley Orgánica Municipal y Orgánica Departamental), en lo que a discriminación y aplicación discrecional se refiere

CUADRO SINÓPTICO Nº 2

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA· POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES
Algunas Leyes y Proyectos de Leyes a ser Modificados

POLÍTICAS	TEMAS	LEY / PROYECTO DE LEY	PRINCIPALES MODIFICACIONES	SUGERENCIAS
I ORDENAMIENTO				
Restablecer Orden de Competencia y Economía de Mercado	Licitaciones	- Ley Nº 1045 que establece el Régimen de Obras Públicas - Ley de Organización Administrativa de 1909 y sus modificaciones - Ley Nº 1294 Orgánica Municipal - Ley Nº 214 Orgánica Departamental	- Preferencia a empresas y profesionales nacionales - Referente a pliego de bases y condiciones - Posibilidad de adjudicación a precio 3% superior a la oferta menor - Adjudicación de acuerdo a residencia en el municipio - Dispersión de normas y criterios de contratación	- Eliminar preferencias - Otorgar mayor garantía y transparencia a oferentes - Eliminar discrecionalidad en adjudicaciones - Revisión de montos y formas de contratación - Unificar normas y criterios de contratación
	Privatizaciones	- Ley 126/91 de Privatizaciones	- Preferencia sobre el capital nacional - Preferencia a propietarios de capital social y usuarios - Impresición de elementos de juicio para valuación - Fondo de Entrenamiento para SNPP	- Eliminar preferencias - Eliminar discrecionalidad en el otorgamiento de preferencias - Delimitación de elementos de juicio para valuación de ofertas - Licitar fondo de entrenamiento
Asegurar un mejor funcionamiento del Estado	Reforma del Poder Ejecutivo	- Proyecto de Ley "Orgánica del Poder Ejecutivo"	- Falta de ley orgánica en varios ministerios - Falta de simetrías, vínculos institucionales - Dispersión de fuentes legales	- Disminuir ejercicio discrecional de función pública - Conformación de unidades organizativas bien determinadas - Desarrollo de Tecnología de Gestión (sistemas horizontales)

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, una mejor asignación de recursos se realiza mediante el funcionamiento de los mecanismos de mercado que permita a los agentes económicos desenvolverse en un marco en el cual se privilegien las formas de competencia.

Así como se puntualizó en la primera fase de la Propuesta de Política Económica, el Gobierno, en su función ordenadora, debe crear y asegurar las condiciones para desarrollar el sistema de mercado y aumentar la competencia.

La ampliación del rol del mercado en la economía con la instauración de un nuevo orden de competencia deberá consistir en

a) reglas claras y transparentes de los mercados, y

b) eliminación de privilegios o barreras para la entrada al mercado, es decir, permitir la libre entrada en todos los sectores productivos.

Dichos objetivos podrán cumplirse a través de las siguientes acciones:

- Creación de un marco regulador racional y eficiente, que consista tanto en la modificación de las regulaciones que impiden un normal acceso de las empresas al mercado, como en la creación de nuevas regulaciones para asegurar un normal desarrollo del mercado.

- Privatizar las empresas públicas dentro de una política programada y transparente, con las debidas regulaciones en las áreas con características de monopolios naturales.

Esta parte del trabajo desarrolla las medidas y políticas específicas para implementar dichas acciones. En primer lugar se analiza la política de privatizaciones como mecanismo para aumentar la competitividad de la economía, y, en segundo lugar, se analizan las principales medidas

necesarias para facilitar el acceso al mercado, mediante un marco regulador racional y eficiente.

1. POLÍTICA DE PRIVATIZACIONES

1.1. Análisis de la Política Actual de Privatizaciones a través de la Ley 126/91

Seguidamente se pasará a comentar algunos artículos de la Ley N°126/91 de Privatización, que en ciertos casos no resultan transparentes, y que en otros van en contra de la eficiencia en la asignación de los recursos, pues introducen mecanismos que podrían distorsionar el mercado.

El artículo 7 dice : " Los pliegos de bases y condiciones (...) contendrán previsiones que aseguren un proceso de privatización **transparente** y una adecuada y amplia publicidad (...) ".El inciso c) del mismo artículo 7 dice: "El capital nacional tendrá **preferencia** sobre las propuestas de origen extranjero (...). Dicha preferencia, en cuanto respecta al precio, privilegiará las ofertas formuladas por el capital nacional, aun cuando sean inferiores las otras en no más del 15%".

La discriminación a través de "precios administrados" distorsiona de manera considerable la asignación de los recursos, pues, si lo que se busca es la distribución de la propiedad accionaria orientada hacia el capital nacional, esto se consigue a través de los "métodos de privatización" (capitalismo laboral, capitalismo institucional etc.), que especifican directamente el porcentaje que será vendido a los nacionales, pero sin recurrir a la distorsión del mecanismo de los precios. En efecto, la compra de un porcentaje del capital accionario por parte de extranjeros (estableciendo un porcentaje máximo como se menciona en los métodos de privatización) asegura cierta claridad al proceso, dado que podría darse algún grado de transferencia de tecnología, tanto en materia de administración como en bienes de capital.

El inciso e) del mismo artículo dice: "El Poder Ejecutivo está facultado a **otorgar preferencias** para la adquisición de Empresas del Estado sujetas a Privatización, o de las acciones de las que el Estado sea titular, a quienes fuesen propietarios de una parte del capital social y a los usuarios de los servicios prestados por ellas ".

La eliminación de este inciso, que otorga potestad discrecional al Poder Ejecutivo para "otorgar preferencias" a propietarios de una parte del capital social (?) y a los usuarios (que en rigor somos todos), sería necesaria para garantizar la transparencia del proceso de privatizaciones. Asimismo, una vez derogado el inciso e) del artículo 7, el artículo 8) quedaría sin efecto. De hecho, este último artículo que establece: "Los derechos y acciones adquiridos bajo las **condiciones preferenciales** no podrán ser transferidos a terceros antes de los 2 años de la fecha de su adquisición", introduce rigidez al sistema de privatización desde el momento en que no permite la transferencia de tales derechos antes de los 2 años de la fecha de adquisición, además de las consideraciones relacionadas a la discrecionalidad de otorgar preferencias.

El artículo 10 establece: (...) "En la consideración de las ofertas serán tenidos en cuenta, a más del precio u otros aspectos económicos, **elementos de juicio** que pudiesen generar mejores beneficios, tanto para el interés público como para la comunidad. El Poder Ejecutivo podrá establecer en las bases de los procedimientos de contratación sistemas de puntajes o porcentuales referidos a los **distintos aspectos** a ser considerados en oportunidad de la evaluación de las ofertas".

Éste constituye otro punto que debe ser bien reglamentado, porque se presta a varias interpretaciones e introduce ambigüedades, pues ¿quién es el que determina los "elementos de juicio" que pudiesen generar "mayores beneficios" a la comunidad, que tengan una mejor instrumentación que el mecanismo transparente de los precios? En este proceso se necesita dar confianza a los potenciales compradores y a los dueños de las empresas públicas (el pueblo paraguayo), estableciendo reglamentaciones claras, sin ninguna dosis de subjetivismo que pueda introducir distorsiones y que cree un ambiente de desconfianza.

El artículo 12 dice: "Establécese un Fondo de Entrenamiento del personal declarado cesante con motivo de las transferencias al sector privado de las empresas públicas. Una cantidad que no excederá del 5% del precio de venta será destinada a la capitalización del Fondo establecido, el que será implementado y administrado por el Servicio Nacional de Promoción Profesional "(SNPP).

Dado que uno de los objetivos que se busca con la privatización es desarrollar los mercados y promover la competencia, parece más eficiente licitar este fondo entre distintas instituciones públicas y privadas de nuestro medio (en las que puede anotarse el SNPP) para llevar a cabo el entrenamiento del personal declarado cesante. De esta manera el mejor paquete de entrenamiento presentado entre las distintas instituciones participantes redundará en beneficio directo de dichas personas cesantes. Sería oportuno, entonces, reglamentar la licitación del paquete de entrenamiento en relación con la duración, el instrumental que será usado, docentes, el ramo de actividad en la cual centrarán su capacitación, etc. Esto último depende a su vez de qué sectores económicos presenten mejores perspectivas de crecimiento y absorción de mano de obra.

Empresas Públicas Privatizables s/ Ley 126/91

EMPRESA	Privatizable s/ Ley 126/91
Productora de Bienes	
ACEPAR	O
CAPASA (EX APAL)	O
INC	
PETROPAR	
Productora de Servicios	
ANDE	
ANTELCO	
CORPOSANA	
ANNP	
FLOMEPASA (EX FLOMERES)	O
DINAC	
FCCA	O
LATN	
LAPSA (EX LAP)	O

Fuente: Elaboración propia

1.2. Propuesta para una Política Transparente de Privatizaciones

1.2.1. ¿Por qué Privatizar?

Las privatizaciones pueden apuntar a varios objetivos simultáneos:

a) **Mejorar la situación fiscal,** al reducir los requerimientos de asistencia financiera al fisco por parte de las empresas públicas, y al constituir un ingreso presente por la venta de las empresas y contribuir con mayores ingresos futuros vía impuestos.

b) Imprimir mayor eficiencia en la gestión de las empresas para mejorar la prestación de servicios y la satisfacción del consumidor por medio de la incorporación del **mecanismo de mercado,** reduciendo la injerencia gubernamental en la toma de decisiones al ampliar la propiedad accionaria privada.

c) Promover la **instauración de una economía de mercado,** mediante un aumento de la credibilidad de las políticas del Gobierno. Solamente a través de políticas consideradas fiables por el sector privado, las decisiones estratégicas se basarán en el mercado, promoviendo el funcionamiento eficaz del mismo.

d) Constituir un factor importante para el **desarrollo del mercado de capitales.**

En esta parte del trabajo, que se relaciona con el ordenamiento del sistema de mercado, se analizará el primer objetivo. Los otros serán analizados posteriormente en la Parte II (Política Fiscal) y la Parte III (Reforma del Sistema Financiero) de la presente Fase de este libro.

La asignación de los "Derechos de Propiedad" provee el elemento central para comprender el comportamiento de los agentes privados y el procedimiento de las empresas públicas y privadas. La propiedad privada, en principio, incentiva la producción de bienes y servicios y minimiza los costos. Las decisiones de los administradores privados se basan en consideraciones de eficiencia, debiendo maximizar el valor de sus empresas. Sin embargo, las empresas públicas no generan incentivos para operar de manera eficiente desde el momento en que los administradores

y empleados de las mismas asignan recursos que no les pertenecen, no estando relacionado el costo de sus decisiones con un comportamiento eficiente. Esto no significa que no existan empresas ineficientes en el sector privado, o eficientes en el sector público, pero la ineficiencia en el primero no es sostenible a largo plazo, mientras que en el sector público puede ser subsidiada, indefinidamente, con toda la distorsión que ello supone.

Otro punto importante que considerar es el de la "falacia" del argumento que dice: "aunque las empresas privadas proveen bienes y servicios de una manera más eficiente, los mismos deben seguir siendo producidos por el sector público, pues los precios de la oferta privada no están al alcance de los sectores de menores recursos". Este argumento no debería ser el punto de la discusión entre oferta pública/privada, sino el mismo debe diferenciar entre producción y financiamiento de la demanda. Es decir, lo importante es producir en condiciones eficientes, que se refleja en la mejor relación calidad/costo. Por otro lado, si los precios son elevados para sectores de menores recursos, se debería encontrar esquemas eficientes de financiamiento vía presupuesto fiscal (subsidios), para garantizar la adquisición de ese bien o servicio de utilidad pública en dicho sector.

Finalmente, cabe señalar que el proceso de privatización no sólo debe reducirse a la venta de activos del sector público, sino que el mismo debe también abarcar la desregulación de la producción estatal, es decir que dicha producción sea sometida a la competencia para garantizar su eficiencia. A modo de ejemplo de una política que favorezca la competencia interna o externa, se podría citar la liberalización de la entrada de derivados del petróleo que competirían con los productos de Petropar, o la libre importación del cemento en el caso de la INC. Por supuesto que estas liberalizaciones deben ser realizadas dentro del marco de concesiones recíprocas regionales e internacionales.

1.2.2. Condiciones para el Éxito de las Privatizaciones

La experiencia de casi todos los países sugiere varias condiciones para el éxito de la política de privatizaciones. En la mayoría de los casos las mismas son de naturaleza política e institucional.

a) **Voluntad para privatizar:** El deseo de las autoridades, probablemente, no es suficiente como para lograr un proceso acabado de privatización. El respaldo del público es esencial, al menos en cuanto a líderes de opinión y grupos de interés, que son en la mayoría de los casos bastante reacios a las privatizaciones, como p. e. los sindicatos.

b) **Liderazgo:** Se necesita una persona (Ministro de Hacienda) que conduzca el proceso de privatización, debiendo el mismo tener las cualidades técnicas y morales suficientes como para imprimir confianza al proceso de privatización.

c) **Transparencia y unicidad:** Una condición previa a todo proceso de privatización constituye contar con información actualizada y centralizada sobre la situación económico-financiera de las empresas públicas. El proyecto ya propuesto por organismos internacionales de crear una Unidad de Empresas Públicas (UEP) en el Ministerio de Hacienda, debería ser impulsado para establecer un nuevo sistema de información que surja de la contabilidad patrimonial de las empresas, y adquirir así un mayor conocimiento sobre la situación de las empresas, condición necesaria para evaluarlas objetivamente.

d) **Cautela en el proceso de privatización:** Lo importante es evitar el comportamiento anticompetitivo que puede darse cuando las actividades de la empresa con características de monopolio natural se expanden a otras áreas, impidiendo la libre entrada de otros competidores, creándose así un monopolio privado. Es decir, se deberá cuidar que no se produzcan situaciones monopólicas donde sería posible la competencia.

e) **Evaluación exhaustiva de las empresas:** Para poder encarar el proceso de privatización, se debe primero catalogar el tipo de empresas a privatizar. Se hace una separación entre dos categorías diferentes, que son, por una parte, las empresas con producción de bienes y servicios transables, es decir, relacionados con el mercado internacional, y por otra parte las empresas relacionadas más bien con la prestación de servicios de utilidad pública. Las primeras no representan ninguna dificultad para la privatización por el hecho de estar expuestas a la competencia

que regula los precios y tarifas; por lo tanto, deberían ser las primeras en privatizarse. Sin embargo, las segundas deberían quedar sujetas a una evaluación antes de la privatización, para identificar y diferenciar los segmentos de la producción con características de monopolio natural de los segmentos sujetos a esquemas de competencia que imponen la necesidad de regulaciones en el momento de la privatización.

f) **Incorporar un adecuado esquema de regulaciones:** Esta medida es necesaria para los segmentos de las empresas de utilidad pública con características de monopolio natural, tanto para la fijación de tarifas como para evitar que se produzcan integraciones verticales y horizontales entre empresas que faciliten la creación de monopolios privados de hecho.

1.2.3. Métodos para Privatizar

Los métodos de ventas de los paquetes accionarios pueden ser diversos, y, a su vez, pueden existir combinaciones entre éstos. Entre los más conocidos se tiene:

a) **Liquidación:** La empresa se cierra y sus bienes son subastados. Este método, aplicado en algunos países, es propio de momentos en que el Gobierno espera pérdidas operacionales y apropiado también para el caso de aquellas empresas donde incluso la mejor oferta no es tan alta como el valor anticipado de liquidación. En algunos casos puede ocurrir que el valor de las empresas enajenadas sea menor que los valores de liquidación y, por lo tanto, la decisión racional sea liquidarlas.

b) **Licitación:** La licitación pública es un proceso regulado, mediante el cual el sector público ofrece a un precio nominal un paquete de información acerca de la compañía que será privatizada y las condiciones detalladas de la licitación. Los licitantes, normalmente, pueden pagar por las empresas traspasadas en efectivo o en cuotas. En general, el Gobierno se reserva el derecho de rechazar las ofertas y negociar mejores precios o condiciones con los licitantes que hacen las ofertas más altas.

c) **Venta directa:** Esta forma se aplicó en otros países, a empresas estatales pequeñas, en las que el costo de organizar un proceso de licitación era muy alto en relación con el precio de venta esperado. También se utiliza en el caso en que el Gobierno espera que pueda existir sólo un licitante, o en el que el proceso de licitación no origina precios mínimos aceptables.

d) **Oferta de venta:** Este es un procedimiento mediante el cual el Gobierno solicita ofertas por las acciones a un precio fijo, determinado sobre la base del valor que éste les asigna, y de acuerdo con las informaciones suministradas por los administradores de la empresa estatal. Toda demanda que exceda esos precios se raciona por el mecanismo de los precios.

De todas estas opciones, la licitación es el método generalmente usado para maximizar el precio de venta de los bienes del sector público. Se ha visto, además, que conduce a una determinación de los precios mucho más correcta que el caso de las ofertas de venta, que, en la mayoría de los casos, producen subvaluaciones de la propiedad accionaria.

1.2.4. Formas de Privatización

Las principales formas de privatización utilizadas son el "capitalismo institucional", el "capitalismo tradicional" y en algunos casos el "capitalismo laboral" (Hachette/Lüders).

El capitalismo laboral, contemplado en la nueva Constitución, es el método utilizado para la compra directa, por parte de los trabajadores, de un porcentaje de las acciones de las empresas a ser enajenadas.

Para pagar las acciones, los trabajadores pueden recibir un adelanto de su pago de indemnización por años de servicio y, en algunos casos, pueden ofrecerse estas acciones a precios bastante bajos. El objetivo principal de esta oferta es que los trabajadores apoyen las privatizaciones, pero este procedimiento también contribuye a distribuir la propiedad de las acciones entre la población en general[1].

---

[1] Existen dos argumentos principales en contra del estímulo a la ampliación de la

El capitalismo institucional consiste en vender acciones de empresas públicas a inversionistas institucionales en general, y en particular a las Administradoras de Fondos de Pensión (AFPs) para incentivar el desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales y la distribución de la propiedad de las acciones. Aún así, el Gobierno debe ser sumamente cauteloso con respecto a las inversiones de las AFPs en acciones. Se podría establecer una comisión para clasificar los riesgos de estas y otras inversiones, con normas obligatorias muy conservadoras en un comienzo, para garantizar la confianza de los ahorristas de las Administradoras de Fondos de Pensión.

El capitalismo tradicional representa otra forma de privatización, que consiste en la venta de acciones en la bolsa de valores. En nuestro caso éste sería un método apropiado, una vez que nuestra bolsa se encuentre trabajando y pueda asegurar un precio justo[2] por las acciones allí cotizadas en forma ordenada, secuencial y en cumplimiento con las metas programadas.

1.2.5. Establecimiento de Precios

Para establecer el precio de las acciones de las empresas que serán privatizadas, o para fijar el precio mínimo de oferta en el caso de las licitaciones, se debe organizar una **Unidad de Normalización**, la cual deberá recibir varios precios estimados junto con la administración de la empresa. Estas estimaciones complementarias, en la mayoría de los casos,

---

propiedad accionaria a través de la reducción de precios en el programa de privatización. El primero es que tales métodos han constituido un procedimiento demasiado caro para la promoción del objetivo. El Gobierno pierde mucho dinero a causa de la subvaluación de las acciones de manera innecesaria. La segunda objeción es que los métodos han sido distorsionantes y los resultados finales, en cuanto a quienes realmente quedan con las acciones luego de las recompras, inciertos. Los métodos alternativos para dicho objetivo se relacionan más bien a incentivos fiscales, que son menos distorsionadores.

[2] Es decir que no se visualicen grandes sub(sobre)valuaciones de la propiedad accionaria. Un claro ejemplo de esto lo dio Inglaterra cuando llevó a cabo la privatización, pues a pesar del vigor de su bolsa de valores, la propiedad accionaria fue bastante subvaluada con las consiguientes pérdidas para el sector público (Vickers, Yarrow: 1988).

pueden ser preparadas por la administración estatal, sobre la base de un contrato con un tercero (universidad, empresa consultora) y por el agente que ha de realizar el proceso de ejecución de la privatización. El papel de este agente (especialista, banco de inversiones o corredor financiero), además de asesorar con relación a los términos de la enajenación y hacerse cargo físicamente de ella, será el de reducir al mínimo las presiones políticas que recibe la Unidad a cargo de la privatización y, a la vez, aumentar la transparencia del proceso. El uso de un intermediario también resulta ser útil en aquellos casos en que se realizan negociaciones para la venta de las acciones.

En el caso de México, Venezuela, Inglaterra, Chile y algunos países árabes, las instituciones financieras -que se encuentran también ante la posibilidad de financiar el proceso- contratan a especialistas en privatizaciones, quienes evalúan el financiamiento a los licitantes y analizan la situación financiera "real" de la compañía estatal que será traspasada al sector privado.

Cabe recordar que el tratamiento de lo que se da en llamar "la socialización de los pasivos" es un tema siempre presente en los procesos de privatización.

La pregunta relevante aquí es: ¿qué hacer con la deuda de las empresas públicas?, dado que su tratamiento puede influir en el patrimonio neto del sector público, y, por lo tanto, podría tener efectos en las necesidades de recaudación del Gobierno. En general, el tratamiento que se le ha dado a la deuda de las empresas públicas en los países que han llevado a cabo procesos de privatización, ha sido: a) la venta de dichas empresas con la deuda, y, por lo tanto incorporando al precio la carga que ello significa para el comprador, b) la venta sin la deuda, y por ende, a un precio mayor al anterior, y, finalmente, c) la venta de la empresa con sólo parte de la deuda, a un precio a su vez distinto de los anteriores. En ciertos casos el pago de la deuda se ha realizado mediante la venta de algunos activos fijos que poseían las empresas antes de su privatización.

1.2.6. Fases de Privatización

Una vez escogidas las empresas que serán privatizadas y convertidas en sociedades anónimas, la secuencia del proceso debería contemplar ventas

de porciones accionarias relativamente pequeñas, asignándose metas en función del tiempo. Un ejemplo sería **la venta del total accionario en 4 años (4 Rondas)**, en proporciones anuales de 25%. Esta secuencia permitirá ir asignando precios más apropiados a todas las porciones, dado que, como nuestro mercado de capitales es incipiente, las primeras partidas de acciones serán los "conejillos de indias" en cuanto al precio que finalmente se asignará, de acuerdo con las informaciones que irá proporcionando el mercado y de acuerdo con el método empleado. También creará un mercado bien establecido, de modo que las partes siguientes puedan recibir un precio más apropiado.

Al finalizar cada ronda de privatizaciones, se debe llevar a cabo una estimación exhaustiva de los resultados de la misma: identificar los errores, corregirlos, evaluar el logro de los objetivos inicialmente establecidos, rectificar rumbos de ser necesario, y luego pasar a la siguiente ronda. Una privatización acelerada (de una sola vez) impide el funcionamiento del mecanismo autoevaluador o de autocorrección; por consiguiente, los errores no pueden ser minimizados, y el efecto tendrá inevitablemente consecuencias en la asignación de los recursos y en la distribución de la riqueza.

Las etapas deberían realizarse como sigue:

Primera etapa: La primera ronda podría comenzar con un **capitalismo laboral**, que ayude al programa de privatizaciones y que, a la vez, permita a los mismos empleados la posibilidad de ser propietarios de una fracción de la compañía, así como lo establece la Constitución Nacional. El precio de las acciones deberá ser tal que estimule la compra por parte de este tipo de agentes. El número de acciones que será ofrecido a los empleados debería ser igual para todos los que deseen adquirirlas y no superar el 15% del total accionario ofrecido.

Segunda etapa: En ésta se tendría que introducir un **paquete controlador**, que consiste en la venta de un porcentaje del total accionario ofrecido de aproximadamente 40% a un grupo del sector privado que asuma el control administrativo-gerencial de la empresa privatizada. Con esto se busca que no exista demasiada dispersión de la propiedad accionaria, y sean más bien los propietarios a través de los administradores los que dirijan la compañía. Si no existiese este paquete controlador, los administradores o gerentes de la empresa actuarían de

acuerdo con sus propios intereses, más bien de corto plazo (maximizar ventas o ampliar la compañía), que no siempre coinciden con los de la empresa, es decir, con una maximización del ingreso neto que constituye la condición de eficiencia de largo plazo. El método de privatización apropiado sería el de licitación, y así se podrían maximizar los ingresos provenientes de las ventas de los activos del sector público al sector privado. Las AFPs **(el capitalismo institucional)** y los agentes del sector privado **(el capitalismo tradicional)** son en general buenos candidatos para la posesión del paquete controlador, pues en última instancia serían los ahorristas de estos fondos de pensiones o agentes del sector privado los propietarios de las acciones de las empresas enajenadas.

Tercera etapa: Esta podría contemplar un **capitalismo popular**, el cual no supere por ejemplo el 0,2% del total accionario por agente comprador de las acciones y como máximo un 15% del total accionario ofrecido. Con esto se busca evitar que los grandes grupos se apoderen de gran parte del paquete accionario ofrecido, y que esta etapa conduzca verdaderamente a una distribución de la propiedad accionaria. El precio de las acciones debería ser similar al establecido en el marco del capitalismo laboral.

Con la conclusión de la tercera etapa se llega a privatizar un 70% de la empresa pública, quedando un 30% para la cuarta y última ronda.

Cuarta etapa: El método de enajenación sería en este caso el de ventas de acciones en la bolsa de valores, pues se piensa que ha transcurrido un tiempo necesario para que el mercado de valores se desarrolle concomitantemente con el proceso de privatización.

1.2.7. Privatización de Monopolios Naturales: Necesidad de un Marco Regulatorio

A pesar del avance tecnológico existen etapas de producción, especialmente en los servicios básicos (agua, electricidad, comunicaciones), con características de monopolio natural. El grado de monopolio natural será más elevado mientras mayores sean las economías de escala, mayor sea la relación entre el tamaño óptimo de la planta y el tamaño del mercado, más inelástica la demanda y mayor el componente de costo hundido de la inversión por la necesidad de

grandes inversiones de entrada (inversiones irreversibles) (Bitrán e.o 1993: 260). Estas características están generalmente presentes en ciertos sectores de la producción de servicios de utilidad pública como telefonía local, transmisión de electricidad, distribución de agua potable y otros. Sin embargo, la generación o la distribución de electricidad así como la telefonía a larga distancia pueden ser sometidas a la competencia.

Por lo tanto, en una situación en donde las empresas productoras tienen características de monopolio natural, es decir, cuando no hay margen para la competencia, se deberán adoptar medidas para corregir dichas fallas del mercado. En este caso, la provisión de bienes y servicios sin un marco regulatorio adecuado conduce a una situación de ineficiencia económica que se traduce en precios elevados, calidad deficiente y productividad insuficiente.

Antes de un proceso de privatización de empresas de utilidad pública con características de monopolio natural, es imprescindible establecer un marco de regulación, a través de una Comisión Reguladora, cuyas funciones son:

a) **Fijar tarifas a las empresas con características de monopolio natural** que ofrecen bienes o servicios de utilidad pública.

b) **Promover la competencia en las empresas de utilidad pública** en donde coexisten segmentos de producción con margen de competencia y otros con características de monopolio natural. Antes del proceso de privatización se debe definir el grado de integración horizontal y vertical de la empresa[3].

c) **Adoptar una política de segmentación,** distinguiendo las etapas productivas que corresponden a los denominados monopolios naturales intrínsecos de aquellas donde hay margen para la competencia; de modo a impedir que las etapas con características de monopolio natural se integren a las

---

[3] La integración horizontal ocurre cuando una firma tiene una fuerte participación en el mercado con relación a otras con procesos idénticos. La integración vertical se da cuando una empresa incorpora procesos productivos adicionales.

competitivas. A modo de ejemplo, se debe evitar la integración de la telefonía local al segmento de larga distancia, para prevenir la sustitución de la competencia por un esquema de carácter monopólico. No obstante, se debe tener en cuenta que en un país como el Paraguay, con mercado estrecho, las áreas de producción con características de monopolio natural son mayores a las que pueden ser competitivas, por lo que la desintegración de empresas de utilidad pública debe estar sujeta a un proceso de análisis y discusión.

d) **Protección del consumidor** para ofrecer una mejor relación calidad-precio. El objetivo implícito de la Comisión Reguladora es monitorear periódicamente la calidad de los servicios públicos suministrados al mercado.

Con el fin de promover la competencia y asegurar un buen marco regulatorio, la entidad reguladora deberá tener en cuenta los siguientes factores y condiciones:

a) **Definición del marco regulatorio.** Realización de contratos completos, transparentes, que contemplen mecanismos objetivos de fijación de tarifas y una definición clara, tanto para el regulador como para el regulado, a fin de evitar malas interpretaciones y posibilitar comportamientos oportunistas. El esquema de fijación de tarifas debe ser establecido antes del proceso de privatización, de manera a evitar una falta de definición sobre los derechos de propiedad del nuevo adquirente, lo que podría aumentar el riesgo de la compra de la empresa.

b) **Fortalecer y otorgar autonomía a las entidades reguladoras,** garantizando su independencia de grupos de interés (empresariales o políticos). Para ello los miembros de la Comisión Reguladora deben ser elegidos por el Presidente de la República y ratificados por el Parlamento. El período de funciones no debe coincidir plenamente con el período presidencial. La elección de los mismos deberá recaer en profesionales con reconocida capacidad técnica. Para evitar ser absorbidos por las empresas reguladas se debe contar con personal calificado y bien remunerado, y con recursos técnicos, que posibiliten un buen funcionamiento del rol regulador. Para el

mejor cumplimiento de sus objetivos, la Comisión Reguladora podría recurrir a la contratación de consultoras para realizar estudios específicos.

Empresas Públicas con Segmentos de Monopolio Natural

EMPRESA	Con Segmentos de Monopolio Natural
Productora de Bienes	
ACEPAR	O
CAPASA (EX APAL)	
INC	O
PETROPAR	O
Productora de Servicios	
ANDE	O
ANTELCO	O
CORPOSANA	O
ANNP	O
FLOMEPASA (EX FLOMERES)	
DINAC	O
FCCA	O
LATN	
LAPSA (EX LAP)	

Fuente: Elaboración propia

Tipos de Regulación de Tarifas

Para regular las tarifas de servicios básicos (electricidad, agua, teléfono) se requiere de un **detallado conocimiento de los costos de producción y distribución del bien** a ser regulado. Una variable clave a tener en cuenta es la tasa de inflación, pues una empresa que deba expandir su producción para satisfacer la demanda existente al precio actual administrado, puede incurrir en costos que son muchas veces mayores que los que tuvo que pagar en el pasado en concepto de equipo de capital. Si no se le permite a la empresa traspasar el peso del incremento del nivel de los precios a lo largo del tiempo, y de los aumentos de la capacidad instalada, se producirá una ineficiente asignación de los recursos, en el sentido de que los consumidores no asumirán el costo de oportunidad social verdadero del servicio en

cuestión.

Es necesario encontrar un esquema objetivo de regulación, adecuado a nuestras necesidades, teniendo en cuenta estudios técnicos y mecanismos de arbitraje que de cierta manera acerquen las posturas coincidentes y ayuden a evitar soluciones discrecionales del regulador. El mecanismo de regulación que se adopte debe resolver el problema de información, encontrar métodos para comparar costos, tener en cuenta los costos hundidos de inversiones irreversibles y contar con buenos sistemas de estudios y evaluaciones. Se debe partir del nivel tarifario actual, realizando los ajustes necesarios estableciendo períodos de ajuste de corto plazo.

Posibles Problemas del Fenómeno de la Regulación

La calidad del servicio: La regulación debe contemplar la tarifa por unidad, sin descuidar la "calidad constante", pues si sólo se regula la tarifa por unidad de calidad nominal, un cambio en la calidad del servicio alterará significativamente el precio del mismo. Mientras no se pueda controlar la calidad del servicio y sólo se regule la tarifa, siempre será posible que el ajuste venga por una disminución en la primera.

Políticas de precios: Dado que la Comisión Reguladora participa en la formación de la tarifa, en general velará por que ésta no genere una tasa de rendimiento más alta que la adecuada, y por lo tanto, podría ser reacia a permitir la fijación de tarifas de acuerdo con el costo marginal de largo plazo.

Alternativa a la Privatización y al Estado Empresario

Otra solución a la privatización de servicios de utilidad pública con características de monopolio natural, y al problema de las empresas estatales sujetas a la acción política, es ir creando la institucionalidad de controles y regulaciones a los monopolios naturales, lo cual podría lograrse con mayor gradualidad en las acciones en el siguiente sentido:

a) regular los monopolios naturales a fin de mejorar su eficiencia,

b) identificar las integraciones horizontales y verticales,

c) establecer empresas mixtas, a fin de incorporar agentes del sector privado en el manejo de la empresa, evitándose un manejo político de la empresa,

d) otra posibilidad a c) es otorgar en concesión al sector privado, bajo licitaciones periódicas, parte de la producción del servicio, debiendo el Estado controlar las normativas técnicas y económicas que permitan un mejor servicio a los consumidores finales.

2. OTRAS MEDIDAS NECESARIAS PARA DESARROLLAR EL MERCADO Y PROMOVER EL RÉGIMEN DE COMPETENCIA

2.1. Racionalidad de las Regulaciones

En este punto se analizarán algunas de las medidas que debe tomar el Estado para facilitar el acceso al mercado y promover la competencia, tratando de reducir la burocracia excesiva que inhibe el comportamiento competitivo.

2.1.1. Acceso al Crédito del Sector Financiero Formal

El acceso a créditos está regulado por la Resolución 2/92 del Banco Central del Paraguay (BCP), que dicta las normas para regular las operaciones de las entidades financieras en el país. En virtud de esta resolución, las entidades financieras deben exigir, entre otros, la presentación de referencias comerciales y el flujo de caja.

La falta de referencias comerciales es una barrera para solicitar un préstamo por primera vez, pues se debe acudir a varias entidades crediticias hasta que una de ellas asuma el riesgo inicial, muchas veces a tasas bastante elevadas. Por otro lado, la exigencia de presentar un flujo de caja constituye para el pequeño-mediano empresario una barrera aún mayor, pues no cuenta con la experiencia para cumplir con esta formalidad, y, finalmente, desiste de la solicitud del crédito.

Existe, además, otro tipo de exigencias establecidas por las entidades crediticias, tales como acceso a líneas telefónicas, cuatro años de antigüedad en el negocio, que constituyen barreras a la entrada para aquellos prestamistas potenciales que se encuentran en el interior del país.

Estas exigencias, si bien pretenden evitar problemas de solvencia en el sistema financiero, constituyen trabas para el pequeño y mediano productor que desea financiamiento estacional y/o compra de capital de

trabajo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que existen diferentes niveles de riesgo dependiendo del monto solicitado, de manera que se podrían evitar discriminaciones innecesarias diferenciando las exigencias en relación al monto y plazo solicitados.

2.1.2. Acceso a Información

No todos los ciudadanos tienen posibilidades de acceder a información tanto de carácter público como privado. En cuanto a información pública sobre la realización de trámites para realizar operaciones de comercio exterior, para abrir una empresa, para acceder a crédito, para el pago de impuesto, etc., no existe un sistema de información que sirva de guía para realizar dichos trámites y que contemple las últimas modificaciones en leyes y reglamentos. Esto dificulta el conocimiento preciso sobre los mismos y eleva innecesariamente los costos de transacción.

Por otro lado, los estudios e investigaciones realizados en el sector público son difícilmente divulgados, lo que dificulta su acceso e impide contar con elementos necesarios para la toma de decisiones.

Para paliar este tipo de problema, cada institución pública debería dar mayor difusión de información por medio de publicaciones periódicas en forma de folletos, guías prácticas e impresión de leyes, para así abaratar el costo de transacción de las empresas, que en la mayoría de los casos deben contratar a gestores para obtener la información. Todo esto también contribuiría a otorgar mayor transparencia a las funciones del sector público.

2.1.3. Constitución de Sociedades

La constitución de sociedades anónimas y de responsabilidad limitada debe hacerse actualmente ante escribano público, y en el caso específico de sociedades anónimas, éstas deben ser aprobadas por decreto del Presidente de la República . Este proceso, además de ser sumamente burocrático, no se relaciona con las funciones de un Presidente de la República (no existe ningún interés estratégico ni afecta a la integridad del país), por lo que la aprobación debe ser delegada a otra institución, como ser el Registro Público de Sociedades.

2.1.4. Otros Procedimientos Burocráticos

Uno de los documentos exigidos por las autoridades para la realización de un gran número de transacciones comerciales es el certificado de cumplimiento tributario. Este certificado debe obtenerse mensualmente debido principalmente a que el IVA debe abonarse cada mes. Si bien la expedición de un certificado mensual puede servir como medio para exigir un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que redunda en mayor recaudación fiscal, en la práctica el proceso de obtenerlo es sumamente engorroso. Por otro lado, el valor agregado de la información que el Estado podría obtener de los certificados mensuales es mínimo, pues el mismo no cuenta con infraestructura necesaria para procesar dicha información y sancionar a aquellos que transgredieren las regulaciones.

A fin de agilizar este proceso, el certificado de cumplimiento tributario podría expedirse por un período mayor, por ejemplo semestralmente. Así también las diferentes bocas recaudadoras, incluyendo los bancos, podrían estar autorizados para otorgar tal certificado.

2.1.5. Trámites para las Operaciones de Comercio Exterior

En el caso de las exportaciones la reglamentación de la Ley 90/90 de "Promoción a las Exportaciones" se halla en proceso de elaboración. El nuevo Gobierno debería acelerar el estudio y la promulgación de la misma, poniendo especial atención en los siguientes puntos, que se refieren a la implementación y agilización de dicha ley:

a) **Trámites referentes a la reserva de cargas**, que se halla amparado por la Ley 295/71.

b) **Centralizar la obtención de los certificados de origen.** A la fecha, estos certificados se obtienen en diferentes dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Industria y Comercio.

c) **Reducción de trámites dentro de las dependencias de la Dirección General de Aduanas (DGA)**; estos trámites están regidos por las disposiciones del Código Aduanero. A modo de

ejemplo se puede citar que solamente los trámites dentro de la DGA se realizan en siete dependencias, y una de ellas exige 15 juegos de fotocopias por cada operación de exportación.

En el caso del comercio exterior en general, otra manera de disminuir sustancialmente el "costo país" es **agilizar las operaciones en los puertos de embarque y desembarque.** Para ello deberían adoptarse las siguientes medidas:

a) **Desregular la oferta de servicios portuarios** (almacenes, estiba). Redefinir y diferenciar el rol de autoridad portuaria con el rol de empresario. Limitar el rol de la autoridad portuaria al de coordinador y fiscalizador.

b) **Ofrecer alternativa al monopolio de servicios de almacenamiento por parte del Estado.** El almacenamiento puede ser también realizado por almacenes particulares (de grandes importadores que no ofrecen servicios a terceros) y por almacenes extraportuarios (que ofrecen servicios a terceros), ambos bajo jurisdicción de aduanas, sujetos a controles y fiscalización aduaneros, generándose, por otro lado, competencia al almacén estatal.

c) **Privatizar las operaciones de estiba** (carga y descarga). Permitir la entrada de empresas privadas que ofrezcan este servicio y compitan entre sí.

d) **Eliminar los subsidios cruzados** entre puertos y promover la competencia entre los mismos.

e) **Privatizar los sitios**, dando en concesión, bajo licitación, la administración al sector privado, pudiendo el Estado reservarse la administración de otros sitios. No se debe privatizar todo el puerto, pues podría convertirse en un monopolio privado, sino dar en concesión, bajo licitación, el sitio a la administración privada, lo que producirá a su vez la competencia entre sitios.

2.2. Garantizar el Desarrollo de la Competencia

2.2.1. Necesidad de una Comisión Antimonopolios

Además de la Comisión Reguladora de Monopolios Naturales de Servicios de Utilidad Pública ya analizada más arriba, es importante la constitución de una Comisión Antimonopolios. Ambas constituyen el marco regulador que da la institucionalidad necesaria para garantizar mayor eficiencia en el sistema de mercado y definir las reglas de juego y los sistemas de incentivos para la expansión de los mercados.

La elaboración de una legislación antimonopolios se hace cada vez más necesaria en nuestro país. La misma sería implementada por la Comisión Antimonopolio, la cual debe estar constituida por personas idóneas e independientes del poder tanto político como económico.

Las principales funciones de esta Comisión deberían ser:

a) **Promover la competencia en general,** actuando por denuncia de cualquier empresa o consumidor y estar facultada para proponer leyes que promuevan la competencia.

b) **Evitar la formación de comportamientos monopólicos** en sectores donde hay margen para la competencia.

c) **Pronunciarse en el caso de que las condiciones del mercado no posibiliten la competencia,** siendo inevitable la constitución de empresas con características de monopolio natural.

d) **Diferenciar entre empresas de utilidad pública con características de monopolio natural y las que no son de utilidad pública.** En el primer caso las regulaciones serán llevadas a cabo por la Comisión Reguladora, pues por la especificidad del tema y su importancia se necesitarán regulaciones especiales. En el caso de no caer en el segundo grupo de empresas, se determinará la necesidad o no de que la misma esté sujeta a regulación de precios.

e) En el caso de que cambien las circunstancias que justificaron la fijación de precios, la comisión deberá expedirse para dar por finalizada dicha regulación.

2.2.2. Necesidad de un Marco Regulatorio Eficiente de Contratación del Estado

La administración pública contrata con los particulares por diversos motivos para el cumplimiento de sus funciones, siendo las modalidades de procedimiento: licitación pública, concurso de precios y contratación directa.

Los objetivos de la licitación pública son :

a) obtener la mejor y más conveniente oferta,

b) resguardar la igualdad de oportunidades de los particulares frente a la administración, posibilitando la libre concurrencia, y

c) respetar el principio de la publicidad de los actos de gobierno a fin de que la población pueda controlar la gestión de los funcionarios públicos, con el objeto de evitar actos de corrupción.

Como la Constitución Nacional consagra la igualdad de oportunidades, prohibiendo "la creación de monopolios y el alza o baja artificial de precios que traben la libre concurrencia", la licitación pública también deberá asegurar el cumplimiento del mencionado principio, el cual conforme a la Ley de Organización Administrativa y otras disposiciones legales vigentes no se halla suficientemente garantizado.

A continuación se analizan los principales problemas de las regulaciones jurídicas que contemplan los esquemas de contratación del Estado, a saber, la Ley de Organización Administrativa del Estado, la Ley 1045 que Establece el Régimen de Obras Públicas, la Ley Orgánica Municipal y la Ley Orgánica Departamental, y se darán algunos delineamientos que deberán contemplar las modificaciones de tales regulaciones, para garantizar el principio de igualdad de oportunidades, condición necesaria para el desarrollo de un mercado de competencia.

Ley de Organización Administrativa de 1909 y sus Modificaciones

Dicha ley no sólo ha sufrido el paso del tiempo, sino una serie de modificaciones parciales y dispersas, además de los innumerables decretos reglamentarios que dificultan el reconocimiento de las partes vigentes de la ley, y, consecuentemente, obstaculizan la exacta determinación de los procedimientos que serán utilizados para administrar el Estado.

Según la Ley 25/91, que aprueba con modificaciones el Decreto Ley N° 7 de enero de 1990 "Por el Cual se modifican los artículos 192 y 193 de la Ley de Organización Administrativa del 22 de junio de 1909", las adquisiciones, suministros, arrendamientos, locaciones de obras y servicios para las instituciones del sector público, que comprende a las entidades de la Administración Central, se harán por medio de licitación pública, concurso de precios, y por contratación directa por vía administrativa, dependiendo del monto, de la urgencia, de la naturaleza de la obra, etc. Esta ley determina expresamente los límites de montos a partir de los cuales se establecen las modalidades de adquisición, y faculta "al Poder Ejecutivo a reglamentar el procedimiento para las Licitaciones Públicas, Concurso de Precios y Contrataciones Directas por Vía Administrativa..." (Art. 2°).

Ley N° 1045 "Que Establece el Régimen de Obras Públicas"

Corresponde consignar que la regulación más completa y actualizada sobre licitaciones se encuentra en la Ley 1045/83 que Establece el Régimen de Obras Públicas.

Los aspectos más problemáticos de dicha ley que deberían ser modificados hacia una mayor transparencia de esta modalidad de contratación del Estado son los siguientes:

a) Preferencia a empresas y a profesionales paraguayos: En el Artículo 2 de dicha ley se dispone que "Toda obra será ejecutada obligatoriamente por profesionales paraguayos o empresas paraguayas". Sin embargo, prescribe excepciones cuando se requiera la contratación de empresas extranjeras, en virtud de acuerdos entre el Estado y las entidades financieras

internacionales, o de convenios de financiamiento de fuente externa, caso en el cual deberán actuar en forma asociada con empresas nacionales sobre la base de una escala porcentual mínima de participación de éstas últimas.

En similar sentido, el Decreto N° 28.482 del 22 de Setiembre de 1972 establece que los estudios de factibilidad, proyectos, construcción y fiscalización de obras de ingeniería y arquitectura a ejecutarse dentro del país, de carácter oficial o privado, deberán ser realizados por firmas nacionales, que estarán constituidas en su mayoría por profesionales paraguayos (ingenieros y/o arquitectos Art.1°), salvo que las fuentes de financiación exijan la participación de firmas extranjeras, caso en el cual estas deberán actuar con firmas nacionales en carácter de asociadas o asesoras (Art.2)

Es evidente que estas dos disposiciones lesionan las reglas de competencia en sentido amplio, a pesar de que el considerando del Decreto 28.428 expresa que es con el objetivo de formar recursos humanos, adquirir experiencia profesional, administrativa y organizativa, y de "enriquecer el acervo científico y tecnológico nacionales".

No obstante el loable objetivo declarado, deberíamos revisar estas dos disposiciones a fin de establecer si el medio utilizado es adecuado para cumplir con tal objetivo, y teniendo en cuenta el Tratado de Asunción que puso en marcha el MERCOSUR.

b) Presentación del pliego de bases y condiciones: En el capítulo II de dicha ley se establece el mecanismo legal para las licitaciones públicas, y específicamente en el artículo 9 de dicho capítulo queda determinado que las mismas deberán ser precedidas de un pliego de bases y condiciones.

La ley debería establecer que el pliego de bases y condiciones provisto por las instituciones que llaman a licitación o concursos de precios otorgue a los oferentes un mayor margen de protección, garantizando la transparencia del acto, similar a lo establecido para las subastas en el Código Civil.

c) Adjudicación de las ofertas: En el artículo 12 de la Ley 1045 se establece que la adjudicación recaerá sobre la propuesta más baja. Ahora bien, dicho artículo expresa que "podrá preferirse otra oferta que le siga en precio, siempre que el mayor valor de la misma no exceda en más del tres por ciento (3%) a la propuesta más baja, o que rebaje su precio hasta ajustarse a este límite del 3%". Asimismo, se considera delicado que en el mismo artículo 12 se disponga que "La administración licitante, por razones fundadas, podrá rechazar algunas o todas las ofertas....".

Al mencionarse la posibilidad de optar por una oferta mayor aunque en un límite porcentual establecido, y al poder rechazarse las ofertas sin regularse expresamente en qué casos, se da lugar a distorsiones y manipulaciones de las mismas, y se presta a comportamientos discrecionales del ente licitante, sacándose la transparencia al acto de licitación.

Ley N° 1294 Orgánica Municipal

Conforme con la Constitución, los municipios tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. Sin embargo, el ejercicio de sus atribuciones deberá ajustarse a la ley, que también establecerá sus límites. En este sentido, la Ley 1294 Orgánica Municipal -que por otra parte debería ser adecuada a la Constitución- es la que establece el "**Régimen de la Contratación Municipal**" con las siguientes modalidades de adquisición:

1) **Licitación pública**
2) **Concurso de precios, y**
3) **Contratación directa**

La diferencia entre estas tres formas se relaciona directamente con:

a) El monto de la contratación: Conforme a una escala determinada, la contratación directa ocupa el escalón más bajo, el concurso de precios el intermedio, y para las compras mayores se necesita la licitación pública.

b) La categoría de las municipalidades: El monto de la contratación directa, el concurso de precios y la licitación pública son diferentes si se trata de la Municipalidad de Asunción, de las municipalidades del primer, segundo, tercer o cuarto grupos, y

c) Propiedad del objeto: La modalidad de adquisición varía cuando el objeto a adquirir es poseído exclusivamente por ciertas personas, o por quien tenga patente de invención o exclusividad para negociarlo, o cuando la obra pueda ser realizada sólo por determinadas personas (Ej. artistas, artesanos, fabricantes, etc.).

Con relación al régimen de contratación municipal y el mercado de competencia se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Así como para la Ley de Organización Administrativa, es conveniente revisar los montos adecuados, conforme al presupuesto de cada municipalidad, para determinar si la contratación debe ser a través de la licitación pública, el concurso de precios, o la contratación directa.

Esta revisión es importante porque se deben combinar dos objetivos deseables en toda administración, que son la rapidez y eficiencia, por un lado, y la transparencia y seguridad en la utilización de los recursos. Por ejemplo, sería sumamente burocrática una administración que deba utilizar la licitación pública para todas sus compras, o muy riesgosa si todas las contrataciones fuesen por contratación directa.

b) La adjudicación está a cargo del Intendente así como la contratación directa, pero siempre supeditada a la aprobación de la Junta Municipal, que es el órgano de control interno. Sin embargo, existe también un control externo a la Municipalidad que es el ejercido por la Contraloría General de la República.

Un doble sistema de control, interno y externo, otorga la posibilidad de una mayor garantía para brindar iguales oportunidades a los proveedores y prevenir fraudes en el proceso.

c) Limitación legal para la competencia en el concurso de precios: Existe una grave y seria limitación para el funcionamiento de un mercado de competencia en las Municipalidades del país a excepción de Asunción, pues la Ley Orgánica Municipal privilegia a las personas con residencia en el municipio según el artículo 216, que en su última parte dispone "Los oferentes podrán ser únicamente personas con residencia en el municipio, salvo que en este no existieran interesados". Esta es una disposición que a criterio nuestro deberá ser modificada.

Ley Orgánica Departamental

La Ley Nro. 214 /93 "**Que Establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental**", prescribe ciertas normas tales como:

a) El artículo 18, que trata de los deberes y atribuciones del Gobernador y cuyo inciso l) dice:" adquirir, enajenar, arrendar o gravar bienes, con el acuerdo de la Junta Departamental y ajustándose a la Ley de Organización Administrativa", en concordancia con el inciso g) del artículo 21.

También debemos destacar que en el artículo 38 se establece que el régimen de bienes del gobierno departamental estará sujeto a las normas establecidas en la Ley de Organización Administrativa y las leyes que la complementen. Como se afirmó anteriormente, las mencionadas leyes no reglamentan los regímenes de contratación del Estado, por lo que, en cierta medida para llenar este vacío legal, se promulgó la Ley 1045 que contiene también una serie de deficiencias que deben ser modificadas.

Es importante aclarar que los actos relativos a cesiones, transferencias, concesiones o a disposición de bienes en general no deberán ser aprobados por decreto del Presidente de la República, sino por el Gobernador con la aprobación previa de la Junta Departamental.

b) El artículo 8 que establece la aplicación supletoria de la Ley Orgánica Municipal en los casos no previstos en la Ley 214/93.

Esta disposición significa que la contratación departamental se podrá realizar conforme a la Ley Orgánica Municipal sólo si no está prevista en la Ley de Organización Administrativa y toda vez que no se trate de "... adquirir, enajenar, arrendar o gravar bienes...". La remisión de la Ley 214/93 a la Ley de Organización Administrativa y Leyes complementarias, y a la Ley Orgánica Municipal, complicará, sin duda alguna, la administración departamental. Teniendo en cuenta las dos leyes mencionadas, creemos que hubiese sido preferible que la Ley 214/93 no citara a la Ley de Organización Administrativa de 1909.

Recomendaciones

La serie de regulaciones dispersas y confusas sobre los esquemas de contratación del Estado hacen imprescindible realizar un pormenorizado estudio de las mismas, incluyendo las contempladas en la ley de organización municipal y departamental. Es necesario establecer delineamientos generales para este tipo de procedimientos -como se puntualiza en el punto 3.2.2 de la Parte II de este documento- teniendo en cuenta las especificidades de las mencionadas administraciones. Uniformar criterios para las modalidades de adquisición del Estado permitirá imprimir conceptos claros y transparentes, evitando las interpretaciones erróneas y los comportamientos discrecionales de los administradores públicos, y así garantizar la igualdad de oportunidades entre los participantes. Por otro lado, esto facilitará el control y la supervisión de los recursos públicos, cuya función está a cargo de la Contraloría General de la República.

ANEXO

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Actualmente existen en el país 13 empresas públicas de bienes como de servicios, algunas de ellas con segmentos de la producción con características de monopolio natural.

El problema de información que presentan los balances de las empresas públicas dificulta obtener un conocimiento acertado sobre la situación económico-financiera de ellas. Cabe mencionar aquí que en el análisis presentado a continuación la mayoría de las empresas públicas, al aplicar el principio de lo realizado, no han contabilizado en sus balances la deuda que mantienen con el Banco Central. Para una mayor transparencia sobre la situación de las empresas, lo correcto sería incluir dicha deuda en sus registros contables. En este caso algunas de las razones financieras obtenidas podrían sufrir modificaciones.

No obstante, dicho análisis, aunque relativo, ofrece cierta información sobre sus estados de solvencia, liquidez, productividad, etc., que podría ser de utilidad para la toma de decisiones en el proceso de privatización.

Es necesario analizar las debilidades y fortalezas de las empresas públicas para sacar el máximo provecho en la privatización de las mismas. Por lo tanto, se considera seguidamente, como parte de este análisis, las distintas razones financieras de algunas empresas públicas. Sin embargo, se debe tener cuidado en la interpretación y comparación de estas razones financieras, pues, para un exhaustivo análisis se debieran cotejar con los promedios de industrias similares tanto nacionales como extranjeras. La evolución histórica de estos coeficientes revela un panorama del desempeño administrativo a lo largo del período analizado.

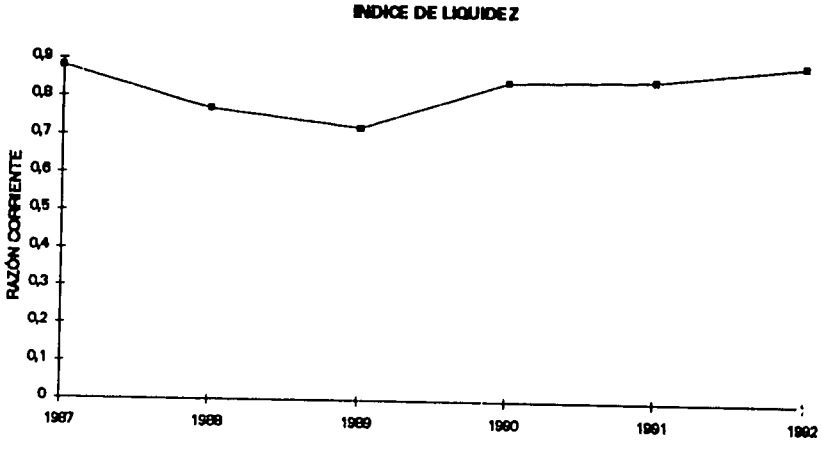
Cañas Paraguayas S.A. (CAPASA)

Se encuentra en un estado muy avanzado de privatización, a pesar de grupos de presión que se oponen al proceso, o que buscan tornarlo poco transparente.

La empresa no es un monopolio de derecho, pero en la práctica puede operar sólo y exclusivamente con "autorizaciones" de personas relacionadas con grupos de poder económico-político, controlando tanto la producción en forma unilateral como la distribución y venta de las marcas fabricadas por el ente. Cabe señalar que por una deficiente administración, la empresa subutiliza su capacidad instalada, perjudicando a un gran número de cañicultores y productores de caña con posibilidades de colocar su producción.

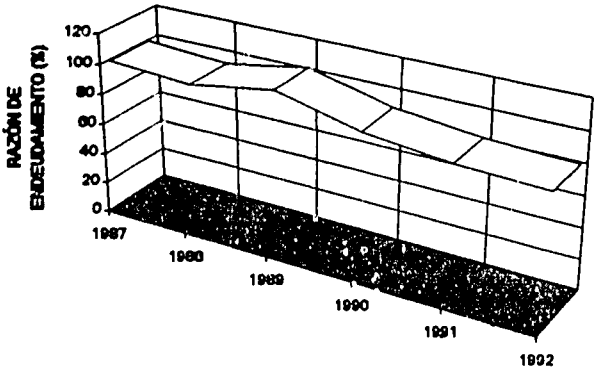
Sin embargo, la producción de la actual CAPASA puede desarrollarse en un marco competitivo, tanto por el lado de los compradores -dada la demanda potencial que representa aproximadamente un 85% del mercado- como por el lado de la diversificación de productos derivados. La privatización podría significar para esta empresa una mejor administración interna, lo que significaría la desintegración vertical de la misma.

Si se examina la **Solvencia o Liquidez** de la Empresa, que mide la capacidad para cumplir con sus obligaciones en el corto plazo, se observa que en todos los años analizados (1987-1992), resultó ser menor que la unidad, es decir no posee ni siquiera un activo para hacer frente a un pasivo. Por lo tanto, los derechos de los acreedores no están lo suficientemente cubiertos por activos que se espera convertir en efectivo al vencimiento de tales derechos, con lo que la solvencia de esta empresa es bastante baja.



Una prueba un poco más específica, **La Prueba Ácida**, nos indica la capacidad de la empresa para hacer frente a sus obligaciones sin necesidad de comprometer su inventario. En esta empresa, en los años citados, en ningún caso esta razón superó el 0,36, es decir, tuvo como máximo en los seis años solamente un 36% de su pasivo cubierto, sin considerar los inventarios. Esta situación empeoró en los últimos años, llegando en 1992 a un porcentaje de cobertura de su pasivo de 5,3%.

La segunda gama de Índices por analizar está compuesta por la **Razón de Apalancamiento**, la cual mide hasta qué punto la Empresa ha sido financiada mediante deudas, o, lo que es lo mismo, cuantifica los fondos aportados por los propietarios (Estado) en relación con el financiamiento proporcionado por los acreedores de la empresa.



La **Razón de Endeudamiento** para la APAL ha sido bastante elevada. En 1987 casi el 100% del activo total estaba financiado mediante deudas. Este porcentaje ha venido disminuyendo (en 1992 se tiene todavía un 84% del activo financiado con deudas), lo cual revela algún intento de reducir el margen de endeudamiento.

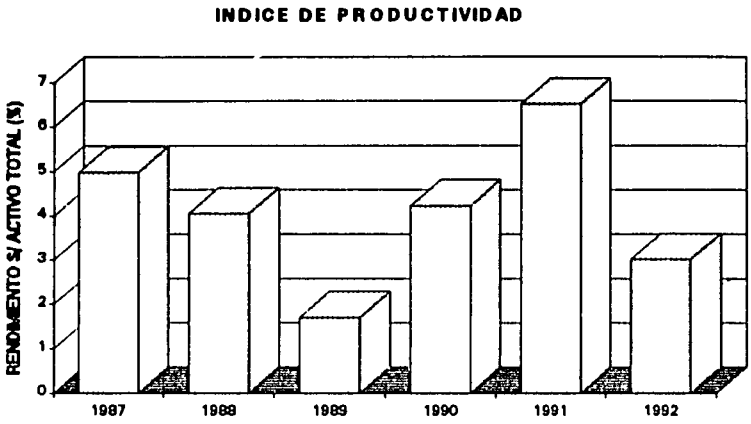
En la mayoría de los casos, el acreedor de las empresas públicas ha sido el propio Estado, quien asume todos los riesgos de las mismas, produciendo un problema de incentivos en la administración de las empresas, pues ante la seguridad de que el Estado no quiebra, dejan de imponer disciplina a sus decisiones.

El tercer Índice es el de **Actividad**, el cual mide la eficacia con que la empresa emplea los recursos a su disposición, como por ejemplo el Índice de **Rotación de Inventarios**, el cual, para el caso de la empresa analizada, resultó ser de 1,4 veces en 1987. Este número de veces en que rota el inventario es calificado como considerablemente bajo, si examinamos que para 1992 disminuye a sólo 0,4 veces. Estas cifras revelan que la empresa posee excesiva existencia de inventarios, que representa una inversión improductiva con tasa de rendimiento baja o nula, o que la empresa puede poseer materiales dañados o en procesos demasiado largos u obsoletos que ya no poseen el valor que originalmente les fue asignado. Las bajas ventas, en comparación con los inventarios, robustece la idea de que la empresa no puede solucionar su problema de solvencia.

El Período Promedio de Cobro representa el tiempo promedio que la empresa tiene que esperar para recibir el efectivo luego de haber efectuado una venta. Para el caso de la APAL el período promedio de cobro ha oscilado en torno a los 25 días, lo cual señala que si la política de la empresa referente al plazo de venta es de 15 días, el departamento de cobranzas no ha efectuado una buena gestión, mientras que si el plazo de ventas de la empresa es de 30 días sucede todo lo contrario. Sin embargo, puede notarse una caída paulatina del período promedio de cobro para esta empresa, desde 25 días en 1987 a 21 días en 1992.

En cuanto a los **Índices de Productividad**, éstos miden la eficacia de la Administración en términos de los rendimientos generados sobre las ventas y sobre la inversión. El primer índice de productividad analizado es el de **Margen de Utilidad sobre Ventas**, que nos proporciona la utilidad de las ventas por cada guaraní.

La evolución de este índice para la APAL no ha sido estable, pasando de un 3% a un 19% de utilidad sobre ventas, habiéndose obtenido para 1992 un 9,7% de utilidad sobre ventas, que comparado con el 19,6% del año inmediatamente anterior, revela una disminución de las utilidades sobre las ventas de un 50%, atribuible al aumento de sus costos o a sus bajos precios de ventas. Sin embargo, cabe destacar, que entre las empresas públicas sujetas a privatización, es una de las que mayores rendimientos ha observado en el período analizado. Esto es el resultado de superávit operacionales consecutivos desde 1987 a 1992.



El segundo índice de productividad es el de **Rendimiento sobre el Activo Total** que mide las ganancias sobre la inversión total de la empresa, y para el caso de la APAL éste se ha mantenido por debajo del 5% durante los seis años considerados, siendo la utilidad sobre el activo total para 1992 de 3%. La baja tasa de rendimiento se debe a que tanto su margen de utilidad sobre ventas como su rotación de inventarios muestran un cociente también bajo.

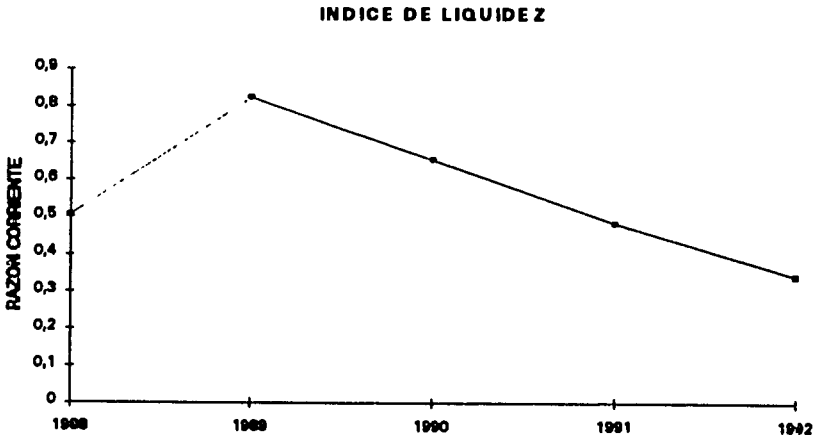
El tercer índice de productividad lo constituye el **Rendimiento sobre el Capital Contable**, que determina la utilidad sobre la inversión de los propietarios (Accionistas). Para la empresa examinada, este índice ha ido descendiendo hasta llegar a un 18% en 1992, después de haber estado en más del 90% en los años 1987 y 1988. La persistente caída de las utilidades constituye el principal motivo que explica el descenso de este índice de productividad, lo cual se ve reflejado a su vez en la disminución del ritmo de crecimiento de las ventas.

CAPASA es una empresa con dificultades de liquidez y de endeudamiento, aunque se visualiza una mejora en este último índice. En cuanto al índice de actividad, se aprecia una persistente caída de la rotación de inventarios, lo que podría reflejar una disminución en las ventas o un aumento de los inventarios. Finalmente, esta empresa, en todos los años de estudio, presentó un considerable margen de utilidad sobre las ventas, proveniente de la obtención de continuos superávit desde 1987 a 1992.

Líneas Aéreas Paraguayas S.A. (LAPSA)

Actualmente constituida en Sociedad Anónima. Dado el tamaño del mercado local, difícilmente pueda instalarse otra empresa nacional que ofrezca vuelos internacionales, salvo el caso de una leve diversificación en servicios tanto en lo que a itinerario como a vuelos de cabotaje se refiere. Por lo tanto, la limitación de competencia interna para la misma está relacionada con economías de escala. La diversificación de rutas depende de la adjudicación de rutas aéreas internacionales por parte de la Comisión Internacional de Rutas y Vuelos Aéreos. Por otro lado, dicha concesión está supeditada a las condiciones de las máquinas, tanto en lo que concierne a flexibilidad de operación como a seguridad.

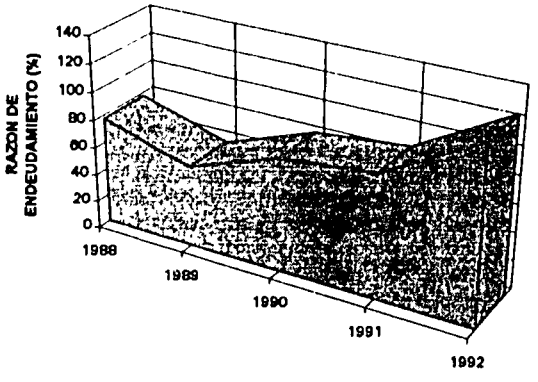
El **Índice de Liquidez** para LAP ha ido disminuyendo de 0,8 en el año 1988 hasta llegar a 0,34 en el 92, o lo que es lo mismo, para el año 1992 sólo el 34% de su pasivo estaba cubierto, debido a que sus deudas exigibles se habían ido incrementando. Además debe considerarse que su activo está compuesto por cuentas que no son realizables a corto plazo, como los bienes de uso, que constituyen un considerable monto sobre el activo tomado en su conjunto.



En cuanto al **Índice de Endeudamiento**, se visualiza un rápido incremento de 77% en 1987 a un 125% en 1992, lo que nos indica que todo (y más) de su activo[4] está financiado mediante deudas. Debido a su alto nivel de endeudamiento, esta empresa corre mayor riesgo de incurrir en pérdidas cuando la economía se encuentra en período de contracción, lo cual se constata a lo largo de los últimos seis años analizados, en los que ha venido soportando pérdidas cada vez más cuantiosas.

Dentro del Índice de Actividad, el **Período Promedio de Cobro** ha ido aumentando de 23 días en el año 1987 a 31 días en 1992, lo que nos revela que los créditos a favor de la empresa se pagan cada 31 días. Este periodo se considera razonable si la política de la administración es de cancelación mensual de créditos.

INDICE DE APALANCAMIENTO

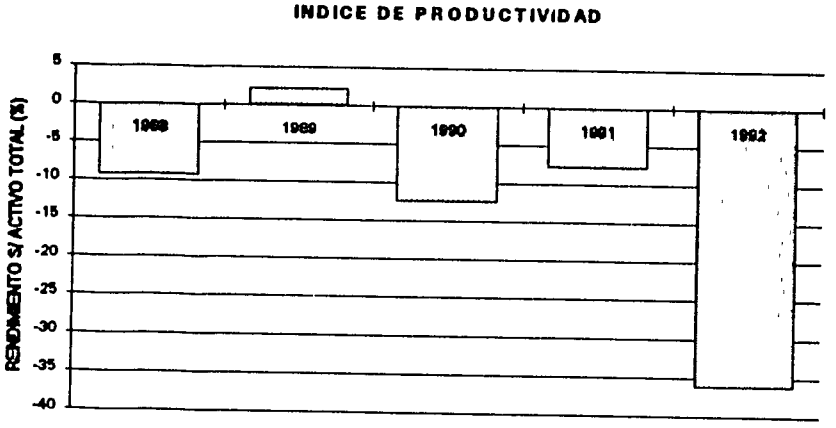


El **Margen de Utilidad sobre los Servicios** que presta ha ido cayendo hasta llegar a cifras negativas (pérdidas operativas) cada vez mayores como consecuencia de que los ingresos no compensan los gastos en que se ha incurrido para la prestación del servicio. En 1987, este índice registró un (-6%) de utilidad sobre ventas, mientras que en 1992 se obtuvo un (-22%).

---

[4] Si bien es cierto que el activo es igual al pasivo más el patrimonio neto de la empresa, las sucesivas pérdidas hacen que el pasivo disminuya por las pérdidas acumuladas, llegando a situaciones extremas de un endeudamiento sobre activo total de más del 100%.

La misma suerte corrió el **Rendimiento sobre el Activo Total**, que en 1987 registró un porcentaje negativo de 9%, habiendo empeorado la situación para 1992 con un (-36%) de rendimiento sobre el activo, lo que indica que estos activos no generan ingresos suficientes como para cubrir la inversión.



Finalmente, como la empresa ha venido observando pérdidas consecutivamente más grandes, y así como los demás índices de productividad, el **Rendimiento sobre el Capital Contable** también es negativo, habiendo alcanzado en el 87 un (-41%) y en 1992 (-45%), cifras que revelan que esta empresa es cada vez más improductiva en términos de rentabilidad sobre la inversión realizada, tanto para los propietarios (Estado) como para los acreedores varios.

Líneas Aéreas Paraguayas SA presenta problemas crecientes de liquidez, sobre todo en el último año analizado (1992), y de endeudamiento, dado que la relación de deuda total a activo total ha crecido en un 96% desde 1988 a 1992. De la misma manera, el período promedio de cobro aumentó en un 33% en el mismo período. Los índices de productividad se han deteriorado de una manera sistemática en los cinco años analizados, lo cual refleja unos déficit cada vez mayores. En resumen, esta compañía presenta un deterioro en todos sus índices durante el período analizado, habiéndose agravado esta situación en los últimos años.

Las acciones de LAPSA ya están siendo ofrecidas a terceros, quienes están tratando de reducir el precio por la difícil situación económico-financiera que atraviesa la empresa y que se refleja en el estado de sus aeronaves.

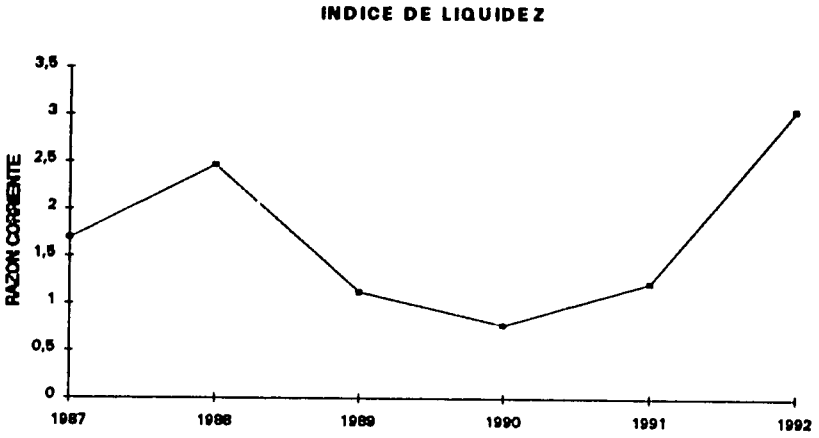
En el caso de que LAPSA renueve sus naves, la empresa podría brindar un mejor servicio dentro de su itinerario actual, lo que justificaría su explotación. El hecho de haberse constituido en SA podría posibilitar un influjo de capitales para invertir en nuevas aeronaves, capacitar al personal e intentar nuevas rutas, ya que, por el escaso atractivo de que otra empresa nacional de transporte aéreo ofrezca vuelos internacionales, la empresa seguirá ocupando una posición monopolística en nuestro país.

Flota Mercante Paraguaya S.A. (FLOMEPASA)

Recientemente constituida en sociedad anónima. Si se encara una buena administración interna y estratégica de la empresa, la actividad de FLOMEPASA puede ser muy atractiva para capitales privados. Su explotación podría potenciarse fuertemente, dado que tiene muy buenas rutas fluviales y marítimas.

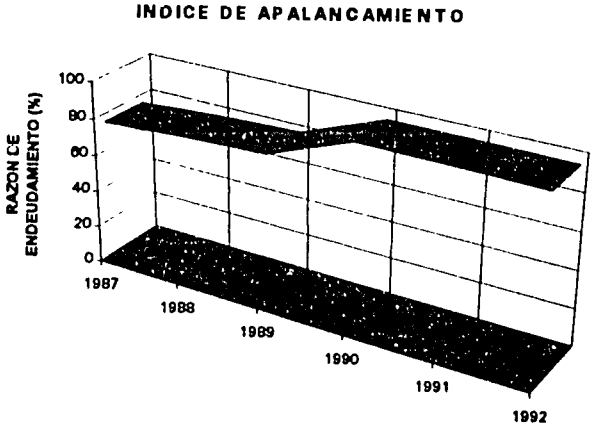
El **Índice de Liquidez** de FLOMEPASA (ex FLOMERES) ha permanecido relativamente constante en torno al 1,8 en el período analizado, incrementándose para 1992 cuando registró una cifra de 3, lo cual indica que cuenta con 3 veces el valor del activo para hacer frente a su pasivo.

Sin embargo, esta mejora de liquidez debe ser tomada con cuidado, pues, como se mencionó anteriormente, la deuda con el Banco Central no se encuentra incluida en los registros contables, hecho que distorsiona obviamente el resultados de todos los indicadores.



En cuanto al **Índice de Endeudamiento**, se nota un incremento gradual de 75% en 1987 a un 96% en 1992, lo que nos indica que gran parte de su activo está financiado mediante deudas. Debido al incremento del nivel de endeudamiento, esta empresa corre mayor riesgo de incurrir en pérdidas en períodos de contracción económica.

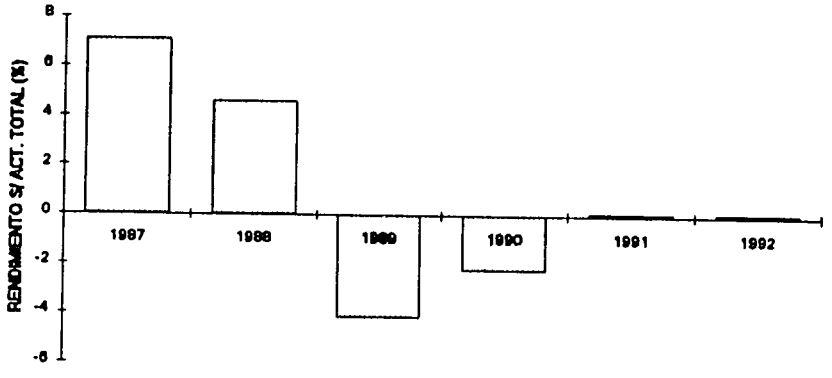
Dentro del Índice de Actividad, el **Período Promedio de Cobro** ha sido bastante irregular, aumentando de 27 días en 1991 a 55 días en el 92, lo que nos revela que la empresa debe esperar 55 días para recibir los pagos de las ventas efectuadas.



El **Margen de Utilidad sobre los Servicios** conoce sus picos más bajos en los años 1989 (-10%) y 1990 (-23%), y experimenta una mejora en el año 1991, obteniendo un 1,6% de beneficios sobre las ventas, para decaer en 1992 a un 1,3%.

La misma tendencia se registró para el **Rendimiento sobre el Activo Total**, que en 1987 arrojó un porcentaje de 7%, empeorando la situación para 1992 con un 0,086% de rendimiento sobre el activo, lo cual indica que estos activos no generan ni siquiera un 1% de beneficio para cubrir la inversión.

INDICE DE PRODUCTIVIDAD



El **Rendimiento sobre el Capital Contable** también ha ido decayendo de 29% en el 87 a un 3,3% en 1992, cifras que revelan que esta empresa es cada vez menos eficiente en términos de rentabilidad sobre la inversión realizada.

Esta empresa presenta signos de mejora significativa de su liquidez, sin embargo su endeudamiento ha ido aumentando, habiendo llegado en 1992 a casi un 100% de su activo total. En cuanto a la productividad de FLOMERES, esta ha sido bastante fluctuante, disminuyéndose en los seis años considerados para estabilizarse durante los años 1991 y 1992.

Aceros del Paraguay S.A. (ACEPAR)

El **Índice de Liquidez** para ACEPAR ha evolucionado en forma errática, por lo que una situación solvente hoy no es garantía de continuidad para mañana. En el año 1992, su solvencia es óptima, debido a que posee 25 activos corrientes por cada pasivo corriente (no olvidar que dicho indicador, así como queda señalado más arriba, no contempla la deuda interna con el BCP). Inclusive, esta empresa puede hacer frente a sus pasivos exigibles sin la necesidad de vender su inventario, caso en el cual tendría 12 activos por cada pasivo (Prueba Ácida).

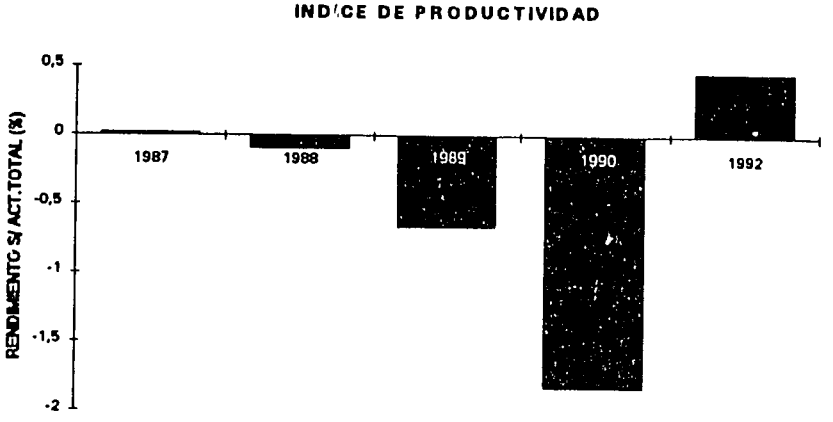
En cuanto al **Índice de Endeudamiento**, este se ha ido incrementado desde un 98% en 1987 hasta un 102% en 1990, para luego disminuir a un 77% en 1992. No obstante, esta cifra revela un alto nivel de Endeudamiento que compromete el resultado operativo cuando la economía atraviesa por un mal momento.

Dentro del Índice de Actividad, **La Rotación de Inventarios** se mantuvo aproximadamente constante hasta 1991 (0,8 en promedio), aumentándose en 1992 para llegar a 2 veces de rotación del inventario en un año. Esto refleja una evolución favorable de las ventas en relación a los inventarios.

El **Período Promedio de Cobro** ha mostrado un desempeño bastante irregular, lo que demuestra la ineficiencia en el cobro y la inestabilidad del período que comprende desde las ventas hasta el día en que la empresa recibe el pago por las mismas.

El **Margen de Utilidad sobre Ventas** ha ido cayendo hasta llegar a cifras negativas (pérdidas operativas) en los años 1988,1989 y 1990, obteniéndose un margen positivo de 2,4 de utilidad sobre las ventas, lo cual indica una leve mejoría en la productividad de la empresa.

El **Rendimiento sobre el Activo Total**, que en 1987 registró un porcentaje de 0% de rendimiento sobre el activo, se mejoró muy levemente para el año 92 con un 0,4%, lo que indica un exiguo margen de ganancias sobre la inversión total de la empresa.



El último índice analizado corresponde al **Rendimiento sobre el Capital Contable**, que de 1,2% en 1987 se elevó a un 2% en 1992, lo cual determina una mejoría en la utilidad sobre la inversión de los propietarios (accionistas).

ACEPAR presenta buenos Índices de Liquidez, observándose para 1992 25 activos por cada pasivo corriente; a su vez, el índice de endeudamiento ha ido disminuyendo hasta llegar a un 77% del activo total. La rotación de inventarios también presenta una mejoría, con aumento en los últimos años. El período promedio de cobro, sin embargo, se ha dilatado significativamente, lo cual indica que la empresa tiene que esperar un mayor número de días para efectivizar sus ventas. Finalmente, los índices de productividad se han incrementado, llegando a un 2,4% en 1992, porcentaje que refleja un superávit operacional importante con relación a años anteriores.

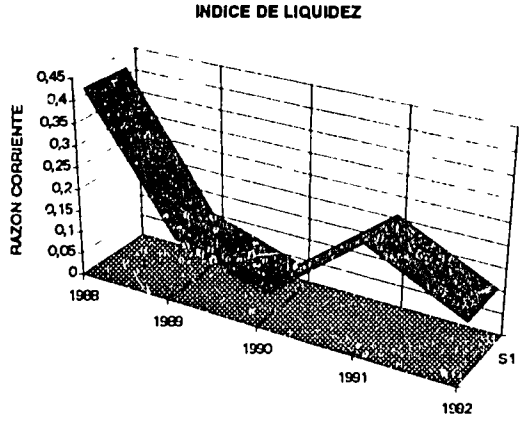
Para esta empresa, que ya estuvo a punto de ser privatizada, se recomienda cuanto sigue:

a) Que la privatización se realice con **cautela y bajo regulación**, para evitar que los compradores tengan un control vertical de la producción y se constituya un monopolio privado.

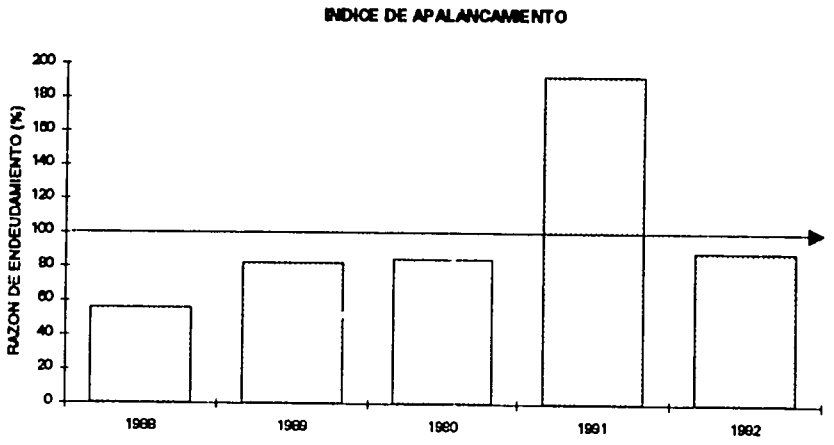
b) Que se analice la **posibilidad de abrir el mercado** para posibilitar mayor competitividad.

Ferrocarril Central Carlos A. López (FCCAL)

El índice de **Solvencia o Liquidez** del Ferrocarril, que mide la capacidad para cumplir con sus obligaciones en el corto plazo, en todos los años examinados estuvo por debajo de 1, es decir, no existió ni siquiera un activo para hacer frente a sus obligaciones de corto plazo. Es así como en 1988 la razón fue de 0,4, mientras que en 1992 cae a 0,1, o, lo que es lo mismo, sólo el 10% de sus obligaciones a vencer en el año están cubiertas por sus activos corrientes.



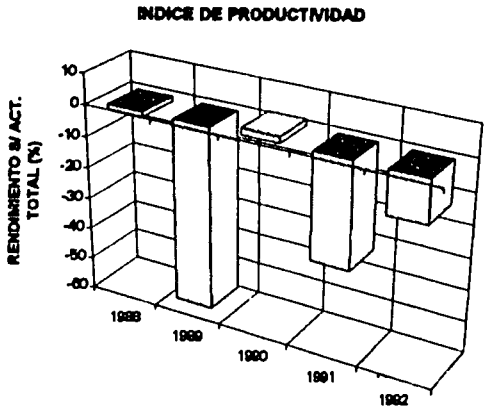
Dentro de la segunda gama de índices a analizar, la **Razón de Apalancamiento**, que mide hasta qué punto la empresa ha sido financiada mediante deudas, ha ido evolucionando en forma creciente. **La Razón de Endeudamiento** para esta empresa ha sido en 1988 de 56%, lo que indica el porcentaje del activo total que está financiado mediante deudas. Este porcentaje ha venido aumentando hasta llegar a un 88% en 1992, luego de haber sido 192% en 1991, porcentaje que denota el deterioro paulatino de la firma en el transcurso de los cinco años pasados.



El Período Promedio de Cobro, que representa el tiempo promedio que la empresa tiene que esperar para recibir el efectivo luego de haber efectuado una venta, fue de 25 días en 1988, habiéndose reducido a 18 días para 1992, lo que revela que, en promedio, el Ferrocarril tiene que esperar menor cantidad de días para efectivizar la remuneración a sus servicios.

En cuanto a los **Índices de Productividad**, el de **Margen de Utilidad sobre los Servicios prestados** registró para 1988 (-1,89%), aumentando fuertemente el déficit para 1992. Por lo tanto, este índice llegó a un (-18,3%) que nos proporciona la utilidad de las ventas por cada guaraní.

El segundo índice de productividad es el de **Rendimiento sobre el Activo Total** que mide las ganancias sobre la inversión total de la empresa, y que para 1988 fue de (-1,6%), registrándose un (-13,4%) para el año 1992. La baja tasa de rendimiento puede deberse al grado de obsolescencia de su activo o a su utilidad exigua, lo que demuestra el bajo nivel de rendimiento de esta empresa.



El **Rendimiento sobre el Capital Contable**, que determina la utilidad sobre la inversión de los propietarios (accionistas), fue para 1988 (-3%), mientras que para 1992 fue de (-120%). Estos índices están altamente afectados por los resultados operativos de la empresa en los distintos años, y como éstos han venido arrojando pérdidas cada vez mayores, los primeros se vuelven más negativos .

Los resultados anteriores reflejan que ésta es una empresa deficitaria e insolvente, con problemas graves de endeudamiento, cuya ineficiencia va en aumento en términos administrativos, en lo que a inversión y servicios prestados se refiere.

Industria Nacional del Cemento (INC)

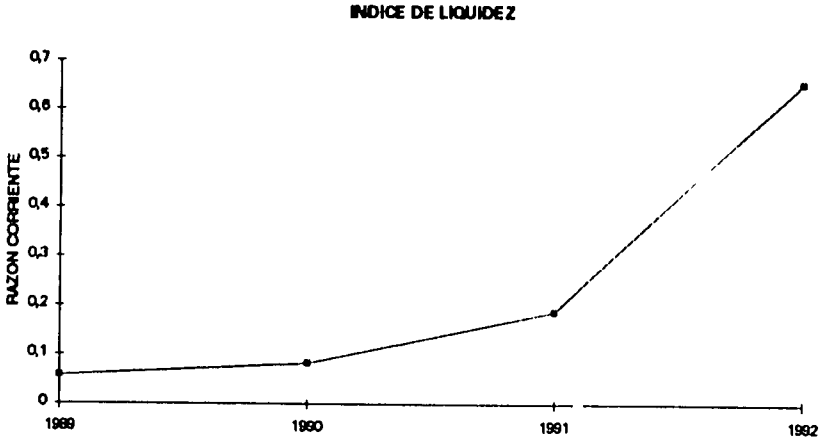
La ley no especifica el otorgamiento monopólico de la explotación del cemento a la INC, pero, de hecho, la producción de cemento está prácticamente restringida a dicha industria, donde la política de precios depende sóla y exclusivamente de la misma, como también a través de sus canales de comercialización en todo el país; y, más concretamente, a través de sus distribuidores comerciales, sistema que distorsiona en mayor medida los precios para el consumidor final.

Por lo tanto, una gestión más eficiente de la empresa se reflejará en la utilización de la capacidad instalada, en el estado de las maquinarias, en

su administración y finalmente en la política de comercialización.

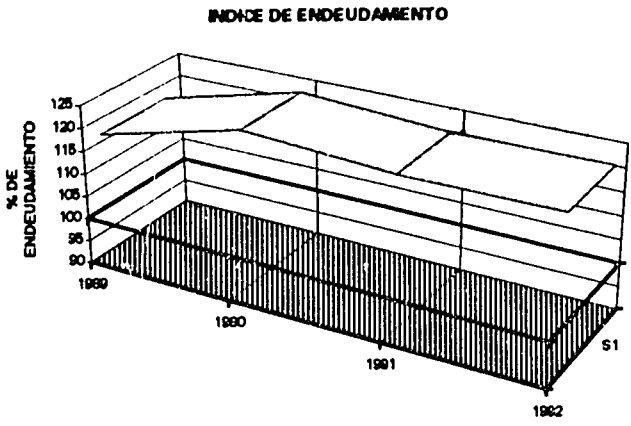
Si se analiza la situación económico-financiera de la empresa, se observan los siguientes resultados:

La Solvencia o Liquidez de la INC ha ido aumentando de 0 en 1989 a 0,6 veces en 1992. Sin embargo, esto nos indica que esta empresa no puede cubrir sus pasivos exigibles a la fecha de su vencimiento con los valores que conforman el activo realizable a corto plazo. Dicha razón financiera, en todos los años analizados, resultó ser menor que la unidad, es decir, no existe ni siquiera un activo para hacer frente a un pasivo. Como consecuencia de lo anterior, la **Prueba Ácida** arroja índices aún menores, cubriendo en 1987 apenas un 1% de su pasivo con activos corrientes distintos a su inventario, mientras que para 1992 se cubre un 41%, porcentaje que, aunque mayor, sigue siendo preocupante, pues indica la capacidad de la empresa de hacer frente a sus obligaciones sin la necesidad de comprometer su inventario.



El Endeudamiento, para la Industria Nacional del Cemento fue aumentando paulatinamente de 116% en 1989 a 122% en 1992. Estos elevados porcentajes indican que las deudas totales, en todos los años estudiados, han sido superiores al activo total de la empresa, por lo que los riesgos de obtener mayores pérdidas en algunos años están siempre presentes.

El Índice de Rotación de Inventarios mostró una evolución favorable, que fue de 1,7 en 1989 hasta llegar en 1992 a 3 veces. Esto indica que el inventario es vendido tres veces en el período, demostrando mejoras en la actividad de la empresa. La baja rotación de inventarios está relacionada a su vez con su problema de solvencia, pues al :o poseer un nivel de ventas adecuado, no puede solucionar su situación de liquidez.

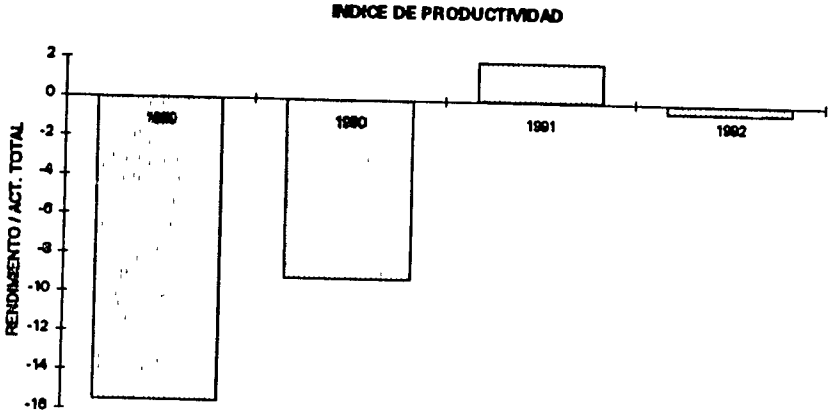


El **Período Promedio de Cobro** de la INC es de 137 días para el año 1992, después de haber sido 177 días en 1991, lo que explica que la empresa recibe el dinero de las ventas luego de más de cien días de su realización. Esta situación puede originarse en una política de otorgar crédito a dicho plazo para obtener más clientes (poco probable), o a deficiencias en la gestión de cobros, o a una elevada cartera de clientes morosos.

En cuanto a los **Índices de Productividad**, el **Margen de Utilidad sobre Ventas** fue altamente negativo en los años 1988 y 1989, (-254%) y (-107%) respectivamente, mientras que para 1990 se obtiene un 16% de utilidad sobre las ventas. Sin embargo, en el último año analizado de 1992, se registra de nuevo un porcentaje negativo de 3%, indicando que sus costos son elevados o que sus precios de ventas son bajos.

El segundo índice de productividad es el **Rendimiento sobre el Activo Total**, que mide las ganancias sobre la inversión total de la empresa. Para la INC, este índice fue en 1989 de (-15%), registrándose en 1992

(-0,4%), porcentaje que si bien es negativo, señala una mejora en cuanto a rendimiento se refiere.



Finalmente, el **Rendimiento sobre el Capital Contable**, pasó de (-1518%) en 1989 a (-52%) en 1992. Como esta razón nos indica la tasa de rendimiento sobre la inversión de los accionistas, se deduce de las cifras examinadas una alta ineficiencia, asociada a la administración de los recursos, en todos los años analizados, exceptuado el 91.

En general, esta empresa es insolvente, con elevado nivel de endeudamiento, generando pérdidas en su gestión, lo que revela deficiencias en la utilización de los recursos e ineficiencia de la administración en términos de los rendimientos generados sobre las ventas y sobre la inversión.

Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

El **Índice de Liquidez** para la ANDE ha ido disminuyendo de 2,2 en el año 1987, hasta llegar a 1,5 en 1992, o lo que es lo mismo, para el año 1992 el 150% de su pasivo está cubierto. Si bien es cierto que esta razón de liquidez ha ido disminuyendo, se puede considerar que es una empresa que todavía posee solvencia.

En cuanto al **Índice de Endeudamiento**, su evolución es aproximadamente constante, oscilando entre un 30 y un 40% de deuda total a activo total, siendo en 1987 de 33% y en el año 1992 de 32%. Esta empresa tiene un nivel de endeudamiento considerado bueno, ya que la coloca en una posición de menor riesgo de incurrir en pérdidas cuando la economía se encuentra en período de contracción.

Dentro del Índice de Actividad, el **Período Promedio de Cobro** también se ha mantenido relativamente constante en torno a los 150 días, siendo para 1992 de 124 días. Dado que a esta empresa no se la puede comparar con otras de su ramo, es difícil evaluar si el lapso de los cuatro meses que esta tiene que esperar para cobrar sus cuentas es demasiado largo o no. Podría ser que el público consumidor de energía considerase altamente rentable no pagar por los servicios de energía hasta el segundo aviso o aviso de corte, por lo que se justificaría un promedio de cobro elevado, dada la mensualidad de los pagos.

El **Margen de Utilidad sobre los Servicios** que presta ha ido disminuyendo hasta obtenerse cifras negativas (pérdidas operativas) en el año 1992 de (-32%), después de haberse registrado un 31% en 1987. Luego de los seis años analizados, en el 92 esta empresa registra por primera vez una pérdida de Gs. 48 mil millones, siendo una de las cuentas que más afectó a este resultado la de Diferencia de Cambio negativa en unos 52 mil millones de guaraníes. Esto puede deberse a la falta de previsión para posibles pérdidas por diferencias de cambios.

La misma evolución puede aplicarse al **Rendimiento sobre el Activo Total**, que en 1987 registró un porcentaje de 3,5%, mientras que en 1992 se obtiene un (-3%) de rendimiento sobre el activo, lo cual indica, de nuevo, que estos activos no generan ingresos suficientes como para cubrir la inversión.

Para finalizar, el **Rendimiento sobre el Capital Contable** en 1987 fue de 5,2%, y para 1992 fue de (-5,5%); esta caída se debe fundamentalmente a que, como se comentaba anteriormente, en 1992 se obtiene una pérdida operativa bastante elevada. Es importante considerar que fueron las contingencias (diferencia de cambio) las que más afectaron al último ejercicio, pues si no se consideraran los egresos por diferencia de cambio, el resultado operativo hubiese sido positivo, como los ejercicios anteriores.

Con la elección de esta empresa para el análisis se busca establecer algún margen de comparación de determinados coeficientes en función de las demás empresas públicas. La ANDE presenta buenos índices de liquidez, y una razón de endeudamiento que puede considerarse como saludable, aunque el período promedio de cobro permanece relativamente alto. Los índices de productividad son bastante elevados, lo cual señala la buena gestión financiera de la empresa, exceptuando el año 1992 cuando aparecen pérdidas operativas.

Líneas Aéreas de Transporte Nacional

Las concesiones de rutas son realizadas por la autoridad pertinente, y actualmente las mismas benefician prácticamente a dos empresas.

La ruta cubierta por el Transporte Aéreo Militar (TAM) es de exclusividad de la misma, siendo LATN (Líneas Aéreas de Transporte Nacional) la encargada de usufructuar otras rutas que unen importantes ciudades del país. Entre ambas existen convenios comerciales que establecen la prohibición de una invasión en sus respectivas rutas. La gran diferencia de precios entre las empresas se debe principalmente al tipo de servicios que suministran, como al estado de las naves que utilizan. A pesar de su ruta aérea que une ciudades fronterizas importantes con la capital, los precios de TAM son bajos. El servicio de LATN es relativamente mejor, siendo también sus precios más altos.

Para mejorar el servicio, tanto en lo que a mayor cobertura de rutas aéreas nacionales como a calidad respecta, se propone abrir el mercado a oferentes privados, a través de acuerdos sobre coberturas de rutas y aportes para el mantenimiento y conservación de los aeropuertos del interior. Una mayor competencia en el transporte aéreo conduciría a que el mismo resulte una opción importante de desplazamiento a lugares donde no existen rutas o las mismas se encuentran en mal estado, además del ahorro en tiempo que significa este tipo de transporte. Con mayor competencia se lograría una optimización de la relación calidad-precio. Además se podría incursionar en otras opciones, como por ejemplo **"Aterrizajes acuáticos"**, para acceder a lugares cercanos a ríos, que pueden resultar incluso más económicos por no necesitar de pistas de aterrizaje.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bitrán E./Saavedra E.: Algunas Reflexiones en torno al Rol Regulador y Empresarial del Estado. en: CIEPLAN: Después de las Privatizaciones: Hacia el Estado Regulador. Santiago de Chile 1993

Hachette, D./Lüders, R.: Aspects of Privatization: The Case of Chile. Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile. World Bank Mimeo

Vickers, J./Yarrow, G.: Un Análisis Económico de la Privatización, Fondo de Cultura Económica. 1988

F A S E II

PARTE II

Política Fiscal

Mejoramiento de la Recaudación Tributaria
Impacto Fiscal de las Privatizaciones
Reforma y Modernización de la Administración del Estado

RESUMEN

Esta segunda parte de las "Políticas Específicas y Sectoriales" considera cuestiones relevantes de la política fiscal, a saber, el mejoramiento de las recaudaciones tributarias, el impacto fiscal de las privatizaciones y la reforma administrativa del Estado.

Si bien en junio de 1992 se implementó una reforma de la anterior estructura tributaria, se debe aún realizar una serie de modificaciones para ir perfeccionándola, con el objetivo de reducir el alto nivel de evasión y así dar una mayor generalización al sistema. Para ello se deberían introducir **modificaciones en la estructura y en la administración tributaria.** En el primer caso, se debe analizar la necesidad de un impuesto a los ingresos personales para cerrar el círculo de contribuyentes con el consumidor final. En este sentido, cabría evaluar las posibilidades de incorporar un impuesto complementario al IVA, como un impuesto a la renta personal simplificado, que se extienda a los ingresos de las personas (sueldos, honorarios, alquileres y rentas urbanas y/o rurales, comisiones, dividendos, etc.). Con esto se pretende que los ingresos personales sean también objeto de tributación, con lo que se otorga mayor generalidad al sistema, se elimina el carácter discriminatorio de la imposición, se aumenta la conciencia tributaria, y, especialmente, se disminuya la evasión del IVA. Por otro lado, se propone reducir la tasa de impuestos a la renta de las empresas del 30 al 20% en forma escalonada. Y, finalmente, se sugiere implantar el impuesto a la renta de las actividades agropecuarias que opera sobre bases presuntas.

El mejoramiento de la administración tributaria debería consistir en: a) simplificar la reglamentación tributaria, lo que significa desburocratizar el pago de impuestos, b) eliminar las falencias existentes y ampliar el campo de acción de las unidades encargadas de la recaudación tributaria, a saber: Aduana, Red Bancaria, Dirección General de Recaudación, Dirección de Grandes Contribuyentes. Finalmente, se propone aumentar la conciencia tributaria de la población, no sólo por medio de un buen sistema de información, sino además con el efecto-demostración de una buena administración de los ingresos tributarios, tanto en lo que a generalización de la recaudación como a política de gastos se refiere.

El análisis del **impacto fiscal de las privatizaciones** considera aspectos a tener en cuenta para tomar las decisiones correctas desde el punto de vista del fisco. Se distingue entre el efecto inmediato o de corto plazo, el efecto a largo plazo, el impacto sobre el patrimonio neto y la relación con el financiamiento del déficit. El impacto de corto plazo debe considerar el valor de las acciones en el momento de la privatización menos los ingresos alternativos brutos que el Gobierno dejaría de ganar, mientras que el impacto de largo plazo debe considerar, además de estas dos variables, el flujo de impuestos esperados sobre el ingreso real generado por la empresa privatizada. El impacto de las privatizaciones sobre el patrimonio neto del sector público puede significar un deterioro como un aumento del mismo. Un deterioro se presenta cuando: a) se fijan los precios de las acciones a niveles inferiores a los reales, b) los costos de transacción son elevados, c) el traspaso de las acciones es gratuito, o d) se financian gastos corrientes con el ingreso de las privatizaciones. Por el contrario, un aumento en el patrimonio neto puede ser efecto de la eficiencia en la administración de la empresa privatizada, que generaría mayores rentas y, consecuentemente, aportaría al fisco mayores recursos tributarios. Con relación al financiamiento del déficit fiscal se debería tener especial cuidado en que los ingresos extraordinarios que representan las privatizaciones no se consideren ingresos corrientes ni de capital, pues conducirían a una reducción ficticia del déficit y a la toma de decisiones erróneas. Para obviar tal procedimiento estos ingresos deben ser considerados como fuente de financiamiento excepcional del presupuesto del Gobierno.

Por último, se aborda el tema de la **Reforma y Modernización de la Administración del Estado**. La misma es fundamental para: imprimir transparencia a la acción gubernamental y permitir un funcionamiento más racional y eficiente del Estado, fortaleciendo su aparato institucional, y, en consecuencia, su capacidad de gestión; apoyar a una administración presupuestaria que asigne correctamente los gastos, y, por ende, contribuir al equilibrio de la política fiscal. En este sentido, primero se abarca lo referente a la modernización de la administración fiscal, y, en segundo lugar, lo que respecta al sector público en general. En ambos casos se realiza un análisis crítico de algunos proyectos de ley que vienen a llenar el vacío normativo existente en el derecho administrativo en aspectos esenciales para la organización de la Administración Pública.

Si bien el proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado, recientemente presentado al Parlamento, debe sufrir aún ciertas modificaciones, se considera que el mismo es un elemento jurídico clave para permitir la continuidad del proceso de reestructuración y modernización del sistema fiscal del país. Uno de los aspectos relevantes de dicha propuesta es terminar con la actual dispersión en materia legal, y así crear una legislación integrada del sistema administrativo y financiero de todo el ámbito estatal.

Se destaca la importancia de los gobiernos departamentales y municipales como controladores y evaluadores de la acción de las reparticiones del Gobierno Central en los distintos departamentos y municipios. En este sentido, se propone la necesidad de asistir técnicamente a los gobiernos departamentales como municipales para convertirlos no sólo en agentes de retención de impuestos sino también en impulsores del desarrollo. Igualmente, se propone la necesidad de hacer más operativa la descentralización, a través de la introducción de una coparticipación impositiva, lo que implicará una mayor y más equitativa distribución de los ingresos tributarios. Por otro lado, y en el contexto de una política de mayor eficiencia y racionalidad en el uso de los escasos recursos, se propone la implementación de un Sistema de Evaluación de Programas y de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, con el objeto de contar con elementos objetivos y técnicamente confiables para priorizar la realización de inversiones públicas desde la perspectiva nacional y no particular de cada dependencia pública.

Finalmente, en lo que a reformas del sector público en general se refiere, se analiza exhaustivamente el proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para su posterior aprobación. La importancia de tal proyecto radica en el hecho de imprimir una filosofía y un modelo institucional diferentes, basados en principios básicos de integridad de la organización, actualización tecnológica y democratización en la gestión, a fin de resolver la falta de integración que genera superposición de responsabilidades por un lado, y ausencia de funciones por otro.

Así también se propone la modificación de la actual Ley de Organización Administrativa del Estado de 1909 y sus posteriores modificaciones, a fin de contar con un marco jurídico más moderno que imprima racionalidad y transparencia a la organización administrativa del Estado.

En definitiva, para fortalecer el aparato institucional del Estado se requiere aumentar la capacidad de gestión del mismo por medio de la racionalización de las estructuras, de la adopción de tecnologías administrativas modernas, de la gestión de los recursos humanos, así como de la asistencia al proceso de institucionalización de la descentralización político-administrativa del Estado.

CUADRO SINÓPTICO Nº 1

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES

II. POLÍTICA FISCAL

Lograr el equilibrio fiscal mediante el aumento de las recaudaciones tributarias y una política de administración racional del Estado

1. OBJETIVO: Aumentar recaudación tributaria

MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Reformar la estructura tributaria	a. Introducir impuesto a los ingresos personales: evaluar posibilidades de incorporar impuesto complementario al IVA como un impuesto simplificado a la renta personal b. Reducir impuesto a la renta de las empresas del 30 al 20% e incorporar progresividad marginal a la imposición c Acelerar la introducción del impuesto a la renta de las actividades agropecuarias
B. Mejorar la administración tributaria	a Simplificar reglamentación y desburocratizar pago de impuestos b. Solucionar las falencias y ampliar campo de acción de las bocas recaudadoras (DGA, DGR, DGC, Red Bancaria)
C. Aumentar la conciencia tributaria	a. Perfeccionar sistema de información e instrucción al contribuyente b. "Efecto-demostración" de la gestión y administración de gastos

2. OBJETIVO: Garantizar impacto positivo de las privatizaciones

MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A Considerar efectos de corto plazo	- Considerar el precio de venta de acciones
B. Considerar el efecto de largo plazo	- Considerar flujo de impuestos esperados de la empresa privatizada
C. Analizar el impacto sobre patrimonio neto	- Tener en cuenta el nivel de precios de las acciones y el costo de transacción, y evitar el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de privatizaciones
D Considerar efecto sobre el presupuesto público	- Considerar ingreso de privatizaciones como fuente de financiamiento excepcional del presupuesto

3. OBJETIVO: Fortalecer el marco institucional y la capacidad de gestión del Estado, mediante un funcionamiento racional y eficiente	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Modernización de la administración fiscal	a. Expandir el Sistema Integrado de Información Financiera al resto del Sector Público b. Realizar las modificaciones pertinentes y aprobar el Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado. c. Asistir técnicamente a gobiernos departamentales y municipales para convertirlos en agentes de control del gasto público, de retención de impuestos e impulsores del desarrollo. d. Implementar la coparticipación impositiva entre la Administración Central, las gobernaciones y los municipios e. Implementar el Sistema de Evaluación de Programas: introducir indicadores de eficiencia f Implementar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas: incorporar mecanismos para priorizar las inversiones del Estado a nivel nacional
B. Reformar resto del sector público	a. Imprimir modelo institucional basado en integridad de la organización, actualización tecnológica, y democratización de la gestión de la Administración Central Analizar para posterior aprobación el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejectuvio b. Modificar la actual Ley de Organización Administrativa del Estado de 1909, a fin de contar con un marco jurídico que imprima racionalidad y transparencia a la organización administrativa del Estado

CUADRO SINÓPTICO Nº 2

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA· POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES
Algunas Leyes y Proyectos de Leyes a ser Modificados

POLÍTICAS	TEMAS	LEY / PROYECTO DE LEY	PRINCIPALES MODIFICACIONES	SUGERENCIAS
II POLÍTICA FISCAL				
	Reforma Tributaria	- Ley Nº 125/91 que establece el Nuevo Régimen Tributario	- Falta cierre del círculo de contribuyentes - Falta mayor generalidad sistema tributario - Alta tasa de impuesto a la renta de las empresas	- Implementar impuesto complementario del IVA para gravar los ingresos, o impuesto a la renta simplificado - Reducir tasa de impuesto a la renta de las empresas - Permitir mayor porcentaje de deducción del IVA en régimen de tributo único
	Modernización de la Administración Fiscal	- Proyecto de Ley de "Administración Financiera del Estado"	- Aprobación limitada por parte del Congreso Nacional, de los programas operativos y de inversión - Flexibilidad de 1,5% de ajuste en casos especiales - Incluir totalidad de ingresos y gastos en la discusión del presupuesto - Horizonte limitado del presupuesto de vigencia anual - Falta de restricción a la dotación del personal	- Restringir las modificaciones de gastos a reasignaciones dentro de un monto global de recursos - Eliminar flexibilidad - Dejar fuera de discusión ingresos y gastos determinados por leyes especiales - Acompañar al presupuesto proyección financiera de mediano plazo - Anexo de personal con carácter restrictivo

INTRODUCCIÓN

Esta parte examina algunos aspectos relevantes relacionados con la política fiscal. Dentro de la política de ingresos se presentan, por un lado, las medidas y políticas necesarias para mejorar las recaudaciones tributarias - uno de los desafíos más importantes de esta nueva administración- y, por el otro, las consideraciones sobre el impacto en la administración fiscal de la política de privatizaciones. En el marco de la política de gastos se analizan y presentan las propuestas sobre aspectos que considerar en cuanto a la reforma y modernización de la administración del Estado.

1. MEJORAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

La reforma tributaria promulgada con la ley 125/91 en enero de 1992 ha simplificado sustancialmente las distorsiones del sistema anterior. Dicha reforma, apoyada y enmarcada dentro del "Programa de Fortalecimiento Institucional en Áreas Prioritarias del Sector Público" (Convenio con el BID), tuvo como objetivo la simplificación del sistema impositivo y el aumento de su eficiencia. La **estructura actual está compuesta por los siguientes impuestos:**

a) Impuesto al valor agregado (10%): pilar del actual sistema tributario.

b) Impuesto a la renta (30%): constituido por el impuesto a la renta de las actividades comerciales, industriales y de servicio que no sean de carácter personal, y el impuesto a la renta de las actividades agropecuarias.

c) Tributo único: para empresas medianas y pequeñas que no sobrepasan determinados límites de capacidad contributiva. Reemplaza una serie de impuestos directos e indirectos aplicados a ellas (3% sobre el valor bruto presunto de ventas, con posibilidades de deducir la mitad del monto del IVA que pagan por sus insumos).

d) Impuesto selectivo al consumo (a la gasolina, bebidas, tabaco): reemplaza a una serie de impuestos indirectos.

e) Impuesto inmobiliario.

f) Impuesto a la comercialización interna de ganado vacuno: rige mientras no se ponga en vigencia la categoría agropecuaria del impuesto a la renta.

g) Impuesto a los actos y documentos: será derogado en julio de 1994, a excepción de los actos vinculados a la intermediación financiera y de la exportación de productos agropecuarios en estado natural.

Asimismo, en julio de 1992 se implementó una **reforma arancelaria**, que redujo la dispersión e incoherencia del sistema arancelario anterior[1]. Las posiciones arancelarias se distribuían en un rango del 0 al 57%, con un arancel promedio de 15%. En una misma clase de bienes, los aranceles variaban entre 0 y 56% según el tipo de producto, y existía una serie de regímenes especiales y exoneraciones que caracterizaban al sistema arancelario del país. Con la reforma se implementan cinco niveles arancelarios: 0% para insumos; 5% para bienes de capital; 10% para bienes finales y 15 y 20% para automóviles, introduciéndose así mayor transparencia en la estructura arancelaria, lo cual también ha significado, en gran parte, la eliminación de los regímenes especiales o de excepción, característicos del comercio exterior del país.

Sin embargo, en la práctica, la simplificación de niveles y la consecuente transparencia de la estructura arancelaria se ve aún afectada por las 461 de las 5.531 posiciones arancelarias fuera de los niveles adoptados como políticas generales, que corresponden a la lista de excepciones presentadas por el Paraguay dentro del marco del Tratado del MERCOSUR. Asimismo, siguen existiendo los regímenes especiales, e incluso la ampliación de los mismos. Últimamente el Decreto N° 124/93 reduce el arancel del 8 al 6% hasta el 31 de diciembre de 1993 y amplía una lista de productos que se encontraban bajo el régimen especial de tributación del IVA (Decreto 13945/92). El objetivo de dicho decreto es el de "facilitar transparencia y claridad a las operaciones comerciales destinadas al comercio denominado de turismo (...) a fin de establecer un ordenamiento tendiente a un mejor control fiscal de la entrada y salida de mercaderías (y así) optimizar las recaudaciones impositivas (...)". La disminución de los niveles arancelarios poco ayudó a reducir el comercio no registrado y, por ende, a alcanzar mayores niveles de recaudación. Este tipo de medidas, además de no contribuir a simplificar la dispersión arancelaria (objetivo de la reforma de 1992), no logra un aumento de la tributación por vía de la ampliación de la base.

---

[1]Paraguay era el país que contaba con el mayor grado de dispersión arancelaria entre los países del MERCOSUR. Esto era un reflejo de la falta de coherencia de la política comercial. El principal objetivo de la reforma ha sido disminuir la dispersión, y presentar una estructura arancelaria coherente, lo que le daría al país mayo peso en las negociaciones internacionales.

Sin lugar a dudas, se debe ser cauteloso para evaluar los resultados de la reforma tributaria a sólo un año de haber sido introducida, pues, en un país donde la cultura tributaria es muy baja, donde la evasión estaría en un 60% del potencial de recaudación, donde la economía informal se acerca al 50%, no es fácil alcanzar resultados muy alentadores.

Comparación de Ingresos Tributarios[2]
Enero-Julio, 1992
(En miles de millones de guaraníes)

	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	tot
ING. TRIBUTARIOS	*69*	*55*	*57*	*75*	*66*	*78*	*73*	*473*
IMP. INTERNOS	55	42	43	63	52	64	57	376
a la renta neta	13	5	8	22	10	22	8	88
s/ patrimonio	0	0	0	0	0	0	0	0
s/ b. y servic.	40	35	34	39	37	37	48	270
sel. a bienes	11	11	10	10	11	9	15	77
IVA	0	0	0	0	0	0	8	8
a las ventas	9	7	7	7	7	7	7	51
otros	20	17	17	22	19	21	18	134
otro ing. trib.	2	2	1	2	5	6	2	20
actos y docum.	0	0	0	0	0	0	0	0
otros	2	2	1	2	5	6	2	20
AL COM. EXTERIOR	14	13	14	12	14	13	17	97

Fuente: Ministerio de Hacienda

2 1992: No incluye impuesto inmobiliario ni regularización de deudas tributrarias.

Comparación de Ingresos Tributarios
Enero-Julio, 1993
(En miles de millones de guaraníes)

	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	tot	incr	part
ING. TRIB.	*56*	*55*	*70*	*103*	*98*	*78*	*102*	*562*	*19%*	*100%*
IMP.INTERNOS	47	42	54	85	82	61	82	454	21%	81%
a la renta neta	3	2	6	33	29	8	26	107	22%	19%
s/ patrimonio	0	0	0	0	0	0	0	0		0%
s/ b. y servic.	36	35	42	44	46	46	49	298	10%	53%
sel. a bienes	9	9	10	10	12	9	11	70	-9%	12%
IVA	26	26	31	33	33	36	37	222		40%
a las ventas	0	0	0	0	0	0	0	0	-100%	0%
otros	1	0	1	1	1	1	1	6	-96%	1%
otro ing. trib.	8	5	6	9	7	7	7	49	145%	9%
actos y doc.	6	3	4	7	5	5	5	35		6%
otros	2	2	2	2	2	2	2	14	-30%	2%
AL COM. EXT.	9	13	16	17	16	17	20	108	11%	19%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Si se comparan los primeros siete meses de 1993 (en plena vigencia de la reforma tributaria) con los del año anterior (bajo régimen de tributación anterior), se observa un incremento de los impuestos internos en un 21% en términos nominales. La columna vertebral de la reforma, el IVA, ha ido creciendo sostenidamente desde la implementación del mismo (julio 1992), habiendo llegado en el mes de julio a recaudar unos Gs. 37 mil millones (casi el 50% del total de impuestos internos). Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, las recaudaciones anuales del IVA estarían en Gs. 400 mil millones, lo que implicaría un porcentaje del 75% del máximo teórico posible de recaudación de este tributo, es decir existiría una evasión de sólo el 25%, inferior a la evasión estimada de aproximadamente 50%. Dicho cálculo se basa en una cifra del Producto Interno Bruto, que no incluye la economía informal, la cual se estima en un 50%. En este sentido, el grado de evasión sería bien superior al 25% calculado. De todas formas el nivel de recaudación realizado, aunque bajo, es superior a lo esperado en el primer año de implementación de la reforma, por lo que la misma podría calificarse de satisfactoria.

No obstante, **los bajos niveles de recaudación tributaria**, que se evidencian en el reducido nivel de presión tributaria del país, **se deben en buena medida a los siguientes factores:**

a) Falencias aún imperantes en la estructura tributaria.

b) Problemas que subsisten a nivel de administración tributaria referentes a: i) persistencia de corrupción burocrática, ii) falta de eficiencia (obsolescencia tecnológica, falta de recursos humanos capacitados) y, iii) falta de equidad en el nivel de percepción de impuestos.

c) Bajo nivel de cultura impositiva de la población (bajo nivel de información, falta de credibilidad en la administración pública).

Estos aspectos han sido considerados desde 1990 en las diferentes políticas y medidas adoptadas, no obstante, los resultados aún están lejos de ser óptimos, debiéndose continuar y profundizar seriamente los esfuerzos iniciados.

1.1. Modificaciones en la Estructura Tributaria

Si bien la Ley 125/91 modificó sustancialmente la anterior estructura tributaria, deberían introducirse aún algunos cambios en la estructura actual para que el impacto de las reformas efectuadas se extienda al universo de contribuyentes.

A los objetivos iniciales de la reforma tributaria, a saber, el aumento de eficiencia y la simplificación del sistema anterior, habría que **agregar un objetivo también fundamental: el de generalización del sistema tributario.** En una primera fase, la equidad tributaria debe, por lo tanto, encontrarse en la generalización, en lugar de la progresividad de los impuestos, pues un impuesto es considerado no equitativo cuando recae sobre un sector limitado de la sociedad. En este sentido, se debe poner un énfasis especial en la efectividad recaudatoria de los impuestos, en lugar de la equidad de la progresividad impositiva. Esto último sólo puede lograrse cuando se aumente la conciencia tributaria de la población, disminuya la evasión y exista una administración presupuestaria que asigne correctamente los gastos.

Por lo tanto, **para lograr una mayor generalización del sistema tributario se propone:**

a) Cerrar el círculo de tributación con el consumidor final. La existencia del IVA sin un impuesto a los ingresos personales deja sin cerrar dicho círculo, por lo que se debería encontrar una solución a este problema. El impuesto a la renta personal, que existe en la mayoría de los países donde rige el IVA, imputa a este impuesto el IVA pagado. El argumento más común contra la implementación del impuesto a la renta personal es el alto costo administrativo del mismo y los resultados relativamente poco significativos en términos de ingresos obtenidos. No obstante, pese a que la relación costo administrativo/ingresos tributarios es muy elevada, lo importante es ampliar la base tributaria, y, consecuentemente, aumentar la cultura tributaria de la población. En este sentido cabría realizar una evaluación de la **implementación de un impuesto a la renta personal simplificado** o introducir un esquema similar al boliviano (Frediani 1990: 37), que consiste en **incorporar a la estructura tributaria un impuesto complementario al IVA**, que se extiende a los ingresos de las personas (sueldos, honorarios, alquileres y rentas urbanas y/o rurales, comisiones, dividendos, etc.). La alícuota no debería sobrepasar a la del IVA (10%), y existiría la posibilidad de deducir mensualmente el consumo de bienes y servicios según facturas fiscales del mes. Los ingresos inferiores a 5 salarios mínimos deberían estar exentos del pago de este impuesto. **Con esto se logra que:**

- Los ingresos personales también sean objeto de tributación, otorgando una mayor generalidad al sistema tributario;

- Se rompa el carácter discriminatorio de la imposición;

- Se aumente consecuentemente la cultura tributaria; y

- Se disminuya la evasión del IVA, especialmente por parte del consumidor final, pues potenciales contribuyentes que perciben los ingresos arriba señalados, tienen mayores incentivos de descargar el IVA de sus compras contra el IVA que corresponde a sus ingresos (Sosa Jovellanos 1993: 30).

Por otro lado, se podría introducir un impuesto sobre la renta presunta de las personas. La base imponible de tal impuesto, que se introdujo con éxito en países como Bolivia, consiste en los activos de las personas (inmuebles urbanos o rurales, automóviles motonaves. aeronaves) con una alícuota que puede variar entre 0,3% y 3% y con valores fijos para los inmuebles rurales de x US$ por hectárea.

b) **Reducir la tasa del impuesto a la renta de las empresas.** En un país de elevada evasión tributaria, las tasas impositivas deben ser lo más bajas posibles, cercanas al costo de operar informalmente. En este sentido, la tasa de impuesto a la renta de la empresa debe reducirse del 30 al 20%, e incorporar una progresividad marginal a la imposición. Paralelamente, debería eliminarse el régimen de exoneraciones, como las de la Ley 60/90 de inversiones, que además de no conseguir los resultados esperados supone elevados costos para el fisco.

En el caso del **tributo único a las empresas**, se debería ser **más innovativo** para encontrar mecanismos de recaudación que se adecuen a las posibilidades de las pequeñas y medianas empresas y así poder regularizar las actividades de este sector. En este sentido, permitir un mayor porcentaje de deducción de sus compras con IVA en lugar del actual porcentaje del 50% sería beneficioso, tanto para incorporarlos como contribuyentes, como para incentivar las compras con IVA.

c) Implantar el **impuesto a la renta de las actividades agropecuarias** sobre bases presuntas.

Si bien se recibió un préstamo del Banco Mundial para realizar el diagnóstico y metodología preliminares para actualizar el Servicio Nacional de Catastro (SNC), no se tienen aún valores de las hectáreas rurales según localización, lo cual imposibilita implementar, así como establece la Ley 125/91, el impuesto a la renta de las actividades agropecuarias.

1.2. Reforma de la Administración Tributaria

Desde el año 1990 se vienen realizando importantes esfuerzos para reorganizar la administración tributaria en el marco del convenio con el BID. También se estructura según funciones la Subsecretaría de Estado de Tributación (SSET), de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 109/91, que establece las funciones y la nueva organización del Ministerio de Hacienda. En lugar de la estructura anterior -que consistía en oficinas por impuestos- se realiza una adaptación institucional a las necesidades de la reforma tributaria. De dicha secretaria dependen tres direcciones relacionadas a las bocas recaudadoras: DGA: Dirección General de Aduanas; DGR: Dirección General de Recaudación y DGC: Dirección General de Grandes Contribuyentes.

En agosto de 1992 se implantó el sistema de recaudación de impuestos por bancos, y en julio del mismo año la Dirección de Grandes Contribuyentes. Por el sistema bancario se perciben aquellos impuestos por declaración jurada (IVA, Renta, Selectivo al Consumo), estando actualmente 4 bancos adheridos al sistema (BNF, BNT, Citibank, Banespa). La Dirección de Grandes Contribuyentes recauda los tributos también por declaración jurada de los 1000 principales contribuyentes de la Capital. Quedan fuera del alcance de este sistema el impuesto inmobiliario y los que se perciben por Aduanas.

Se implementó el sistema de lotería fiscal para incentivar el pago con boletas legales de IVA.

Se lanzaron operativos de verificación del IVA y Tributo Único y de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas. El primer operativo se realizó mediante 150 estudiantes universitarios a fin de ampliar la base de contribuyentes, comprobándose si los negocios verificados contaban con el RUC y estaban abonando correctamente los impuestos; y el segundo se realizó a fin de cruzar información a partir de los principales contribuyentes, y así verificar la consistencia entre créditos y débitos informados.

A pesar de todo ello, persisten algunos aspectos que deben ser corregidos así como reformas que deben ser profundizadas en la administración tributaria para que los cambios introducidos se afiancen a largo piazo. La

simplificación tributaria de la Ley no queda reflejada en su reglamentación, que continúa siendo confusa y engorrosa; los funcionarios no están debidamente informados, ni capacitados para atender con celeridad e idoneidad al contribuyente; todavía siguen existiendo funcionarios deshonestos; no existe un eficiente sistema de control y seguimiento de los contribuyentes. En este sentido, el Registro Único de Contribuyentes no cumple aún con su función de realizar un control cruzado y efectuar su tarea de fiscalización; la tributación sigue siendo discriminatoria; hay grupos económicos o personas ligadas al poder político que pagan menos, son apenas fiscalizadas o no pagan impuesto alguno. Mientras la tributación siga siendo un acto discriminatorio, difícilmente se aumentará la conciencia tributaria de la población, y la evasión seguirá siendo una práctica habitual y generalizada.

En consecuencia, se debe **consolidar el proceso de reforma**, continuando los programas ya iniciados para operar en diferentes campos de acción para obtener una mejora sustancial y sólida de la recaudación tributaria. **En este sentido, los siguientes pasos parecen ser oportunos:**

a) **Simplificar la reglamentación tributaria:** Lo que significa la introducción de reglas claras y transparentes y una mayor desburocratización del pago de impuestos, que debe ser un acto rápido y sencillo. Para ello se necesita unificar por impuestos los diferentes reglamentos vigentes, y eliminar así la duplicación o contradicción entre reglamentos. En este sentido, se debe ajustar y completar la reglamentación de la reforma tributaria en lo que a documentación y registro de operaciones se refiere. Así también, se debe evaluar la aplicación del Libro V de la Ley 125/91 "Disposiciones de Aplicación General" -Código Tributario-, que regula las relaciones entre la administración y los contribuyentes, y realizar las modificaciones correspondientes.

b) **Mejorar el sistema de recaudación de impuestos:** Es decir, desburocratizar al máximo y facilitar el acto de contribución. En este sentido, es necesario corregir las falencias que podrían subsistir en el sistema y las unidades encargadas de la recaudación tributaria. Para ello se debe continuar con la reestructuración de la SSET, programando sus operaciones.

Actualmente existen 4 bocas de recaudación que se distribuyen la percepción de los ingresos tributarios de la siguiente manera:

BOCAS DE RECAUDACIÓN	Partic.de bocas por total de ingresos
Aduana (Aranceles, IVA, Selectivo al Consumo)	30 %
Red Bancaria (Renta, IVA, Selectivo al Consumo)	13 %
Dirección General de Recaudación	4 %
Dirección Grandes Contribuyentes	53 %
	100 %

En este sentido se deberá:

- **Fortalecer y consolidar la Dirección de Grandes Contribuyentes** y expandir sus funciones hacia un universo más amplio. Deberían implantarse sistemas de control en ciudades importantes del país como Ciudad del Este y Encarnación, puntos neurálgicos con escaso control y fiscalización, así como ir extendiendo el control a los principales medianos contribuyentes de Asunción.

- **Modernizar la administración aduanera.** Es imprescindible mejorar el sistema de recaudación aduanero, simplificando los trámites, mejorando los sistemas de información, los procedimientos de despacho y control y aumentando la idoneidad, honestidad y capacitación de los funcionarios de esta dirección. En este sentido ya existen programas de asistencia a dicha dirección por parte de instituciones internacionales, a los que se debe prestar la correspondiente atención. La actual estructura del sistema aduanero, juntamente con otras estructuras político-militares, ligadas al comercio ilegal, facilitan e incentivan la corrupción administrativa y el comercio ilegal. En este sentido cabe señalar que, a pesar de la rebaja sustancial de los aranceles aduaneros, persisten esquemas que facilitan la corrupción administrativa, como, por ejemplo, el uso discrecional del método de valoración o el exceso de trámites aduaneros relativos al comercio exterior.

- **Incorporar a todos los bancos y entidades financieras al sistema recaudatorio,** a fin de ir "descentralizando" y "privatizando" paulatinamente la recaudación impositiva. Esto permite una mayor tecnificación del acto recaudatorio, además de abaratar costos al utilizar las estructuras existentes.

- **La Caja en el Ministerio de Hacienda** es el sistema más caro, si se toma la relación personal utilizado/recaudaciones totales, por lo que **debería reducirse a lo mínimo** y tecnificarse a lo máximo.

c) **Mejorar la fiscalización y control de los contribuyentes:** Introducir técnicas con manejo informatizado de datos, utilizando la información disponible en los sistemas automatizados de información. Realizar el control y la fiscalización por medio de indicadores y métodos de selección objetivos y el empleo de técnicas y procedimientos modernos. Esto reduce el contacto personal - pasible de venalidad-, y aumenta la objetividad del control y fiscalización, además otorga seriedad a la administración tributaria e inspira mayor respeto por parte de los contribuyentes. Paralelamente, es conveniente adiestrar al personal necesario, para adquirir técnicas de control, aumentar su información y reducir la deshonestidad. Finalmente, y de fundamental importancia, es la voluntad política de erradicar las interferencias de poder político-militar en el sistema de recaudación. Reglas parejas para todos disminuyen ostensiblemente la evasión, pues el mejor y más moderno sistema de control perderá importancia ante manejos arbitrarios del sistema de recaudaciones.

d) Continuar en forma generalizada la **capacitación y adiestramiento** de los funcionarios encargados de la administración tributaria. La capacitación mantiene actualizado al personal existente y otorga la información necesaria al recién incorporado. Además incrementa la profesionalización y autoestima del funcionariado, con lo que se contribuye significativamente a erradicar las prácticas deshonestas.

e) Introducir esquemas de **selección de funcionarios** de acuerdo con méritos y aptitudes, para aumentar la profesionalización del funcionariado. Se debería contratar profesionales jóvenes con capacidad técnica y menos posibilidades de estar viciados con comportamientos corruptos.

1.3. Aumento de la Conciencia Tributaria de la Población

En el marco de la reforma tributaria, el Ministerio de Hacienda ha realizado campañas de información a través de los medios de comunicación con el fin de elevar la conciencia tributaria. Para lograr mejores resultados y continuar informando a la población -pues se trata de un proceso educativo de mediano y largo plazo-, **se deberá evaluar las campañas de concientización realizadas** y, si fuera el caso, **modificar las técnicas utilizadas.**

Hay que ser consciente de que la condición sine qua non para aumentar la cultura tributaria de la población consiste en que la administración de la cosa pública no esté inmersa en un "estado de corrupción". Mientras persista un estado generalizado de corrupción, difícilmente se ha de lograr una respuesta favorable de parte de los contribuyentes, pues se pierde autoridad y credibilidad frente a los mismos. Por otro lado, debe existir una firme voluntad y conciencia de los grupos ligados al poder político y de la clase político-militar en general de que los impuestos son una contribución de los ciudadanos al Estado, que posibilitan una redistribución del ingreso. La conciencia de la importancia de la tributación y de su carácter generalizado y universal deberá erradicar todo tipo de interferencias de grupos de presión de carácter político, económico y militar, cuya finalidad sea evadir el pago de impuestos.

En este sentido se debe informar no sólo sobre la evolución de los ingresos del sector público sino también sobre la asignación de los mismos en los distintos rubros de gastos. Esto daría transparencia a la administración presupuestaria, otorgando confianza al contribuyente.

2. *IMPACTO FISCAL DE LAS PRIVATIZACIONES*

La privatización de las empresas públicas implica un traspaso de los activos del Estado al sector privado, sea éste nacional o extranjero. Es decir, el Gobierno recibe dinero en efectivo que puede usar para efectuar gastos corrientes de inversión o para reducir su deuda pública, lo que implica que la privatización puede afectar tanto el balance general como el estado de resultados del sector público. Las privatizaciones no sólo maximizan el ingreso fiscal, sino contribuyen a la disminución de la intervención del Estado en el proceso de producción, e, implícitamente, permiten reducir las transferencias del fisco a las empresas deficitarias.

Para que el fisco tome decisiones acertadas en relación con las privatizaciones, se deben considerar ciertos aspectos y variables que se analizan a continuación. Existen **efectos directos e indirectos de la privatización.** Al considerar el efecto de la privatización sobre la posición financiera del Estado se distingue entre el efecto inmediato o de corto plazo sobre las cuentas gubernamentales, y el efecto sobre su posición económica real a largo plazo. Por otro lado, se considera el impacto sobre el patrimonio neto y por último la influencia sobre el financiamiento del déficit.

2.1. Impacto de Corto Plazo

El impacto de corto plazo de las privatizaciones estará **determinado por la diferencia entre el beneficio obtenido por la venta de las acciones de la empresa pública y los ingresos alternativos brutos que se habrían devengado si la empresa hubiese permanecido en el sector público,** como utilidades, cargos por depreciación menos la inversión bruta anticipada, pudiéndose expresar estos flujos en términos de valor presente en el año de la privatización.

En este caso los ingresos brutos obtenidos por el fisco serán función: a) del precio de venta del capital de la empresa privatizada, b) de la proporción de ese capital que es transferido al sector privado y, c) de la proporción que es pagada en efectivo. Es importante aclarar que el precio social de la empresa puede diferir del precio de venta, debido a los riesgos inherentes al proceso de privatización, a los subsidios y a los grados de eficiencia entre los sectores público y privado.

2.2. Impacto de Largo Plazo

El impacto de largo plazo incluye explícitamente: a) el valor de las acciones en el momento de la privatización, más b) el flujo de impuestos esperados sobre el ingreso real generado por la empresa privatizada, de los cuales se deducen y, c) los ingresos alternativos brutos que se habrían devengado si la empresa hubiese permanecido en el sector público.

Es decir que por la venta de las empresas públicas el fisco obtendrá un flujo de ingresos, más otro proveniente de las recaudaciones tributarias de las compañías privatizadas durante un período indefinido de tiempo. A su vez el Gobierno perderá otro flujo de ingresos como son las utilidades que podrían haber obtenido las empresas enajenadas, además del flujo de impuestos, si es que estas empresas eran sujeto de algún tipo de gravamen.

La diferencia con el impacto de corto plazo es la introducción de la tasa de impuesto relevante pagada por el sector privado. En una situación de mejoramiento de la eficiencia interna de la empresa, sin fallas compensatorias del mercado, los activos serán más productivos bajo la operación privada que bajo la operación pública. **La privatización creará mayores recaudaciones** que la corriente de ingresos que se habría ganado si los activos hubieran permanecido bajo la propiedad pública. En este caso, la privatización mejora la eficiencia económica y las finanzas públicas.

Un rol muy importante desempeña el diferencial de eficiencia entre el sector público y el privado. En este sentido vale aclarar que cuanto más competitivos hayan sido los dos sectores, público y privado, antes de las privatizaciones, menor será la diferencia en eficiencia entre ambos y, por lo tanto, el impacto fiscal neto también tenderá a ser menor. Es por esta razón por lo que, en general, primero se "sanean" las empresas públicas

antes de ser ofrecidas en venta, es decir, son sometidas a un proceso de desregulación, o de autofinanciamiento, lo cual a su vez mejora el precio potencial de las acciones que serán colocadas.

2.3. Impacto en el Patrimonio Neto del Sector Público

Es generalmente aceptado que las privatizaciones no afectan a la riqueza del sector público ni a la distribución general del ingreso si la enajenación se lleva a cabo de acuerdo con los valores de mercado, siempre que el mercado de capitales y el mercado financiero estén bien desarrollados y si la eficiencia operativa no se ve virtualmente modificada con la transferencia de la propiedad. Sin embargo, este no es el caso para nuestro país, donde el mercado de capitales recién se ha iniciado, y nada nos garantiza la competencia "perfecta", por lo que se pueden esperar redistribuciones del ingreso y efectos sobre el patrimonio neto del sector público.

Generalmente, todo impacto tiene un efecto directo y otro indirecto. El caso del fisco no es una excepción. El **efecto directo** está íntimamente relacionado con el impacto del **traspaso de un activo público al sector privado**, sobre el ingreso del Gobierno. El **efecto indirecto** se refiere a "**como usa**" **el Gobierno** estos ingresos provenientes de las privatizaciones (gastos corrientes vs. de capital). En la medida en que el ingreso de las ventas de las acciones al sector privado, incluyendo el valor presente de los impuestos que serán pagados por la empresa privatizada, sea igual a la tasación del sector público que incluye obviamente los costos de transacción, el patrimonio neto del sector público quedará inalterado hasta tanto el Gobierno no decida financiar gastos de consumo con tales ingresos.

Si imaginamos que la privatización aumenta la rentabilidad de la empresa pública privatizada, el Gobierno podrá entonces vender una corriente de ingresos más valiosa que la que habría recibido de continuar dicha empresa en manos del sector público. El efecto neto sobre el patrimonio del Gobierno se vuelve ambiguo, pues debemos ahora comparar el costo de la subvaluación y de las transacciones con el aumento del valor de la corriente de ingresos.

Para que el ingreso fiscal permanezca inalterado, no deben producirse cambios en el patrimonio neto, aunque los cambios en la composición entre los activos y pasivos del sector público también pueden afectar los ingresos de este sector. De lo anterior surgen dos preguntas, cuáles son las causas que llevan a una reducción del patrimonio neto del sector público, y cuáles aquellas que producen un aumento del mismo.

2.3.1. Causas del Deterioro del Patrimonio Neto

Las causas de una disminución del patrimonio pueden ser varias, como fijación de los precios de las acciones a niveles inferiores a los reales; elevados costos de transacción[3], traspaso gratuito de algunas acciones; o el financiamiento del gasto corriente con el ingreso de las privatizaciones. La subvaluación puede ser consecuencia de un subsidio del sector público al privado, consistente en un precio inferior al valor de mercado o menor al que el sector privado estuviera dispuesto a pagar. Incluso, al haber discrepancias entre el precio que ofrece el sector privado y el relevante para el sector público, el patrimonio neto de éste será afectado, como en el caso en que la tasación privada sea superior a la establecida, puesto que podrían esperarse aumentos en los flujos de fondos cuando la empresa sea privatizada, sea por el poder monopólico que acaba de adquirir, sea porque se espera ganar eficiencia, o, simplemente, porque aumentan las posibilidades de expandir o diversificar la empresa.

Para el sector privado los problemas pueden surgir de los riesgos de expropiación, o de los esquemas de regulación debido al carácter monopólico de la empresa. Como estos aspectos afectan las expectativas del flujo esperado de ingresos, podrían llevar al sector privado a ofrecer precios más bajos por las empresas públicas.

Otro factor importante son las tasas de descuento entre los sectores privado y público, sobre todo cuando en el primero son más altas que en el segundo, lo que conduce a una mayor reducción para el sector privado del valor presente de los ingresos. Usualmente, para las tasaciones del sector privado, se evalúan las empresas públicas usando una tasa de descuento sectorial ajustada al riesgo y se utiliza la tasa social de

---

[3] Como se recordará, estos costos están asociados a gastos de promoción, publicidad, seguros y otros.

descuento, comúnmente más baja, para la tasación de la empresa si es que permanece en el Estado.

2.3.2. Causas del Aumento del Patrimonio Neto

El proceso de privatización podría aumentar el patrimonio neto del Estado. Este aumento se podría lograr con mayor eficiencia gracias a la privatización; merdiante el incremento de la explotación del poder de mercado de la empresa ahora privada, o mediante la ampliación del espectro de actividades de la empresa que gozaría de mayor flexibilidad y de esta forma, generaría mayores rentas. En realidad, el aumento de la eficiencia que se espera del sector privado hace anticipar mayores flujos de fondos que los percibidos por el gobierno, inclinándose el primero, a ofrecer un precio mayor que refleja esa ganancia potencial.

2.4. Financiamiento del Déficit

El **aumento de los gastos corrientes** del Gobierno con el **ingreso de las privatizaciones** podría **ocasionar distorsiones** en el mercado interno, dado que, exceptuando los gastos sociales (que se consideran inversiones), las erogaciones corrientes del Gobierno se dirigen al sector no transable de la economía, como, por ejemplo, compras de bienes y servicios o sueldos y salarios, lo cual presiona al alza la demanda por este tipo de bienes, con posibles consecuencias inflacionarias.

Técnicamente, cuando se realizan las privatizaciones, el Gobierno recibe ingresos brutos mayores, los cuales se pueden destinar ya sea para gastos corrientes, de capital o para pago de la deuda externa o interna. Sin embargo, este ingreso no puede considerarse como un ingreso corriente ni de capital, pues se estaría reduciendo/aumentando ficticiamente el déficit/superávit del sector público. El mismo debería **considerarse como una fuente de financiamiento excepcional del presupuesto del gobierno**, como ocurre con los bonos del Gobierno en el mercado de capitales.

Por lo tanto, es necesario redistribuir los gastos entre aquellos corrientes y de capital, dando mayor importancia (y esto se refiere fundamentalmente a la ejecución presupuestaria) a los segundos. De no ser así, existiría

siempre el riesgo de encontrar una fuente de financiamiento adicional del déficit corriente, a través de las privatizaciones, sin que se logre una racionalización del fisco.

Muchos de los países que han pasado por procesos de privatizaciones han hecho coincidir este período con una reforma fiscal amplia, consistente no sólo en la introducción de un nuevo sistema impositivo, necesario para aumentar los ingresos, sino también en una más eficiente asignación de los gastos, logrando así una mayor racionalización de las actividades del Estado.

3. *REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO*

Punto clave de la política fiscal es la **Reforma Administrativa del Estado.** Si se habla de un Estado más racional, más fuerte y cumplidor de las funciones para las cuales fue creado, se debe emprender una profunda reforma de la administración pública.

Como parte integrante de la reforma del Estado[4], la reforma administrativa tiene el objetivo de aumentar la capacidad de gestión del Estado, por medio de la racionalización de las estructuras, de la adopción de tecnologías administrativas modernas, y de la gestión de los recursos humanos, a fin de fortalecer el aparato institucional. En este sentido **sus principales instrumentos son:**

a) Reorganizar los métodos de decisión del Estado a través de procedimientos más transparentes y dinámicos;

b) Agilizar las acciones del sector público, limitando las actividades administrativas, mediante la desregulación, cuya estrategia principal se basa en la simplificación y desburocratización;

c) Establecer objetivos claros sobre las acciones del Gobierno;

d) Capacitar al personal.

Hasta 1989 el sector público se caracterizaba por su anacronismo e ineficiencia estructural. Tanto el sistema tributario como el régimen administrativo y financiero del país, en gran medida, se basaba en leyes promulgadas entre principios y mediados del presente siglo.

---

[1] La reforma del Estado consiste en: redefinir el rol del Estado, a fin de delimitar y determinar el campo de acción del mismo; sanear las finanzas públicas, a fin de restablecer el equilibrio fiscal; lograrä la estabilidad macroeconómica y aumentar su capacidad de gestión por medio del fortalecimiento de su aparato institucional (reforma administrativa).

Con el advenimiento de la democracia se introdujo una serie de reformas económicas que incluyó también a las finanzas públicas, sobre todo a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema tributario (Ley 125/91). Constituyeron también logros importantes la reforma de la estructura interna del Ministerio de Hacienda (Ley 109/91) -que crea las condiciones institucionales básicas para la modernización de la administración fiscal-; la implementación, en junio de 1992, de un Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que actualmente cubre la Administración Central y se contempla extenderlo al resto del sector público (inclusive empresas públicas), lo que permitirá una mayor eficiencia de gestión de los recursos del sector público; y la implementación de un Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP) que introdujo una serie de modificaciones en esta área.

La continuidad del proceso de reforma y modernización de la administración del Estado cobra vigencia en la actualidad con el inicio de un nuevo período gubernamental. Para ello se deberá proseguir y en algunos casos iniciar una serie de reformas que atañen tanto a la administración fiscal como al sector público en general.

En este sentido es fundamental poder **contar con un marco legal adecuado que podría plasmarse con la aprobación de los siguientes proyectos de Ley:**

- Una nueva Ley de Administración Financiera (Presentada al Parlamento).
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Proyecto PNUD).
- Ley de la Función Pública (Proyecto PNUD).
- Ley de Procedimientos y Recursos Administrativos (Proyecto PNUD).
- Normativa sobre Administración de Bienes y Servicios, es decir, un régimen de contrataciones del Estado (Proyecto PNUD).

Todos estos proyectos de leyes son parte esencial del proceso de construcción de un Estado de Derecho en el Paraguay, y vienen a llenar el vacío normativo existente en el derecho administrativo en aspectos

esenciales para la organización de la administración pública. Se pretende con esto lograr una mejor regulación y mayor eficiencia de la función administrativa y financiera del Estado, como parte esencial de la reforma administrativa y la modernización del Estado.

Esta parte del trabajo analizará la continuación de las reformas dentro de la administración fiscal y del sector público en general, concentrando el análisis en algunos de los proyectos de ley recientemente señalados.

3.1. Modernización de la Administración Fiscal

3.1.1. Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado[5]

Esta propuesta, elaborada por el Ministerio de Hacienda, es una pieza legislativa clave para la continuidad del proceso de reestructuración y modernización del sistema fiscal del país. De hecho, sustituiría a cuatro leyes antiguas y sus modificaciones, vigentes en la actualidad: la Ley N° 817, de **Organización Financiera**, del 7 de julio de 1926; la Ley N° 374, de **Organización y Administración del Tesoro Público**, promulgada el 25 de agosto de 1956; la Ley 1250, **Que establece Normas de Contabilidad y de Control Fiscal en la Administración Central**, del 17 de julio de 1967; y la Ley N° 14, **Orgánica de Presupuesto**, del 2 de octubre de 1968.

Por lo tanto, uno de los aspectos resaltantes de la citada propuesta es que terminaría con la actual dispersión en materia legal, al crear una **legislación integrada del sistema administrativo y financiero de todo el ámbito estatal.**

El proyecto de ley comprende prácticamente todas las áreas relevantes de la gestión presupuestaria, esto es, el presupuesto, la administración de los fondos fiscales, el crédito público, la contabilidad presupuestaria, y los sistemas de control y fiscalización financiera.

---

[5] En este punto se incluyen comentarios de Marcel, M: Informe sobre el Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado de la República del Paraguay. Informe realizado a pedido del CEPPRO, Mimeo. Santiago de Chile, agosto 1993

El proyecto en sí abarca dos aspectos principales: en primer término, integra todas las funciones de programación, organización, ejecución y control de lo recaudado y el destino de los gastos; en segundo lugar, reúne dentro del sistema tanto a la Administración Central y entidades descentralizadas como a los gobiernos municipales.

Lo señalado permitiría, por primera vez, montar un sistema de información homogéneo, confiable y oportuno para la toma de decisiones.

Sistema de Presupuesto

En buena medida, los **principios de administración presupuestaria** (disciplina fiscal, comprehensividad, flexibilidad, centralización de la autoridad fiscal, racionalidad, transparencia) se encuentran recogidos a lo largo de esta normativa. No obstante, **no todos ellos se desarrollan con el mismo grado de profundidad y coherencia**, por lo que la mayor parte de los comentarios que siguen expresan las limitaciones de algunas disposiciones y proponen otras opciones para su perfeccionamiento. Los principales temas tratados en estos comentarios, que no pretenden ser exhaustivos, se refieren a la cobertura y contenido del Presupuesto General de la Nación, al alcance general, a las atribuciones del Ejecutivo y el Congreso, al resguardo de la disciplina fiscal, al tratamiento de los ingresos fiscales, a las normas sobre personal, a los plazos del proceso de preparación y a las modificaciones del presupuesto.

Cobertura: El artículo 11 establece que el Presupuesto General de la Nación estará formado por el presupuesto de la Administración Central y los presupuestos de las entidades descentralizadas, debidamente consolidados. A ellos deben agregarse los presupuestos de las municipalidades, para conformar el Presupuesto Consolidado del Sector Público, y un Anexo de Personal, este último con la nómina de cargos y asignaciones de cada organismo o entidad del sector público.

Si bien se omitió en el listado la inclusión del presupuesto de las gobernaciones -que consideramos importante incorporar-, la propuesta viene a subsanar un viejo problema de los presupuestos estatales, que hasta ahora son presentados sin la debida consolidación. Esto crea problemas serios de duplicación de partidas, sobre todo en materia de **transferencias** de la Administración Central a las Entidades

Descentralizadas. Con la doble consolidación, la duplicación de las transferencias intrasectoriales quedarán eliminadas.

El proyecto de ley busca flexibilizar cierta rigidez de la actual técnica presupuestaria, en materia de asignaciones. En efecto, si bien el artículo 14 establece que las asignaciones presupuestarias "**constituyen el límite máximo para comprometer**", en el caso de las empresas públicas, de las entidades financieras y de otras entidades descentralizadas, la aprobación del Congreso Nacional "**no significará limitaciones en cuanto al monto de los ingresos y gastos presupuestados y sólo establecerá la aprobación de los programas operativos y de inversión que se incluyan**" (Art. 15).

Aún cuando el artículo 16 autoriza al Poder Ejecutivo limitar o fijar los montos de determinados gastos de inversión y operación de estas entidades, es evidente que estos presupuestos se incluyen para fines fundamentalmente informativos.

En tales circunstancias, cabe preguntarse respecto de la efectiva relevancia que reviste la aprobación de estos presupuestos por el Congreso Nacional, ya que no sólo los ingresos y gastos tienen en este caso un carácter indicativo, sino que el artículo 16 autoriza al Ejecutivo a establecer limitaciones de recursos aun durante la etapa de ejecución. Dado que la diferencia de estas normas respecto de las que rigen para la administración central tiene relación con el mayor grado de flexibilidad que requiere la administración de empresas estatales, quizá **sería más adecuado que, en lugar de establecer la ficción de la aprobación de los presupuestos de estas instituciones, se separaran estas instituciones del presupuesto y se dictaran normas más estrictas respecto de las operaciones que comprometen en mayor medida la disciplina fiscal.** Esto es importante, por lo dispuesto en el artículo 9, en cuanto a que el presupuesto de gastos del sector público "no podrá exceder del total de recursos asignados para su financiamiento", pues el balance global del sector público podría terminar apoyándose en un componente meramente indicativo.

Entre las **normas alternativas que podrían contemplarse para las empresas públicas se cuentan** (Marcel 1993):

a) La aprobación del Presupuesto del endeudamiento de las empresas públicas, además de los procedimientos posteriores de materialización de estas autorizaciones, ya contemplados en el Título IV, sobre crédito público.

b) La autorización de los programas de inversión de manera análoga a lo ya previsto en el proyecto.

c) La limitación estricta de los traspasos de recursos entre la Administración Central y las empresas públicas, estableciendo, por un lado, que los aportes de la administración central a las empresas deficitarias debieran ser aprobados por el Congreso Nacional (en principio, a través del presupuesto) y, por otro, reforzando las atribuciones del Ejecutivo para extraer una rentabilidad acorde con lo presupuestado de las empresas públicas excedentarias.

Por otro lado, **es oportuna la determinación de no incluir en anteproyectos presupuestarios proyectos de inversión que no integren el Plan de Inversiones Públicas**, elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación, responsable de la elaboración de las estrategias de desarrollo económico y social (Art. 21).

Atribuciones del Congreso: El artículo 30 dispone que cualquier aumento en las partidas de gastos en el proyecto de Presupuesto, efectuado en esta instancia, sólo podrá darse con la asignación correspondiente de recursos o la respectiva fuente de financiamiento. Esta norma apunta a un tema de fondo de la institucionalidad presupuestaria, cual es la **división de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo respecto del Presupuesto.**

Cabe tener presente que la Constitución Nacional no incluye esta materia entre las áreas de iniciativa legislativa exclusiva de alguno de los Poderes del Estado. En el inciso 14 del artículo 237, la Constitución Nacional señala que compete al Presidente de la República "preparar y presentar a consideración de las Cámaras el Proyecto anual de Presupuesto General de la Nación", en tanto que el inciso 5 del artículo 201 incluye entre los deberes y atribuciones del Congreso "sancionar anualmente la ley de

Presupuesto General de la Nación".

De lo anterior podría entenderse que existe la intención de admitir una participación activa del Congreso Nacional en la asignación de recursos fiscales, siempre que ello ocurriera sin menoscabo de los equilibrios financieros.

Ahora bien, es importante tener presente que el **problema de la iniciativa parlamentaria sobre incrementos de gastos no se resuelve estableciendo el requisito de financiamiento.** Más bien, tal requisito introduce una complicación adicional al proceso de negociación presupuestaria.

Para obviar dicha complicación, sin desbalancear radicalmente el equilibrio de los poderes públicos, **se podrían dar otras opciones** (Marcel 1993:18) como ser **restringir las modificaciones de gastos a reasignaciones dentro de un monto global de recursos.** Este último puede ser impuesto directamente por el Ejecutivo o surgir del propio Congreso, con un procedimiento a través del cual las cifras presupuestarias globales son aprobadas antes que las asignaciones específicas a ministerios o programas.

Es comprensible que un mayor balance de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso aparezca como una necesidad durante un proceso de democratización, en contraste con la preeminencia absoluta del primero bajo regímenes autoritarios. No obstante, la consolidación de la democracia en países en desarrollo requiere también de estabilidad económica y de una movilización de recursos públicos en pos de la superación de la pobreza. En tales circunstancias, no parece conveniente trasladar las finanzas públicas al centro de la arena política.

Por último, en lo relativo al tema de la **Evaluación del Presupuesto** (Art.38), si bien se establece, correctamente, que el Ministerio de Hacienda será la institución encargada de evaluar permanentemente la ejecución del Presupuesto General de la Nación, **nos parece pertinente crear para esta función algún nexo con el Congreso de la Nación y la Contraloría General de la República,** instancias que tienen por misión velar por el cumplimiento eficaz de las normas presupuestarias.

Flexibilidades Presupuestarias[6]: Si bien los artículos 32 y 34 establecen claramente que durante la etapa de ejecución presupuestaria no podrán incrementarse los gastos a un monto mayor de lo presupuestado, sin el respaldo de una ley, el artículo 36 le permite al Ejecutivo ajustar hasta un 1,5% dicho gasto "cuando se registrasen evidentes variaciones en los precios de los bienes y servicios o surgieren reales necesidades en materia de gastos para la utilización del reajuste indicado, siempre y cuando se produjesen ingresos mayores a los previstos".

Como se argumentó más arriba, es importante para una adecuada utilización de los recursos públicos que exista flexibilidad durante la fase de ejecución del presupuesto. Ello se impone en atención a la existencia de emergencias que comprometen fondos fiscales, obligaciones de gastos no sujetos a regulación presupuestaria, compromisos programáticos cuya legislación no está aprobada al momento de elaborarse el Presupuesto, surgimiento de holguras fiscales producto de circunstancias exógenas, el retraso del avance de programas y proyectos, o la aparición de nuevas prioridades para el Gobierno.

No obstante, la solución a cada una de estas contingencias no es necesariamente la misma. En relación a los cambios de prioridades, lo más adecuado **es contar con las facultades necesarias para reasignar recursos dentro de un monto global constante de gastos.**

El financiamiento de iniciativas programáticas en proceso de legislación puede contemplarse mediante provisiones o reservas del propio presupuesto. Las emergencias pueden cubrirse sobre la base de facultades extraordinarias para reasignar o incrementar los gastos presupuestados. El cumplimiento de sentencias judiciales no puede estar sujeto a las mismas restricciones de gastos que otras partidas. La asignación de holguras fiscales demanda transparencia y responsabilidad que confiere la aprobación del Congreso.

En estas circunstancias, el establecimiento de un **límite máximo de gastos con un margen de flexibilidad de un 1,5% parece un sistema excesivamente simple** para dar cuenta de todas estas situaciones. Sería necesario analizar cada una de las contingencias que demandan

---

6 El principio de flexibilidad se relaciona con la necesidad de asegurar un uso eficaz de la autoridad fiscal.

flexibilidad para proveer en la Ley de Administración Financiera del Estado del instrumento más adecuado para enfrentarlas.

Contenido: En principio, el Presupuesto sujeto a la aprobación del Congreso no requiere incluir la totalidad de los ingresos y gastos públicos, dado que muchos de sus componentes no pueden quedar sujetos a decisiones discrecionales durante el período presupuestario. A modo de ejemplo, en el proceso de aprobación presupuestaria no pueden modificarse aquellos gastos determinados por ley, como los beneficios previsionales y las remuneraciones del personal permanente de la administración pública, o los que resultan de relaciones contractuales, como el servicio de la deuda pública. En este sentido **podría estudiarse la introducción en el Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado de un artículo que limite el proceso de discusión y aprobación presupuestaria a aquellas partidas factibles de ser sujetas a decisiones discrecionales**[7], reservando los demás componentes de ingresos y gastos como partidas informativas para asegurar la coherencia macroeconómica global del Presupuesto. Este es un tema de importancia, pues la aprobación en el proceso presupuestario de ingresos y gastos contemplados en la legislación permanente puede prestarse ya sea para extender innecesariamente la discusión presupuestaria en el Congreso Nacional, o para erosionar la disciplina fiscal, modificando de manera poco realista las estimaciones del Ejecutivo.

Normas Generales: En el artículo 12 se señala que el Presupuesto General de la Nación puede contener disposiciones generales, complementarias a la Ley de Administración Financiera del Estado, que regirán para el ejercicio fiscal correspondiente. No obstante, dichas disposiciones no podrán contener disposiciones de carácter permanente, "ni reformar ni derogar leyes vigentes de carácter permanente, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos".

Estas limitaciones se encuentran en directa relación con el tema recientemente considerado. En particular, parece ser intención expresa del proyecto evitar que la legislación tributaria sea modificada a través del Presupuesto. Aunque dicha restricción elimina un instrumento de política fiscal de corto plazo que ha sido de utilidad en otros países, puede ser que

---

[7] En otras palabras, el Congreso no puede modificar la estimación de ingresos ni los gastos determinados por leyes permanentes.

ello se justifique en aras de evitar presiones políticas desmesuradas sobre el Presupuesto. No obstante, de ser este el caso, **sería más adecuado establecer una limitación más restringida al tipo de decisiones que se desea evitar que forme parte de la discusión presupuestaria.** La norma propuesta, al menos en la tradición del derecho positivo, parece suficientemente amplia como para eliminar toda posibilidad práctica de disposiciones de carácter general, lo que parece una limitación excesiva para las necesidades del Presupuesto.

Horizonte temporal: El proyecto que se comenta establece para el Paraguay, como es común en todos los países, un presupuesto de vigencia anual, coincidente en este caso con el año calendario. Como es bien sabido, sin embargo, este es un horizonte limitado para dar cuenta de algunos de los más importantes problemas de las finanzas públicas. En efecto, no sólo algunas importantes decisiones de política, como las modificaciones tributarias, el otorgamiento de derechos sociales y previsionales y las inversiones, tienen una incidencia financiera que se extiende más allá del horizonte anual, sino que, además, gran parte de los ingresos fiscales y aun algunos gastos se ven afectados en el corto plazo por factores exógenos, como el crecimiento económico, la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio. Finalmente, los desequilibrios fiscales de un año no sólo tienen una incidencia directa sobre los balances presupuestarios del momento, sino que también afectan, a través de las obligaciones de servicio de la deuda pública, los equilibrios de los años siguientes.

En estas circunstancias, es altamente recomendable introducir, como parte del proceso de preparación y discusión del Presupuesto, **técnicas o mecanismos que ayuden a los actores de dicho proceso a visualizar los efectos permanentes de sus decisiones** y las perspectivas de mediano plazo de las finanzas públicas, de modo de actuar oportunamente en la corrección de eventuales desequilibrios. Para estos efectos varios países han introducido **la práctica de acompañar el Presupuesto de una proyección financiera de mediano plazo,** o de evaluaciones e informes técnicos sobre la relación entre el presupuesto anual, la política fiscal y la posición financiera del sector público. Sería adecuado explorar la posibilidad de introducir este componente como parte del proceso presupuestario anual en el Paraguay, introduciendo en la Ley de Administración Financiera del Estado la obligatoriedad de proporcionar el análisis correspondiente a través del instrumento que se

considere más apropiado a la realidad del país (Marcel 1993).

Normas sobre personal: El artículo 11 del proyecto establece que el Presupuesto General de la Nación deberá incluir un Anexo de Personal, con la nómina de cargos y asignaciones de cada organismo o entidad del sector público. No se especifica, sin embargo, si dicha nómina es de carácter informativo o representa una restricción a las dotaciones de cargos de los que podrá disponer cada uno de estos organismos. Por el carácter crucial que tienen los gastos de personal en la determinación del gasto público total, así como por el grado de inflexibilidad que estos gastos introducen en el Presupuesto, parece conveniente adoptar esta última posibilidad.

Plazos de preparación: El Capítulo II del proyecto establece un detallado itinerario que deberá seguir el proceso de preparación del Presupuesto por el Poder Ejecutivo. Dicho itinerario es preciso en cuanto a las fechas en las cuales los ministerios y entidades descentralizadas deberán presentar sus respectivos anteproyectos. Dado que el proyecto es bastante claro en cuanto a la responsabilidad global que sobre el Presupuesto y su ejecución le compete al Ministerio de Hacienda, **no parece necesario determinar con detalle en la Ley las fechas y plazos de un proceso que se desarrolla, fundamentalmente, en el área del Ejecutivo**, sugiriéndose optar, en cambio, por el otorgamiento de las facultades necesarias para que dicho Ministerio de Hacienda reglamente el proceso.

Sistema de Tesorería

Lo más importante de señalar es que el sistema regula todo el ámbito del sector público, y no sólo la gestión de tesorería de la Administración Central, como es en la actualidad.

En ese sentido, **el artículo 52 es muy pertinente:** "El Tesoro Nacional y cada una de las tesorerías de las Entidades Descentralizadas operarán bajo el sistema de unidad de caja, que les permite administrar la totalidad de los recursos para financiar el universo de gastos, según las prioridades cambiantes de la gestión".

El artículo 40 concede al Ministerio de Hacienda la facultad de elaborar un **"programa de ejecución presupuestaria"** de los organismos de la Administración Central, para la distribución del gasto, en función del comportamiento de los ingresos.

Por otra parte, la responsabilidad del ordenamiento del gasto recae directamente en la máxima autoridad del organismo o entidad pública (ministros, presidentes y directores de entes públicos) o en las personas en que éstos la deleguen, que no pueden tener rango inferior al de director (Art. 42). Esto es importante a raíz de la experiencia poco prolija en el manejo de las tesorerías públicas.

De esta manera, mediante el artículo 58, el Gobierno queda facultado a obligar a los organismos y entidades del sector público a invertir temporalmente sus excesos de liquidez, en títulos y valores que serán determinados.

Sistema de Crédito Público

Comprende órganos, normas, técnicas, métodos y procedimientos intervinientes en todo el proceso de captación de recursos financieros (programación, negociación, aprobación, administración, registro y control) en los mercados interno y externo de capitales (Art. 62).

El anteproyecto define a la deuda pública como "las obligaciones de pago contraídas por los Organismos y Entidades del Sector Público en moneda nacional y extranjera a un plazo igual o superior a un año" (Art. 64).

De acuerdo con el presente proyecto, ninguna entidad del sector público podrá iniciar negociaciones de crédito público sin la previa autorización del Equipo Económico (Art. 72).

Si bien nos parece correcto que se centralicen las operaciones de crédito público externo, **en el caso del Gobierno Municipal**, este organismo **debería contar con la suficiente autonomía** -garantizada por la Constitución Nacional- **para la contratación de créditos internos.**

En otro orden de cosas, el proyecto faculta al Ministerio de Hacienda a efectuar todas las operaciones relativas a la renegociación de la deuda

pública contraída por las entidades públicas, conjuntamente con las instituciones afectadas (Art. 81).

De hecho esta medida -que nos parece correcta- institucionaliza el **modus operandi** implementado en la reciente renegociación de la deuda externa paraguaya (Art. 81). La renegociación, cualquiera sea su forma, deberá contar con la previa autorización del Congreso de la Nación (Art. 80), y todo su proceso se deberá realizar en "forma coordinada y con participación del BCP" (Art. 82).

El Ministerio de Hacienda llevará un registro sistemático de todas las operaciones de crédito público efectuadas por instituciones estatales (Art. 84).

El citado Ministerio deberá presentar al Congreso de la Nación un informe detallado sobre la situación de la deuda pública, conjuntamente con la presentación de los estados financieros correspondientes a cada ejercicio fiscal (Art. 86).

Sistema de Contabilidad Gubernamental

La constitución de un Sistema Integrado de Contabilidad Pública adquiere una gran importancia en el proceso de modernización del sector público, teniendo en cuenta la enorme laguna existente en la materia.

El Sistema "**incorporará las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en un sistema común, oportuno y confiable, destino y fuente de los datos expresados en términos monetarios**" (Art. 88).

Se faculta al Ministerio de Hacienda a formular las normas generales y los procedimientos del Sistema de Contabilidad Pública, al que deberán ceñirse todas las instituciones del sector público no financiero (Art. 89).

Para el efecto, prácticamente se plantea la creación de unidades de control interno de los sistemas administrativos en casi todo el ámbito del sector público no financiero, a fin de: "...**garantizar la confiabilidad en la información y posibilitar la rendición de cuentas de los resultados de la gestión en forma oportuna**" (Art. 92 y subsiguientes).

Surgen las siguientes interrogantes: ¿porqué el Sistema Integrado de Contabilidad Pública no puede ser implementado por las actuales direcciones o departamentos de contabilidad y/o presupuesto, existentes prácticamente en todo el ámbito estatal? La creación de las nuevas unidades de "Auditoría Interna", ¿no traería aparejada la creación de más burocracia?

¿Acaso la Contraloría General de la República, basada en las normas y procedimientos debidamente establecidos, no puede ejercer las necesarias funciones de control?

Fuera de estas observaciones, **la adopción de un Sistema Integrado de Contabilidad Pública nos parece urgente y necesario.**

En este sentido, es imprescindible implementar un proyecto de ley que reglamente el Sistema Integrado de Contabilidad Pública, el cual estará estrechamente vinculado con el anteproyecto de ley analizado.

Si en los últimos años se han producido avances en el sistema de cuentas presupuestarias (con un nuevo nomenclador), aun resta mucho por hacer en el sistema de cuentas contables, pues todavía sigue vigente el sistema aprobado en 1967. Actualmente se está elaborando el diseño del nuevo Sistema de Contabilidad y un Manual de Contabilidad Gubernamental para la Administración Central. Con esto se pretende contar con una normativa precisa, homogénea, que reglamente el sistema de cuentas contables (contabilidad por partida doble), como el régimen de contabilidad patrimonial y financiera, el cual deberá hacerse posteriormente válido para todo el sector público, posibilitando concluir con el desarrollo del SIIF.

3.1.2. Política de Racionalización Presupuestaria

La racionalización del presupuesto no es solamente una cuestión administrativa, es una opción política y un esfuerzo enorme de reforma organizativa, que implica, necesariamente, el cambio de una cultura burocrática muy fuerte. Esta transformación de estructuras y mentalidad tomará probablemente muchos años, pero su inicio debe constituir uno de los objetivos prioritarios del nuevo Gobierno. Es necesario utilizar el presupuesto en forma coherente con los planes nacionales de desarrollo,

con el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, y con la reforma administrativa, planteando disminuciones y aumentos según el caso.

La racionalización presupuestaria tendrá que formar parte de una **estrategia de redireccionamiento global del gasto estatal** hacia prioridades nacionales, tales como infraestructura física (carreteras y telecomunicaciones), infraestructura social y servicios sociales. Si los gastos estatales están mal dirigidos, de poco sirve "racionalizarlos". Es más, lograr la eficiencia en gastos innecesarios es peor que gastar ineficientemente ahí donde es realmente necesario.

La racionalización presupuestaria tendrá que **contribuir a la recuperación de la política fiscal como instrumento de política económica**, sintonizada con la política monetaria y encajada dentro de la política general de desarrollo.

Por último, la racionalización presupuestaria forma parte de la racionalización de la administración pública, y, por lo tanto, tiene que ver con la **estructura de la organización de las entidades públicas**, con los objetivos de las diferentes reparticiones burocráticas y con el desempeño de los servicios del Estado. Esto significa que la legislación que regula el funcionamiento de la administración pública puede favorecer o entorpecer la racionalización presupuestaria al imponer tipos de organización eficientes o ineficientes.

Consideraciones sobre la Nueva Constitución Nacional y su Relación con la Racionalización Presupuestaria

Sin entrar en los detalles de las leyes y reglamentos que rigen actualmente el funcionamiento de la administración pública, es indudable que, estando esta administración sometida al derecho público, no tiene la flexibilidad de reorganizarse oportunamente y adaptarse a un cambio en su misión u objetivos inmediatos. La propia ley limita a la administración pública, y la hace excesivamente rígida, en contra de los principios modernos de gestión. La nueva Constitución Nacional de Junio de 1992 tendrá su impacto sobre el gasto estatal, como veremos en los siguientes ejemplos:

a) **La descentralización administrativa y la creación de los gobiernos departamentales.**

Es necesario evitar que los gobiernos departamentales se conviertan en costosos apéndices de la administración central. Como antes se señaló, la normativa sobre administración financiera del Estado debe alcanzar a todos los organismos públicos relevantes para el logro de la gobernabilidad fiscal. Esto no significa, necesariamente, que todos los organismos públicos se incluyan en el Presupuesto de la Nación, sino más bien que la institucionalidad fiscal contemple normas que regulen la administración de recursos públicos por estas entidades, sus posibilidades de endeudamiento y las transferencias intersectoriales.

La centralización de la autoridad fiscal apunta a que la institucionalidad financiera del sector público establezca una clara responsabilidad de la administración de las finanzas públicas y, en especial, de los fondos generales de la nación. De no existir dicha autoridad es imposible asegurar un manejo coherente de la política fiscal. En la medida en que este principio se liga especialmente a la administración de los fondos generales de la nación, compuestos principalmente por la recaudación tributaria, no es incompatible con el otorgamiento de autonomía financiera a organismos descentralizados, empresas o gobiernos subnacionales, cuando éstos cuentan con fuentes propias de financiamiento y no demandan aportes provenientes de impuestos nacionales (Marcel 1993: 12).

Para ello, **los gobiernos departamentales tendrán que contar con las herramientas técnicas y la legislación que les permitan autofinanciarse.** En los casos en que el Presupuesto General de la Nación otorgue subvenciones, ellas tendrán que responder a las necesidades de cada departamento, y también considerar el aporte de cada departamento en la generación de ingresos tributarios.

Por otro lado, los gobiernos departamentales pueden cumplir una importante tarea de ayuda en la racionalización de la administración pública, **controlando y evaluando la acción de las reparticiones de la Administración Central en los distintos departamentos.** Al ser los gobernadores y las juntas departamentales electos por los habitantes del departamento, tendrán un interés muy especial en que los servicios que presten los ministerios y entes descentralizados en su departamento sean eficientes. Como contralores de la eficiencia de los entes públicos, y con

acceso directo a la máxima autoridad del ejecutivo, los gobernadores pueden ser promotores de la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Los gobiernos departamentales deberían poder asumir progresivamente la responsabilidad de la administración de varios servicios públicos que afectan a más de un municipio, como el caso de las obras públicas, los grandes centros de atención médica, y otros. Los gobiernos departamentales, como los municipales, serían controlados más de cerca por los ciudadanos y usuarios.

b) **La asignación del total del Impuesto Inmobiliario a los gobiernos municipales y departamentales.**

Desde el inicio de 1993, algunas municipalidades, como las que rodean los grandes centros urbanos como Asunción, Encarnación y Ciudad del Este, han tenido un éxito notable en recaudar el impuesto inmobiliario. Se deberá hacer un esfuerzo significativo para asistir técnicamente a las municipalidades menores, a fin de permitirles aumentar la recaudación de impuestos. Principalmente se deben mejorar los sistemas de información sobre catastros y revisarse los montos y porcentajes límites fijados por ley para cada municipio.

La experiencia exitosa en la recaudación del impuesto inmobiliario por parte de los municipios más importantes, indica que los gobiernos municipales y departamentales tienen mejores sistemas de fiscalización y cobro, probablemente al estar más "cerca" del contribuyente. Este **poder de fiscalización** puede emplearse también en la recaudación de otros impuestos, tales como el IVA o el impuesto a la renta, para la Administración Central o el gobierno departamental, a cambio de permitir una participación de los municipios en los ingresos recaudados. Al mismo tiempo se instituiría un control más exigente, al estar por lo menos dos organismos interesados en recaudar, y, por lo tanto, en controlarse mutuamente.

Otra alternativa -quizás más viable- para hacer operativa una verdadera descentralización es **introducir un sistema de coparticipación impositiva** como el implementado en Bolivia. Es decir los ingresos tributarios deberán distribuirse como sigue: 80% para la Administración Central, 10% para los departamentos y 10% para las municipalidades.

Pues depender sólo del impuesto inmobiliario, que actualmente representa menos del 1% del total de ingresos tributarios, significa graves problemas financieros para los gobiernos municipales, y en especial departamentales. La recaudación y la distribución coparticipativa puede ser realizada a través de la red bancaria, permaneciendo en el Ministerio de Hacienda las funciones de contraloría, registro de contribuyentes y supervisión tributaria.

c) **La especificación de un porcentaje fijo del Presupuesto de la Administración Central para educación**

La Constitución dice; " Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones" (Art. 85).

Este artículo necesita del apoyo de leyes más específicas para que sea cabalmente aplicable, respetando el sentido que quisieron darle los miembros de la Convención Constituyente.

En primer lugar se tendrá que especificar el significado de la palabra "destinados". Si esto significa aprobados por el Congreso, e incluidos en el Presupuesto, el objetivo de incrementar los recursos destinados a la educación seguiría siendo sólo una expresión de deseo, ya que no existe ninguna seguridad de que lo gastado efectivamente por el Estado corresponda a lo presupuestado.

En segundo lugar, el Presupuesto General de la Nación incluye no sólo a la Administración Central, sino también a los entes descentralizados y a las empresas públicas. Por lo tanto, una interpretación amplia del artículo constitucional en cuestión, podría llevar a justificar subvenciones a programas "educacionales" en los organismos descentralizados.

d) **La autarquía presupuestaria del Poder Judicial**

El artículo 249 de la Constitución Nacional encierra a su vez dilemas que deberán ser aclarados cuanto antes por ley.

El término autarquía significa autosuficiencia de recursos. Sin embargo el Poder Judicial, por su naturaleza misma, no puede pretender producir

recursos propios en contrapartida a los servicios que presta. Esto coloca al Poder Judicial en una situación similar a la de la Universidad Nacional, el INDI, la DIBEN, INTN, que no pueden sobrevivir sin subvenciones del Estado a través de transferencias desde la Administración Central.

Ya hemos visto que la inclusión de un monto en el Presupuesto no significa ue en la ejecución del mismo sea respetada la cifra aprobada. Ciertamente no será superior, pero muy probablemente será inferior. De hecho, al requerirse mes a mes la autorización del Poder Ejecutivo para el desembolso de recursos, este puede reducir el Presupuesto y redistribuir (en porcentaje) las asignaciones, cumpliendo en ciertos casos con el ciento por ciento de lo presupuestado, y en otros con menos del cuarenta por ciento, por dar una cifra.

Si los recursos asignados al Poder Judicial, siguiendo la modalidad descrita por la Constitución, pasan por estas diferentes instancias de decisión, reglamentadas por la Ley 14 de Presupuesto, la autarquía del Poder Judicial será, en el mejor de los casos, relativa.

Otros Aspectos Referentes al Presupuesto

De acuerdo con la nueva Constitución Nacional, el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación tendrá que ser discutido y aprobado en el Congreso en un plazo máximo de cien días, incluyendo el trabajo de una comisión bicameral y los debates en plenaria de ambas cámaras. Para que este debate sea fructífero, proponemos se implementen las siguientes normas prácticas:

a) El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo deberá ir **acompañado de una presentación en la que se compare, rubro por rubro, la propuesta con lo efectivamente realizado en los cuatro años anteriores.** Esto significa comparar los nuevos gastos propuestos con lo que realmente se gastó anteriormente, no lo aprobado o lo refrendado, y los ingresos con lo realmente recaudado en años anteriores, no con lo propuesto o lo liquidado.

b) Toda la **información** deberá ser también presentada mostrando el **destino por departamento,** a fin de que los gobiernos departamentales puedan conocer el valor de los servicios que la

Administración Central presta a su departamento. Es inclusive deseable interpretar que la intervención de los gobiernos departamentales en la formulación del Presupuesto de la Administración Central será activa y participativa. Los gobiernos departamentales, inclusive, tendrán que opinar ante los ministros y el Presidente sobre el uso que hace cada ministerio de sus fondos en cada departamento.

c) **Las Entidades Descentralizadas** sin fines de lucro (es decir, las que no son empresas públicas), además de presentar su presupuesto de ingresos y egresos, tendrán que **presentar un balance debidamente verificado por un servicio de auditoría externa.** La forma, el contenido y la publicación de los estados financieros serán como los que rijan para las fundaciones y otras asociaciones.

d) **Las empresas públicas** deberán **presentar sus balances** generales y demás estados financieros anuales debidamente verificados por auditores externos. La forma y el contenido de los estados financieros serán idénticos a los que se exijan a las Sociedades Anónimas. Además, la información provista al Congreso deberá contener; un presupuesto de operación, un presupuesto de inversiones y un presupuesto de contratación, desembolso y amortizaciones de créditos. Cabe señalar que la Ley de Presupuesto de 1993 establece el requerimiento de que dichas empresas, así como el resto del sector público descentralizado, presente al Ministerio de Hacienda información mensual sobre sus operaciones para permitir mayor seguimiento de sus gestiones.

e) **Los bancos o instituciones estatales** dedicadas a la asistencia financiera deberán presentar estados financieros sometidos a auditoría, iguales a los que se exijan a los bancos privados.

f) **Las regalías** cobradas por el uso de energía de Itaipú, los créditos externos, la ayuda internacional no reembolsable, o cualquier otro ingreso probable del Estado que dependa para su realización efectiva de decisiones tomadas en esferas fuera del control estatal, deberán estar destinados en primera instancia a un Fondo Nacional de Desarrollo, el cual presentará por separado un plan de ejecución tentativo, señalando explícitamente qué actividades estarán sujetas a la disponibilidad de los fondos previstos como ingreso.

Así, agrupando a instituciones similares para ser analizadas de acuerdo con criterios diferentes, más adaptados a sus propósitos y tipo de organización, y estudiando por separado el origen y el destino de fuentes internacionales, la discusión o negociación del Presupuesto se aproximará más a la realidad.

Sistema de Evaluación de Programas

El principio de racionalidad procura asegurar que los recursos fiscales sean asignados de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia. Ello implica que la normativa sobre administración financiera debe procurar establecer una vinculación entre los programas, resultados y metas de la gestión de los organismos públicos y los recursos asignados para su financiamiento. Particular importancia tiene a este respecto el **tratamiento de los proyectos de inversión y los programas sociales**, respecto de los cuales dicha normativa debería establecer instancias de evaluación y aprobación técnica previa a su incorporación al presupuesto.

Se deberían introducir e imponer **indicadores de eficiencia**, pertinentes y diferenciados, de acuerdo con el tipo de programas o proyectos de que se trate. Dichos indicadores deben mostrar los resultados que se han logrado en beneficio de la población receptora de los servicios estatales.

Relacionar el gasto estatal con resultados concretos para la población es importante, y también lo es el estricto control de los gastos. Por lo tanto, una tarea impostergable es la de **fortalecer la labor de la Contraloría General de la República** modernizando el sistema contable de la administración pública, y realizando auditorías en reparticiones elegidas por sorteo. La Contraloría tendrá que actuar como un Auditor, no como una segunda contabilidad, ni como policía.

Bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación, los gobiernos departamentales tendrán que cumplir un rol más activo en la evaluación de los resultados de las acciones de la administración central en sus departamentos. Asimismo, tendrán que incorporarse a la evaluación de los proyectos con financiación internacional que se ejecuten en su jurisdicción geográfica. A tal efecto, los gobiernos departamentales serán auxiliares importantes de la racionalización de los proyectos estatales.

Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)

En materia de inversiones públicas deberá contarse con una organización institucional para la toma de decisiones respecto a los proyectos de inversión pública, cuyo objetivo sea lograr una eficiente asignación de los recursos escasos hacia las posibilidades de inversión más rentables. Además, se pretende dinamizar el proceso de programación de las inversiones, evaluar en forma oportuna el impacto socio-económico, y lograr mayor coherencia con los objetivos de desarrollo y con la política fiscal.

Actualmente en el marco del convenio de cooperación técnica con el BID se cuenta con un **programa para sistematizar la programación de inversiones públicas.** Los principales objetivos del mismo son: a) contar con un sistema actualizado de información computarizada que realice la programación presupuestaria con el seguimiento de las inversiones públicas, b) implantar un sistema institucionalizado para la toma de decisiones respecto a los proyectos de inversión pública, c) desarrollar un sistema de costo beneficio para evaluar los proyectos, y d) implantar un sistema de inventario permanente de los proyectos de inversión pública.

El cumplimiento de estos objetivos permitirá contar con elementos para **priorizar en base a criterios técnicos la realización de inversiones públicas** desde un punto de vista nacional, lo que otorgará mayor eficiencia y racionalización en el uso de los recursos escasos. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) que se implemente deberá trabajar estrechamente con el área de presupuesto del Ministerio de Hacienda, así como con los servicios, instituciones y empresas del sector público que realizan actividades de inversión.

Así también, un Sistema Nacional de Inversiones Públicas permitirá **programar las inversiones a largo plazo,** lo que es una herramienta fundamental en materia presupuestaria. Las evaluaciones ex post de las inversiones realizadas otorgará un proceso de formulación de presupuesto que dé mayor importancia a la discusión de los resultados que se pretenden lograr.

En este sentido, para dar mayor fuerza al proyecto y convertir dicha unidad en una dependencia eminentemente técnica con capacidad de

decisión en materia de inversión pública, se deberían incorporar modificaciones al Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado analizado más arriba. Las modificaciones deben tender a asegurar una plena participación del SNIP en todo lo que se refiera a los programas y proyectos de preinversión e inversión del Estado. Esta entidad deberá decidir, en coordinación con las instituciones públicas y el Ministerio de Hacienda, todos los aspectos referentes a esta materia, en las diferentes etapas de definición, formulación, evaluación y ejecución presupuestaria.

3.2. Reformas del Sector Público en General

3.2.1. Organización del Poder Ejecutivo

Si bien en 1991 fue aprobada la Ley N° 109/91, que establece las funciones y la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda y, más recientemente, fue aprobada una Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, gran parte de los ministerios o no cuentan con una estructura orgánica o disponen de marcos legales caracterizados por su anacronismo.

Lógicamente, no existe ninguna simetría, vínculo interinstitucional ni integración, en la actual estructura del Poder Ejecutivo, a pesar de las nuevas Cartas Orgánicas con que fueron dotados los ministerios antes mencionados.

La propuesta de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, elaborada en el marco del Proyecto MDP/PAR/90/508 del PNUD, **intenta paliar este vacío en la actual estructura institucional y jurídica del Poder Ejecutivo.**

Exposición de Motivos

La actual organización de la Administración Central se caracteriza por una gran dispersión de fuentes legales, resultado de múltiples iniciativas jurídicas, dirigidas a modificar la estructura organizativa y competencia de diferentes ministerios. Este hecho ha impedido distinguir debidamente los vínculos interinstitucionales y la relación jerárquica con otras instancias del Poder Ejecutivo. No se cuenta con un marco global e integrador. Se resuelven aspectos parciales y aislados.

Como resultado de ello, la consistencia jurídica de la normativa vigente no pudo garantizar la racionalidad técnico-organizativa de la Administración Central. Esa falta de integración que se observa entre los distintos ministerios, ha generado, en algunos casos, superposición de responsabilidades, y en otros, ausencia de funciones.

Evidentemente, la actual organización del Poder Ejecutivo requiere de una filosofía y un modelo institucional diferente, basado en tres principios básicos:

a) **Integridad de la organización**

El proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo concibe su organización como un conjunto articulado de niveles jurisdiccionales (Administración Central, descentralizada y local) y de organizaciones (Presidencia de la República y ministerios) con sus correspondientes unidades.

Las atribuciones y competencias no han sido consideradas por separado sino en conjunto, en términos del rol del Estado ejercido por el Poder Ejecutivo, cuyos diversos aspectos son distribuidos racional y exhaustivamente, entre las diversas instancias que lo componen.

De esta manera se propone una norma única e integral, que reemplazaría a cartas orgánicas parciales y disímiles que regulan el actual funcionamiento institucional del Ejecutivo.

b) **Actualización tecnológica**

El proyecto incorpora conceptos de sistema horizontal y de integración normativa. Los "sistemas horizontales" son aquellos conjuntos de tecnologías de gestión mediante los cuales se realizan actividades comunes a diversas organizaciones de una manera integrada, mediante el empleo de metodologías y herramientas tecnológicas modernas.

Estos sistemas horizontales se refieren a las gestiones de:

- administración de la creación y modificación de las estructuras organizativas;
- recursos humanos;

- planificación;
- administración financiera;
- compras y suministros; y
- control de gestión.

Lo señalado permitiría concebir a la gestión pública como una unidad desde el punto de vista tecnológico, reemplazando a la vieja concepción normativista -que resolvía lo administrativo sobre la base de disposiciones y procedimientos formales- por un enfoque sistémico, aprovechando al máximo las facilidades informáticas.

Con este conjunto de normas, por primera vez, se intentaría sistematizar la labor del Gobierno, a través de la adopción de un marco jurídico que incorpora criterios técnicos rigurosos, consistentes y actualizados.

c) **Democratización de la gestión**

El proyecto apunta a disminuir la incertidumbre que crea la vigencia de normas heterogéneas, que permiten el ejercicio discrecional de la función pública, reducen la transparencia y dificultan el control social de la gestión.

Una clara delimitación de competencias, la mayor coherencia e integración de los sistemas horizontales y las modalidades de coordinación interinstitucionales previstas en la propuesta contribuirán, sin duda, a una administración pública más democrática.

Propuesta

La presente propuesta de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a nivel de la Presidencia de la República, plantea la conformación de tres unidades organizativas: el **Despacho Presidencial**, a cargo directamente del Presidente de la República, el **Consejo de Ministros**, integrado por los titulares de los Ministerios y Secretarías de la Presidencia, y las **Secretarias de la Presidencia**, a las cuales el proyecto asigna jerarquía equivalente a la de los Ministerios.

Las funciones y competencias comunes y específicas de cada una de las instancias citadas se encuentran claramente definidas. Las Secretarías de la

Presidencia propuestas son: **Secretaría General de la Presidencia, Secretaría Técnica de Planificación** y la **Secretaría de la Función Pública** (actual Dirección General del Personal Público).

Por otra parte, los Ministerios estarán conformados por las siguientes unidades organizativas: **Despacho Ministerial** (cuya jefatura estará a cargo directo del titular de cada Cartera de Estado), el **Gabinete Ministerial** (integrado por los Subsecretarios de cada Ministerio) y las **Subsecretarías.**

3.2.2. Reformas de Organización Administrativa del Estado

Es necesario modificar la actual "Ley de Organización Administrativa" de 1909 y sus posteriores modificaciones, a fin de contar con un marco jurídico más moderno, que imprima racionalidad y transparencia a la organización administrativa del Estado. Se han hecho una serie de proyectos en el marco del Proyecto MDP/PAR/90/508 del PNUD relativos a una nueva normativa sobre administración de bienes y servicios, a nuevos procedimientos y recursos administrativos y a una nueva normativa sobre la función pública. Los mismos deberán ser debidamente analizados para efectuar las modificaciones que correspondan, cotejar con otros proyectos y ser presentados dentro de una Ley marco de Organización Administrativa del Estado[8].

3.3. Recomendaciones Finales

El gran esfuerzo que implica una reforma administrativa y que en parte se traduce en la implementación de diferentes proyectos y propuestas, supone que se desarrollen acciones que tiendan a: a) la transformación de las pautas culturales vigentes en el sector público, b) una mayor transparencia de las acciones del mismo, c) la desburocratización de los procedimientos, y d) un mayor control social de la gestión pública. Una acción más racional del sector público no sólo permite un mejor

---

[8] En el Documento "Ordenamiento del Mercado", se propone la modificación de la Ley de Organización Administrativa del Estado y de otras disposiciones legales que conforman el esquema de adquisiciones del Estado, en especial el sistema de licitaciones.

desempeño de las finanzas públicas, sino también otorga mayor eficacia y eficiencia al accionar del sector público.

A continuación se señalan algunas de las recomendaciones realizadas por el Proyecto MDP/PAR/90/508 para una adecuada prosecución de las reformas ya introducidas en el campo de la administración pública (tanto administración fiscal como del sector público en general) y para la implementación de propuestas y proyectos, tanto los que ya se encuentran en elaboración como también otros que deberán ser desarrollados en la medida de las necesidades:

a) **Fortalecer las estructuras institucionales** que darán continuidad y permanencia al programa de modernización del Estado, independientemente de los cambios de Gobierno.

b) **Desarrollar tecnologías** de gestión actualizadas (sistemas horizontales).

c) **Identificar los factores de la cultura administrativa** que traban la gestión, y diseñar propuestas para su superación.

d) **Promover la formación y capacitación de funcionarios** públicos en áreas estratégicas de la gestión.

e) **Asistir en el proceso de institucionalización** de la descentralización político-administrativa del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Berterrechte, R.O.: Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Proyecto MDP/PAR/90/508

BID/PNUD: Convenio BID ATN/SF-3473-PR. Proyecto PNUD/OSP PAR 90/006. Programa de Fortalecimiento Institucional en Áreas Prioritarias del Sector Público. Informe Final. Asunción, junio 1993

Frediani, R.O.: Desregulación y Privatización de Empresas Públicas en Bolivia. Argentina, 1990

Groisman, E.I.: Procedimiento y Recursos Administrativos. Proyecto MDP/PAR/90/508

Marcel, M.: Informe sobre el Proyecto de Ley de Administración Financiera del Estado de la República del Paraguay. Informe realizado a pedido del CEPPRO. Mimeo. Santiago de Chile, agosto 1993

Proyecto MDP/PAR/90/508: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Proyecto MDP/PAR/90/508: Normativa Sobre la Función Pública

Proyecto MDP/PAR/90/508: Programa de Modernización del Estado. Asunción, marzo 1992

Sosa Jovellanos, C.: Un Diagnóstico de la Reforma Tributaria y Algunas Sugerencias. En: Balance Financiero. Año V. N°58. Abril 1993

F A S E II

PARTE III

Reforma del Sistema Financiero

Aspectos Conceptuales de una Reforma del Sistema Financiero
Evaluación y Perspectivas de la Reforma Financiera en Paraguay
El Proyecto de Ley del Banco Central
Reforma del Sistema Financiero
Sistema de Seguros: Principales Aspectos de una Nueva Ley
Determinantes para el Desarrollo del Mercado de Valores
Reforma del Sistema Previsional: Condiciones Previas y Pasos a Efectuar

RESUMEN

Esta tercera parte de las "Políticas Específicas y Sectoriales" presenta propuestas para la prosecución coordinada y ordenada de la reforma financiera. La misma deberá orientarse dentro de un enfoque sistémico, atendiendo las peculiaridades de cada uno de los sectores que integran el sistema financiero, así como la congruencia general del marco normativo. La estrecha interrelación entre el mercado financiero, de capitales, de seguros y de previsión indica que el éxito o el fracaso del desarrollo de uno de ellos afecta y repercute directamente en los demás. En este sentido, el desarrollo del mercado de valores, como del sistema previsional con capitalización individual, necesita de un sistema bancario sólido, solvente y transparente. Del mismo modo, mantener la estabilidad real del valor de los instrumentos financieros depende de una banca central que cumpla eficientemente con su función de preservar el valor del signo monetario nacional.

En primer lugar se examinan los aspectos que debe contener un proyecto de **Carta Orgánica del Banco Central**. Se sugiere la autonomía de gestión de la institución monetaria para llevar a cabo sus objetivos sin mayores interferencias, así como la determinación precisa de topes legales a la concesión de créditos al sector público.

Con relación a los instrumentos monetarios, se propone disminuir los aún elevados niveles de encaje legal, debiendo especificarse que el nivel máximo en moneda nacional no supere el 30%, y el de moneda extranjera no exceda el 50%. A fin de dar mayor flexibilidad a la política monetaria y realizar la misma dentro de un sistema financiero moderno y abierto, se debería hacer uso del instrumento más idóneo a disposición de esta Institución: las operaciones de mercado abierto. Para ello la carta orgánica del Banco Central no debería fijar límites inferiores al encaje legal. Se deberían restringir, tanto cuanto sea posible, los depósitos compulsivos del sector público en la institución monetaria. Además, el redescuento debe ser genérico y de última instancia para las instituciones bancarias, de lo contrario el Banco Central pierde su función esencial para convertirse en un banco de desarrollo.

En segundo lugar, en el marco de la **reforma del sistema financiero**, se da prioridad a la necesidad de definir el modelo de organización bancaria que más se adecue a la realidad y necesidades del país. El modelo de banca universal, además de la consabida ventaja para desarrollar economías de escala y de alcance por su capacidad de elevar la rentabilidad y eficiencia del sistema, facilitará con su estructura organizativa la transparencia de la vinculación entre las entidades financieras existente actualmente en el país. Además, este modelo de organización bancaria permitirá reducir la segmentación del mercado, desarrollar la competencia en igualdad de condiciones y someter a las instituciones dentro del sistema financiero (formal e informal) a las mismas reglas de juego. Todos estos factores posibilitarían un mayor grado de internacionalización de las instituciones financieras.

La introducción de una nueva estructura organizativa de los bancos implica, en primer lugar, darle la institucionalidad legal necesaria a través de la promulgación de leyes que regulen el sistema financiero en general y, en segundo lugar, montar una estructura de supervisión, capaz de detectar, con la debida antelación, la situación de solvencia de las instituciones financieras. El nuevo marco legal debe reflejar la estructura de organización del sistema y contener las regulaciones relevantes para garantizar la transparencia y el buen desarrollo de su funcionamiento. Sólo las instituciones financieras con los indicadores de solvencia exigidos deberán ser autorizadas para incursionar en nuevas actividades dentro de la estructura de la banca universal. Por el contrario, las instituciones insolventes, tanto privadas como públicas, deberán someterse a una política de saneamiento, entendiéndose por ello su intervención, liquidación, recapitalización o fusión.

De fundamental importancia para la eficiencia del sistema, en especial dentro de un modelo más permisivo para ofrecer una vasta gama de servicios financieros de forma directa, es contar con un sistema de supervisión y regulación ágil y dinámico. Para ello es prioritario impulsar la reestructuración y fortalecimiento del ente de supervisión y control del sistema financiero. La superintendencia deberá contar con la independencia técnica, presupuestaria y administrativa que el cumplimiento del rol de supervisor exige. El sistema de supervisión que más se adecuaría a la estructura organizativa que se propone es el funcional, especializado en las distintas actividades, con posibilidades de realizar una supervisión en base consolidada cuando las actividades se

realicen dentro de un conglomerado financiero. En este caso, se propone diseñar un sistema en donde exista un regulador funcional líder, encargado de controlar, cuando fuere necesario, en forma coordinada con los demás supervisores, las actividades de un conglomerado financiero.

Para dar mayor eficacia al marco regulatorio se deberán sustituir las restricciones a las actividades de los bancos por los siguientes cuatro aspectos fundamentales: a) seguro explícito a los depósitos, para reducir el riesgo moral inmerso en el seguro implícito, b) regulaciones sobre adecuación de capital, que determinen el capital mínimo de acuerdo a la estructura de activos ponderados según su riesgo, y establezca una regla única de suficiencia de capital para todas las instituciones que realizan actividades similares, c) regulaciones sobre pago de dividendos y, d) mecanismos adecuados de supervisión preventiva.

En tercer lugar, se analizan los aspectos relevantes de una nueva **ley de seguros**, a fin de que este mercado se adecue a las pautas adoptadas en los demás países del mundo. En tal sentido, el Margen de Solvencia constituye un sistema elemental de una legislación moderna en materia de seguros. La nueva legislación deberá también contener políticas de liberalización y de especialización, en particular en lo que se refiere a seguro de vida, pilar fundamental para el desarrollo de un sistema de fondos de pensiones privadas. Esto acarreará la necesidad de fortalecer las políticas de supervisión y control del sistema de seguros, lo que necesariamente deberá implicar una política de saneamiento del sector.

En cuarto lugar, se examinan los aspectos para **dinamizar y desarrollar de forma transparente el recientemente iniciado mercado de capitales**. En este sentido la principal institución fiscalizadora (Comisión Nacional de Valores) debe estar constituida por profesionales idóneos e independientes que no representen sectores económicos ni grupos de interés. Asimismo, la Bolsa de Valores debe restringirse a establecer el marco físico para la operación de intermediarios, debiendo ser una institución sin fines de lucro.

Es imprescindible, por otra parte, la necesidad de clasificar el riesgo de los instrumentos de deuda y acciones de empresas por cuenta de las mismas. Para ello se podrían contratar reconocidas empresas internacionales de Clasificación de Riesgo, lo que daría mayor reputación internacional al mercado de capitales en el país. Finalmente, se enumeran algunas

condiciones fundamentales para generar confianza a invertir en títulos de deuda, entre las cuales se citan la modificación de la ley de sociedades anónimas y la necesidad de ofrecer estados financieros transparentes y aplicar normas contables acordes con estándares internacionales.

Por último, este trabajo ofrece recomendaciones para la **reforma del sistema previsional**, de candente discusión en el país actualmente. La desmonopolización del sistema actual de reparto, ya establecida en la Constitución Nacional, deberá conducir a la introducción de un sistema de capitalización individual, el cual, además de posibilitar mejores rendimientos, garantiza una mayor transparencia de los derechos de propiedad sobre los fondos. Dos cuestiones claves que tener en cuenta para iniciar el proceso son: en primer lugar, la necesidad de separar el sistema de pensiones del de la prestación del servicio de salud, por la distinta naturaleza de ambas operaciones; y, en segundo lugar, la necesidad de disociar jurídica y patrimonialmente el fondo del seguro de la administración financiera del mismo. Antes de implementar un nuevo sistema, por lo delicado del tema, pues están en juego los fondos de terceros, se propone en primer lugar, diseñar el nuevo esquema del sistema previsional, cotejando diferentes modelos de organización estructural del mismo, con el objeto de evitar los altos costos administrativos y, por ende, la ineficiencia del sistema y, en segundo lugar, crear una superintendencia de fondos de pensiones y seguros, a fin de realizar la regulación y supervisión necesarias para prever los posibles abusos de administración. Se insiste en la importancia de contar con un sistema financiero sólido para garantizar la seguridad de la inversión de los fondos en depósitos bancarios. Finalmente, un aspecto fundamental es regular estrictamente la inversión de fondos, restringiéndolos a instrumentos establecidos por ley y autorizados por la Comisión de Inversiones.

CUADRO SINÓPTICO Nº 1

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES	
III. REFORMA FINANCIERA Aumentar los niveles de ahorro nacional, reducir costos de intermediación, asignar eficientemente los recursos	
1 OBJETIVO Banca central que preserve el valor del signo monetario nacional	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A Autonomía de gestión	a. Período de directorio no coincidente con el presidencial b. Evitar establecer topes legales a presupuesto monetario
B. Mayor flexibilidad de la política monetaria	a. Sustituir instrumentos administrativos por operaciones de mercado abierto b. Reducir discrecionalidad en la aplicación del encaje legal· nivel máximo 30% M/N, 50% M/E, eliminar niveles mínimos c. Establecer topes legales a la concesión de créditos al sector público d. Reducir depósitos compulsivos del sector público e. Utilizar redescuento de carácter genérico y como instrumento de última instancia

2. OBJETIVO: Desarrollar un sistema financiero eficiente, sólido y transparente que cumpla eficazmente con su rol de intermediador de recursos financieros	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Definir modelo de organización bancaria que tienda hacia estructura de banca universal	a Otorgar la institucionalidad legal que regule y garantice la transparencia y buen desarrollo del sistema b. Montar estructura de supervisión, control y regulación ágil y dinámica
B Diseñar marco regulador coherente, atendiendo a las peculiaridades de cada uno de los sectores que integran el sistema	a Debe reflejar estructura de organización del sistema b Debe permitir incursionar en nuevas actividades, previa autorización, sólo a instituciones solventes c. Debe ser flexible para incorporar nuevas actividades dentro del ámbito bancario d Debe incluir normas sobre tratamiento de problemas de solvencia, limitación de operaciones con personas relacionadas, control de calidad de cartera, calificadoras privadas de riesgo e Debe ser específica, sin dar lugar a deformación vía reglamentación
C Impulsar la reestructuración y fortalecimiento del ente de supervisión y control	a Superintendencia con autonomía técnica, presupuestaria y administrativa b Supervisión funcional especializada en distintas actividades financieras, con posibilidad de realizar supervisión en base consolidada cuando actividades se realizan dentro de un conglomerado financiero
D Enfatizar los siguientes aspectos: - seguro explícito - adecuación de capital	 - Examinar organismo oferente del seguro y restringir sólo a depósitos mínimos - Capital mínimo de acuerdo a estructura de activo ponderado según su riesgo

3. OBJETIVO: Adecuar el mercado de seguros a los principios de una economía de mercado	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Modificar y promulgar nueva ley de seguros	- Introducir Margen de Solvencia, introducir medidas de liberalización y saneamiento del sector, incentivar la especialización
B Fortalecer el sistema de supervisión y control	- Otorgar máxima autonomía técnica y funcionamiento independiente

4. OBJETIVO: Desarrollar con transparencia el mercado de valores	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A Otorgar institucionalidad legal para el desarrollo transparente del mercado de valores	a. Instituciones fiscalizadoras compuestas por profesionales idóneos e independientes b La bolsa de valores debe ser una institución sin fines de lucro
B. Otorgar confianza para invertir en instrumentos de deuda de empresas	a. Modificar ley de S A. b. Estados financieros transparentes, normas contables acordes con estándares internacionales, auditores externos c. Transformación de empresas públicas (ANDE, ANTELCO, PETROPAR) en S A , cuyas acciones sean cotizadas en bolsa d. Realizar clasificación del riesgo de instrumentos de deuda y acciones de empresas e Posibilitar contratación de empresas internacionales clasificadoras de riesgo para dar reputación al mercado de capitales en el país
C. Crear condiciones para el desarrollo del mercado	a Sistema financiero solvente y transparente b. Introducir mecanismos para garantizar estabilidad del valor real de los instrumentos c Valorización diaria de instrumentos d Reglamentar sobre uso de información privilegiada

5. OBJETIVO: Reforma del sistema previsional hacia un régimen de capitalización individual, a fin de elevar el rendimiento a los fondos y garantizar mayor transparencia de los derechos de propiedad sobre los mismos	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Diseñar nuevo sistema previsional hacia un esquema de capitalización individual	a. Desmonopolizar IPS b. Separar sistema de pensiones de prestación de salud c. Separar jurídica y patrimonialmente el fondo del seguro de la administración financiera del mismo d Elección de estructura organizacional cuidando el nivel de costos administrativos y por ende la eficiencia de las AFPs
B. Realizar las regulaciones y supervisión necesarias para prever abusos de administración	- Crear una superintendencia de fondos de pensiones y seguros
C Regular la inversión restringiéndola a instrumentos establecidos por ley y autorizados por la comisión de inversiones	a. Garantizar la seguridad de inversión de fondos b Poner límites a inversiones de instrumentos estatales para evitar manipulación de fondos por parte del Estado
D Incentivar el aumento de la cobertura por parte del Estado para sectores sin capacidad de ahorro durante vida laboral	a Introducir pensiones mínimas b Aporte estatal subsidiario complementario c. Posibilitar incorporación voluntaria de trabajadores independientes

CUADRO SINÓPTICO Nº 2

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES

Algunas Leyes y Proyectos de Leyes a ser Modificados

POLÍTICAS	TEMAS	LEY / PROYECTO DE LEY	PRINCIPALES MODIFICACIONES	SUGERENCIAS
III REFORMA FINANCIERA				
	Política Monetaria	- Proyecto de Ley de "Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay"		a Período de duración de directorio 1 a 2 años superior al correspondiente al Ejecutivo o Legislativo b No establecer topes legales a presupuesto monetario c Incluir reglamentaciones sobre encaje legal Fijar topes máximos de 30% para M/N y 50% para M/E, no fijar topes mínimos d Prohibir aval del BCP al Ministerio de Hacienda e Fijar topes legales al crédito para el Sector Público f Introducir cláusulas sobre tasas de interés g Prohibir redescuentos selectivos o sectoriales
	Reforma Financiera	- Proyecto de Ley de Bancos y Otras Entidades Financieras		a Contemplar estructura organizativa del sistema bancario dentro del modelo de banca universal b Establecer la incursión en nuevas actividades bajo previa autorización, sólo a instituciones solventes c Contemplar normas sobre tratamiento de problemas de solvencia d Incluir aspectos relacionados con sistema bancario en ley de bancos y no en carta orgánica e Establecer normas sobre seguro explícito, adecuación de capital , mecanismos de supervisión preventiva y pago de dividendos f Establecer superintencia con autonomía administrativa y de gestión g Adecuar sistema de supervisión a nueva estructura de organización bancaria
	Mercado de Seguros	- Ley de Seguros		a Introducir el sistema de margen de solvencia, incluyendo especificidades necesarias de su mecánica b Otorgar a aseguradoras máxima libertad para formular las políticas de seguros y reaseguros c Reglamentar sobre órgano de supervisión, el mismo debe estar obligado a proporcionar información permanente a asegurados
	Mercado de Capitales	- Ley 94/91de Mercado de Capitales	- Comisión Nacional de Valores	a Independencia de sectores interesados b Miembros técnicos idóneos e independientes c No debe reglamentar emisión de títulos del Banco Central
			- Sobre Casas de Bolsa	a Cuando forma parte de conglomerados financieros, realizar supervisión en base consolidada b Debe ser institución sin fines de lucro
			-Sobre Emisión de Títulos	a Clasificar riesgo de instrumentos de empresas b Posibilitar contratación de empresas internacionales de clasificación de riesgo

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES

Algunas Leyes y Proyectos de Leyes a ser Modificados

POLÍTICAS	TEMAS	LEY / PROYECTO DE LEY	PRINCIPALES MODIFICACIONES	SUGERENCIAS
	Sistema Previsional	Nueva Ley de sistema previsional		a Permitir desmonopolización de IPS b Separar sistema de pensión del sistema de prestación de salud c Disociar captación de administración de fondos d Introducir sistema de capitalización individual e Incorporar estrictas reglamentaciones sobre inversión de fondos f Limitar inversión en títulos estatales g Posibilitar actividad de AFPs dentro de estructura de "holding" bancario h Crear superintendencia de fondos de pensiones i Crear ente calificador de riesgo j Diseñar estructura del sistema, teniendo en cuenta problema de elevados costos administrativos que reducen eficiencia de AFPs k Establecer participación estatal para aumentar cobertura hacia sectores de menores recursos l Prever el período de transición y mecanismos de traspaso

1. ASPECTOS CONCEPTUALES DE UNA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

En los últimos diez años la mayoría de los países ha realizado una política de liberalización financiera con el objetivo de 1) aumentar los niveles de ahorro nacional; 2) reducir costos de intermediación, y permitir la innovación financiera; y 3) asignar los recursos a los proyectos de inversiones más rentables.

La política de reforma financiera es una política de desarrollo económico basado en el ahorro interno y los mecanismos de mercado. El ejemplo para este tipo de política constituyen países como Chile y algunos países asiáticos que la han aplicando por más de 20 años con resultados altamente favorables. En una primera etapa la experiencia de la liberalización generó crisis agudas en el sistema financiero e inestabilidad macroeconómica. Pero, con el correr de los años se acumuló experiencia que permitió a los organismos internacionales elaborar una secuencia ordenada de medidas necesarias para lograr mayores probabilidades de éxito del proceso. Es decir, hoy en día existen suficientes experiencias como para no repetir errores del pasado.

La experiencia de estos países enseña que **la aplicación de los instrumentos financieros debe basarse en condiciones preestablecidas**, resumidas en el siguiente cuadro. Se parte de una estabilidad macroeconómica en lo fiscal, en la balanza de pagos, en el sector monetario y cambiario. Seguidamente, se promulgan nuevas leyes financieras y se establece un nuevo esquema de regulación y supervisión. Antes de proceder a la liberalización interna del sistema financiero, se introducen nuevas normas contables, el seguro de depósitos y una central de riesgos. En el proceso de institucionalización también se recurre a un programa de recapitalización de las entidades insolventes. Luego de la liberalización de las tasas de interés y del mercado crediticio, se proyecta el desarrollo del mercado de dinero y de capitales. El último paso consiste en liberalizar los tipos de cambio y la cuenta de capitales.

La estabilidad macroeconómica es fundamental para introducir en forma efectiva una **nueva legislación bancaria**. Por ejemplo, si aplicamos una

nueva ley de bancos con mayores libertades y menos controles, en una situación de profundo déficit fiscal e inflación elevada, las tasas de interés pueden aumentar hasta el punto de apeligrar la estabilidad económica. Si se autoriza prestar y ahorrar en dólares en un contexto de desequilibrio de la balanza de pagos, reflejada en entrada masiva de capitales de corto plazo y apreciación de la moneda nacional, muchos agentes económicos estarían dispuestos a endeudarse en moneda extranjera. Una brusca subida del tipo de cambio podría arrastrar a la quiebra a muchos prestatarios.

LOS PASOS E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA FINANCIERA

1. ESTABILIDAD ECONÓMICA	- Lograr y consolidar la estabilidad macroeconómica en lo fiscal, monetario, cambiario y en la balanza de pagos.
2. ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL	- Elaborar y promulgar leyes y reglamentar la supervisión y regulación monetaria. - Desarrollar e implementar un plan de cuentas y normas contables universales, un sistema de control y vigilancia y una central de riesgos. - Crear un seguro de depósitos explícito.
3. SANEAMIENTO DE LA BANCA	- Intervenir, sanear o liquidar los bancos insolventes. - Recapitalizar los bancos. - Sanear, liquidar o privatizar los bancos públicos.
4. LIBERALIZACIÓN INTERNA	- Liberalizar gradualmente las tasas de interés, y eliminar gradualmente el control crediticio. - Profundizar el mercado de dinero y el mercado de capitales.
5. LIBERALIZACIÓN EXTERNA	- Liberalizar el tipo de cambio y permitir la libre movilidad de capitales. - Desarrollo de la banca universal e integración en el sistema financiero internacional.

Fuente: Elaboración propia

Antes de liberar las tasas se recomienda fortalecer la regulación monetaria y cambiaria, y la supervisión de las entidades. Pero ello es imposible sin antes adecuar el marco jurídico a las nuevas circunstancias, entidades e instrumentos financieros. El marco jurídico debe ser comprehensivo y cubrir todas las áreas de un sistema financiero moderno. Pero también debe establecerse cómo se elegirán las autoridades encargadas de la regulación y la supervisión, qué grado de autonomía tendrán, etc., sin por ello olvidar que la ley debe establecer claramente las condiciones en que el Banco Central podrá conceder préstamos al sector público y al sistema financiero. Es altamente recomendable introducir los instrumentos apropiados, como el Sistema de Control y Vigilancia, la Central de Riesgos y el Seguro de Depósitos explícito y en función al riesgo del activo

asegurado.

En la mayoría de los países en desarrollo se cuenta con entidades financieras del Estado cuya función es promover algún sector específico de la economía. Dichas entidades se caracterizan en general por altos costos administrativos y altas tasas de morosidad, que las convierten en instituciones poco solventes y dependientes de subsidios. El sector público financiero debe pasar por un proceso de transformación, sea por medio de la fusión, reestructuración, privatización, liquidación u otros.

En el caso de sanear la cartera morosa de los bancos estatales para convertirlos en bancos de segundo piso, se debería recapitalizarlos una vez establecido su patrimonio neto. El Banco Mundial tiene líneas de crédito para este tipo de operaciones. El saneamiento de los bancos también puede incluir a algunos bancos privados, cuyo patrimonio neto es negativo por el mismo motivo, es decir, una voluminosa cartera morosa. La forma de intervención, fusión, saneamiento y liquidación de las entidades financieras debe preverse estrictamente en la ley, de forma tal que se conozcan las reglas de entrada y salida al mercado.

Luego de realizar los pasos previos arriba mencionados, se pueden liberalizar primero las tasas pasivas y luego las activas, sin causar desequilibrios macroeconómicos. Esto permitirá el desarrollo del mercado de dinero, y una vez que la estabilidad macroeconómica se refleje en niveles de inflación de un dígito, puede iniciarse el mercado de capitales. El sistema financiero se profundizará integrando al mercado todos los instrumentos del mercado financiero internacional. El último estadio consiste en la liberalización total del tipo de cambio y de las transacciones de capital con el extranjero.

En resumen, para seguir la metodología indicada, primero sería recomendable lograr estabilidad macroeconómica, posteriormente renovar el marco institucional, y, finalmente, realizar la liberalización financiera.

2. *EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA FINANCIERA EN PARAGUAY*

La experiencia paraguaya de reforma financiera durante el período 1989-1993 fue completamente inversa a los pasos indicados en el punto anterior. El proceso se inició con la liberalización externa para dar paso a la liberalización interna. Simultáneamente se efectuó una política de estabilización macroeconómica y un esfuerzo por renovar las leyes bancarias que hasta ahora no pudo concluirse. En líneas generales, se realizaron una serie de avances en muy corto plazo, pero sin llegar a completar el proceso como fue el caso en otros países.

Algunos estudios sobre la reforma financiera iniciada en 1989 señalan que la misma agravó el problema de la falta de recursos financieros para la agricultura y la industria, además de elevar el costo de los créditos comerciales (Penner 1993; BCP 1993). Aparentemente, el sistema financiero no se ha desarrollado como se esperaba con la liberalización de las tasas de interés y la derogación de los mecanismos de control crediticio.

Así como señala Bitrán e.o. (1992: 34), los aspectos más preocupantes del sistema bancario en el Paraguay son:

- alto grado de relacionamiento entre bancos y clientes;
- escasa información sobre el riesgo real de la cartera de los bancos, y
- regulación bancaria permisiva, sin capacidad de cautelar efectivamente el riesgo asumido por los bancos.

Desde que se inició la reforma, se han habilitado numerosas entidades financieras, y las tasas reales activas se situaron por encima del 10%. Sin embargo, la intermediación no aumentó significativamente. Medido en valores constantes, se observa un estancamiento de los pasivos y activos financieros del sistema durante los últimos años. Tomando como criterio el M2/PIB, que mide el volumen de dinero en circulación y de depósitos bancarios como porcentaje del producto interno bruto, se observa una disminución de 12,7% a 11,7% entre 1988 y 1992.

Es decir que **la reforma aún no condujo ni a mayor profundización ni a menores costos.** La ineficiencia del sistema se amparó fuertemente en

su **marco regulatorio** totalmente inapropiado para el desarrollo de una banca competitiva. Se trata fundamentalmente de la Carta Orgánica del Banco Central, de la Ley de Bancos, de la Ley de Seguros, Ley del Banco de la Vivienda y de las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.

A modo de ejemplo, actualmente para un total de depósitos de US$ 1.200 millones existen casi 100 entidades financieras, es decir el promedio se ubicaría en US$ 12 millones, con lo cual es imposible, hoy en día, establecer un banco competitivo en América Latina. Esto en buena medida se debió al tratamiento inequitativo entre entidades financieras, lo que ha fragmentado el mercado, creando desigualdad competitiva y dificultando la eficiencia de la supervisión bancaria.

El Banco Central ha elaborado varios proyectos de leyes bancarias, así como las asociaciones gremiales que nuclean a las entidades financieras. Actualmente, ambos sectores están examinando los mismos para presentar un proyecto consensuado al Parlamento.

Por su parte, la **poca innovación en materia financiera** no favoreció la captación de ahorros y la selección de buenos proyectos de inversión. Uno de los propósitos claves de la reforma financiera, que es la substitución del redescuento por los Certificados de Depósitos de Ahorro (CDA), no se llegó a concretar de esta manera, lo cual a su vez hace aun difícil relajar la política monetaria. El dinero fácil, como lo son los redescuentos, los depósitos del sector público y los fondos provenientes del exterior, no han ayudado a la banca a prepararse para una dura competencia. La solvencia bancaria, contraria a lo que refleja el índice de solvencia del 15% que la ley exige, ha estado reduciéndose y la iliquidez reinante desvela el estado real del sistema.

Posiblemente, al resguardarse de todo riesgo sistémico, pues el Banco Central de hecho asume el seguro[1] sobre los depósitos, la banca no ve la necesidad de capitalizarse o provisionar las pérdidas de su cartera morosa. Tampoco el Banco Nacional de Fomento, con el mayor índice de

---

[1] De jure el Banco Central no asegura los depósitos del público. No obstante ante problemas de insolvencia de algunas entidades financieras, el Banco Central ha intervenido tales instituciones a fin de resguardar a los depositantes del posible riesgo de quiebra de las mismas. En sentido técnico esto seä entiende por seguro implícito.

morosidad entre los bancos, constituye un ejemplo. La magnitud de la cartera morosa del sistema aún no está determinada, pero se estima que ha aumentado como consecuencia de la crisis agrícola de 1992 y debido a la creciente práctica de otorgar créditos a empresas relacionadas, sobre las cuales no existe información. La Resolución 2 del Banco Central de junio de 1992 introdujo la clasificación del riesgo de la cartera y con ello, en breve, se conocerá mejor el estado del activo de las entidades, y, en consecuencia, el nivel de capitalización de las mismas.

A la escasez de recursos de largo plazo se sumó un bajo nivel de desembolso de préstamos externos provenientes de organismos multilaterales y de gobiernos que asisten el desarrollo del país, debido a la falta de prosecución de las reformas sugeridas. Cabe acotar que el proyecto de Reforma y Fortalecimiento del Sector Financiero[2] dirigido por el Banco Central con la ayuda del Banco Mundial, del BID y de la PNUD, está prosperando muy lentamente debido a la falta de promulgación de las nuevas leyes financieras. Ante esta situación los organismos multilaterales no han otorgado mayores créditos al país, y las entidades financieras han debido, frente a la débil profundización financiera, intermediar con recursos provenientes de la entrada de capitales de corto plazo, atraídos por el diferencial de tasas, lo que hace altamente riesgoso este tipo de financiamiento.

Es también digno de mencionar que la liberalización financiera no ha conducido a una significativa reducción de las operaciones informales. La principal causa de tales operaciones radica en las elevadas tasas de encaje legal (25%). El principal instrumento que posibilita la masificación del mercado informal es el uso del cheque como instrumento de crédito (cheque con fecha adelantada). Una buena regulación podría haber evitado el desborde de este fenómeno.

Por otra parte, es indiscutible que la liberalización llevó a un sinceramiento de algunas prácticas financieras, por ejemplo, el nivel de las tasas de interés que ahora ciertamente reflejan, aproximadamente, el costo

---

[2] Dicho proyecto tiene como objetivo: Estructurar todo el marco jurídico del sistema financiero, desarrollar un sistema de información para monitorear el sistema financiero, redefinir el rol de la banca pública, desarrollar el mercado de capitales, crear una entidad técnica centralizada para los créditos externos, entre otros fines fundamentales.

del dinero en el mercado financiero. La distribución de la cartera, que anteriormente era un estado contable formal, cuyo objetivo era el dar cumplimiento a las normas de cartera mínima, ahora refleja el estado real del mercado. Pero aún se estima que gran parte de las operaciones se efectúan informalmente, lo cual resta dinamismo al sistema formal. Los agentes obtienen suficientes ingresos complementarios en dichas operaciones y no están motivados para incursionar en nuevos segmentos y productos.

Este documento tiene por objeto presentar, en primer lugar, los principales aspectos que debe contener un proyecto de Carta Orgánica del Banco Central, para asegurar el objetivo fundamental de esta Institución, cual es preservar la estabilidad monetaria. En segundo lugar, se discutirán cuestiones relevantes para la debida prosecución de la reforma financiera, en especial la estructura organizativa del sistema financiero, lo cual debe plasmarse en una nueva Ley de Bancos actualmente en discusión. En tercer lugar, se harán las recomendaciones necesarias para la modernización del mercado de seguros. Y, por último, se darán las pautas para la reforma del sistema previsional y para un desarrollo transparente del mercado de valores.

Cabe señalar la **importancia de considerar todas estas reformas dentro de un enfoque sistémico**, pues su estrecha interrelación indica que el éxito o el fracaso del desarrollo de una de ellas afecta y repercute directamente en las demás. Si bien es cierto que las reformas parciales para una nueva ley de bancos son más fáciles de introducir por crear menos resistencia, en el caso de la reforma del sistema financiero, y para mantener la armonía de objetivos de la misma, valdría la pena efectuar una reforma global, que incluya los diferentes mercados que componen el sistema financiero (seguros, previsional, mercado de capitales, entre otros).

Como es de suma urgencia el tratamiento de una serie de leyes que den cuerpo al nuevo sistema financiero paraguayo que se pretende, este documento se basará en buena medida en el **análisis de aspectos que debe contener el nuevo marco legal desde el punto de vista económico-financiero.** El tratamiento ordenado de las leyes básicas, que deben actualizarse y/o sancionarse, a saber: la Carta Orgánica del Banco Central; la Ley de Bancos y otras Entidades Financieras; la Ley de Seguros y la Ley de Fondos de Pensión y Previsión, daría paso a la institucionalización del sistema.

3. *EL PROYECTO DE LEY DEL BANCO CENTRAL*

3.1. Autonomía Técnica: Elementos Determinantes

3.1.1. Objetivos de la Política Monetaria

La evidencia empírica ha demostrado que existe una relación inversa entre el número de objetivos asignados a un Banco Central y su grado de autonomía (Massad 1989). La actual carta orgánica del Banco Central concede a este último la facultad de determinar la política monetaria, crediticia y cambiaria de la Nación con el objetivo de adaptar los medios de pago y la política de crédito al desarrollo de las actividades productivas, y prevenir todo exceso inflacionario o especulativo perjudicial a los intereses del país. En ese contexto, aunque se establezca la obligación de coordinar la política monetaria con la política económica, financiera y fiscal del Gobierno, se prioriza, claramente, el objetivo de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional.

Sin embargo, a partir de la Constitución de 1992 se ha incrementado el número de objetivos del Banco Central, teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre los artículos 176 y 285 de la mencionada Constitución. Conforme al artículo 176, "el Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y asegurar el bienestar de la población."

Por su parte, el artículo 285 "establece una Banca Central del Estado, en carácter de organismo técnico. Ella tiene la exclusividad de la emisión monetaria, y conforme a los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos técnicos del Estado en la formulación de la política monetaria crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y de su desarrollo, preservando la estabilidad monetaria." En ese contexto, el Banco Central asume

indirectamente los objetivos de la política económica del Gobierno establecidos en el artículo 176 (crecimiento económico, pleno empleo, bienestar económico), además del suyo propio (resguardar la estabilidad interna y externa de la moneda), con lo que al ampliarse sus fines, su autonomía técnica se ve fuertemente restringida.

Elementos teóricos y experiencias de innumerables países señalan la necesidad de asignarle al Banco Central la tarea fundamental de preservar la estabilidad interna y externa del signo monetario nacional, y, al mismo tiempo, evitar asignarle objetivos que la política monetaria no puede lograr.

3.1.2. Fuentes de Expansión de la Emisión Monetaria

Con un sistema fiduciario de emisión monetaria, es más relevante para la autonomía de un Banco Central mantener el control sobre la fuente de emisión que tener la exclusividad de la emisión monetaria. En tal sentido, el crédito al sector público es el elemento que mayor influencia ejerce sobre la autonomía de un Banco Central. El inciso a) del artículo 286 de la Constitución Nacional prohibe a la Banca Central del Estado acordar créditos, directa o indirectamente, para financiar el gasto público al margen del presupuesto. Como la Constitución no fija parámetro alguno para los créditos presupuestados, toda la emisión monetaria, y, en forma significativa, la propia autonomía del Banco Central, depende de las decisiones adoptadas al respecto por el Parlamento Nacional.

Por otro lado, los adelantos de corto plazo de los recursos tributarios presupuestados para el año respectivo quedan exceptuados de la prohibición de otorgar créditos al sector público. La posibilidad de operaciones revolventes como la cancelación y renovación casi simultánea, salvo el rezago necesario de la renovación para corresponder a otro ejercicio fiscal, hace que este precepto constitucional sea uno de los factores que más pueden limitar la autonomía del Banco Central. A fin de reducir el efecto de los préstamos presupuestados o adelantos de corto plazo **para financiar el gasto público, es necesario establecer límites precisos relacionados con alguna variable monetaria bajo control del Banco Central, como la Base Monetaria.** Considerando la deuda interna existente, se podría fijar un stock de 20% y un flujo neto (deuda nueva) de 5% en relación al promedio de los últimos 3 años de la Base

Monetaria. Alternativamente se podría ligar el saldo o el flujo en relación con los recursos tributarios bajo las mismas condiciones que lo anterior. Lo importante es que cuanto menor sea el límite global (presupuestado y adelantado) establecido, mayor será la posibilidad de lograr el objetivo de preservar la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Finalmente, debería evitarse todo préstamo de largo plazo, ya que el Banco Central es un prestamista de última instancia y no una banca de desarrollo.

Otro aspecto significativo que se puede recoger de la experiencia paraguaya sería la facultad del Banco Central, en su carácter de Banco del Estado, de otorgar su aval a los empréstitos internacionales asumidos por el Estado. Debido a varios avales otorgados, el Banco Central del Paraguay se vio en la necesidad de servir la deuda externa atrasada de ciertas entidades públicas, con lo que se ha afectado considerablemente el margen de maniobra de su política monetaria y cambiaria, y, consecuentemente, su autonomía de gestión. En tal sentido, sería conveniente **evitar** en la próxima Carta Orgánica **la facultad de otorgar avales.**

3.1.3. Autonomía Personal y Presupuestaria

Aun cuando se pueda establecer explícitamente la autonomía del Banco Central sobre cuestiones técnicas o funcionales, la misma estará limitada por el mecanismo de nombramiento de los responsables de la institución, como por el de aprobación del presupuesto administrativo del banco. Con relación al primer aspecto, la Constitución del año 1992 ha introducido un elemento importante al fijar entre las facultades del Senado el otorgamiento de acuerdo para el nombramiento del Presidente del Banco y los demás miembros de su Directorio. Como forma complementaria a dicha modalidad se puede **sugerir que el período de duración del cargo sea de 1 a 2 años superior al correspondiente al Ejecutivo o al Parlamento**, aplicando además una duración escalonada para el primer directorio con lo que se evitará la cesantía colectiva simultánea de los responsables.

Si bien se reconoce el rol relevante del Ministerio de Hacienda como primer catalizador del Presupuesto de todas las dependencias del Estado, la experiencia señala que dicha función puede afectar negativamente la autonomía incluso técnica o funcional del Banco Central. Por

consiguiente, se recomienda una relación directa del Banco Central con el Parlamento Nacional, o bien que el Ministerio de Hacienda sea un canalizador, pero no un primer filtro del presupuesto del Banco Central. Con relación al presupuesto monetario (costo de la política monetaria o cambiaria), no es aconsejable el establecimiento de topes legales, dado que el objetivo de un Banco Central es el de velar por la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y no la obtención de utilidades contables.

3.2. Funciones del Banco Central

3.2.1. Monopolio de la Emisión

Tanto el Decreto-Ley N°18/52 como la reciente Constitución Nacional otorgan al Banco Central la exclusividad de la emisión monetaria. No obstante, es interesante señalar que el monopolio de la emisión no es garantía para preservar la estabilidad monetaria. En efecto, con sistemas monetarios fiduciarios como lo son en la actualidad, existen innumerables fuentes de creación del dinero, entre los que se puede mencionar el crédito al Estado, a las instituciones bancarias privadas, las intervenciones en el mercado de cambios y otros. Por consiguiente, para darle sentido al concepto de monopolio de la emisión, convendría limitar la influencia de factores exógenos sobre la fuente de creación primaria del dinero, tal como fuera mencionado precedentemente.

3.2.2. Banco del Estado

Por regla general, los bancos centrales no mantienen relación con personas o instituciones que no forman parte del sistema financiero. Por lo tanto, después de las instituciones financieras, queda sólo el Estado para realizar operaciones con el Banco Central[3].

La expresión Banco del Estado podría implicar innumerables sub-funciones como las de otorgar créditos, recibir en depósito los recursos del Estado provenientes de impuestos, tasas, etc., o darle aval al Gobierno

---

[3] La actual Constitución establece la prohibición de operar con personas o instituciones que no forman parte del sistema financiero nacional o internacional, Art. 286, Inc. b.

sobre los empréstitos internacionales.

Exceptuando el caso chileno (Massad 1989: 77) y recientemente el argentino, que incorporan expresas prohibiciones de otorgar préstamos directa o indirectamente al Gobierno y entidades públicas, en la práctica todos los bancos centrales en mayor o menor medida otorgan asistencia crediticia al Estado. Como fuera señalado, la Constitución Nacional prohíbe los préstamos otorgados fuera del presupuesto, con lo que se deja al Parlamento la facultad de fijar el límite de los préstamos presupuestados. Del mismo modo, no se establecen límites precisos a los adelantos de corto plazo que el Banco Central está obligado a otorgar al Estado. En consecuencia, como no se podrán evitar dichos préstamos, queda como única alternativa para garantizar la estabilidad de la moneda el establecimiento de topes legales precisos a la concesión de créditos al sector público así como se señala en el punto 3.1.2.

En ese mismo contexto, es necesario fijar límites y pautas respecto de la adquisición de valores gubernamentales como parte de la política de mercado abierto, dado que cuando el Banco Central adquiere tales valores repone los recursos al mercado financiero, convirtiéndose en el verdadero prestamista del Estado.

La función del Banco Central de recibir depósitos del sector público será analizada en el tópico correspondiente a los instrumentos de regulación y control monetarios.

3.2.3. Banco de Bancos

Por su mismo nombre se puede reconocer la posición especial que ocupa el Banco Central en cualquier sistema bancario. El balance del Banco Central es un mecanismo para identificar algunas funciones especiales, otras, sin embargo, se derivan de la propia norma jurídica relativa al Banco Central o a los demás bancos.

Prestamista de Última Instancia

El monopolio de la emisión le permite al Banco Central adoptar la figura de proveedor único de liquidez de aceptación general para la economía.

Dicha liquidez primaria, por lo general, es canalizada por el público hacia las instituciones bancarias en forma de depósitos, los que a su vez son destinados al financiamiento de las actividades económicas. Dependiendo del objetivo de la institución, el Banco Central puede otorgar préstamos a los bancos. En todos los casos, dichos préstamos no deben constituirse bajo ningún aspecto en fuente alternativa para los bancos, sino ser sólo fuente de última instancia, es decir, complementaria, después de que las instituciones hayan competido por los recursos del público.

En el país no ha sido aún bien comprendido el rol de prestamista de última instancia del Banco Central, y ello, en gran medida, debido a la confusión reinante respecto de la naturaleza del dinero, de la institución del crédito y de la riqueza social. Se asimila el dinero al crédito y a la riqueza al mismo tiempo. Bajo ese contexto, más que prescripciones legales se requiere de una activa labor educativa por la misma banca central.

Compensación y Sistemas de Pagos

Un sistema de pagos con capacidad de funcionamiento es una tarea fundamental de un Banco Central; para tal efecto, se encarga de proveer un medio de aceptación general. Sin embargo, la historia bancaria (Summers 1991: 32) enseña que el sistema de pagos ha evolucionado en forma notable en los últimos 200 años hacia mecanismos donde prevalece la desmaterialización del dinero, v.g. procesos electrónicos.

El éxito del sistema desmaterializado, donde sólo existen registraciones contables o a lo sumo cheques, depende de dos elementos fundamentales: de la facilidad de realizar compensaciones y de la continuidad de la cadena de pagos, es decir, cualquier interrupción puede provocar la desconfianza del público, y con ello la destrucción del propio sistema de pagos. En ambos casos, es de vital importancia el rol que puede desempeñar el Banco Central.

La compensación implica un intercambio de activos y pasivos recíprocos entre los bancos con el fin de reducir el uso de billetes y monedas. Así, mediante la compensación, el Banco A evita ir a la ventanilla del Banco B para el cobro de cheques; simplemente se constata si B no tiene también cheques contra el Banco A. El Banco Central como ente compensador

ofrece los servicios de cuenta corriente; mediante este procedimiento se afecta la cuenta del banco deficitario en la compensación y se acredita a favor del superavitario.

Es posible pensar en un mecanismo privado de compensación en el que el Banco Central no tenga participación alguna. Sin embargo, además del mecanismo de compensación persiste el problema adicional de **la provisión de liquidez inmediata** que sólo un Banco Central lo puede hacer. En tal sentido, mientras el público confíe en el sistema, la compensación de valores mantiene su capacidad de funcionamiento, lo cual se interrumpe cuando el público demanda liquidez inmediata -billetes y monedas- que los bancos no pueden crear. Consecuentemente, todo el sistema de compensación y de pagos se derrumba.

Por consiguiente, la labor del Banco Central es doblemente necesaria. En primer lugar facilita la compensación, y en segundo lugar, al inyectar liquidez en forma oportuna y adecuada, garantiza el normal funcionamiento del sistema de pagos. En principio, el mecanismo de compensación paraguayo no requiere modificaciones significativas; no obstante, sería recomendable incrementar el proceso electrónico de compensación como medio de reducir aún más la necesidad de liquidez inmediata.

El Banco Central debe velar que el sistema de pagos funcione eficientemente. Para tal efecto, es su obligación ofrecer los servicios de compensación y de asistencia de liquidez necesaria, pero considerando siempre su rol de prestamista de última instancia, es decir, la institución financiera tiene que recurrir primero a los depositantes, luego al mercado de dinero (interbancario) y, en última instancia, al Banco Central.

3.3. Regulación Monetaria y Cambiaria: Instrumentos de Política Monetaria

Una breve evaluación de los principales instrumentos de la política monetaria permitirá el elemento de juicio necesario para proponer las modificaciones pertinentes.

3.3.1. Encaje Legal

La Ley 417/73 establece que el Banco Central podrá aplicar un encaje mínimo del 10% y un máximo de 50% sobre los depósitos en moneda nacional y de hasta el 100% sobre depósitos en moneda extranjera.

En primer lugar cabe señalar que, siendo el encaje legal primordialmente un instrumento de política monetaria, **las reglamentaciones relativas a este instrumento deberían insertarse en la Ley que aprueba la Carta Orgánica del Banco Central y no en la Ley de Bancos.**

Como aspecto positivo se puede mencionar la capacidad de este instrumento para influir y controlar eficazmente la evolución de los agregados monetarios. En efecto, al ser uno de los determinantes del multiplicador monetario, el encaje legal permite ampliar o reducir con facilidad la liquidez del sistema bancario.

No obstante, el encaje legal afecta sensiblemente, según la elasticidad de la demanda de créditos, el costo del dinero o, directamente, la rentabilidad de los bancos. Asimismo, en un mundo más abierto e integrado, el encaje legal puede afectar negativamente la competitividad de la banca nacional frente aquellas bancas internacionales sujetas a encajes exiguos o libres de tales exigencias (DB 1990).

A pesar del considerable esfuerzo realizado por el Banco Central del Paraguay para ir reduciendo el nivel del encaje de un 42% a un promedio actual[4] de aproximadamente el 20%, **es de admitir que su nivel sigue siendo muy elevado y su aplicación relativamente discriminatoria entre instrumentos e instituciones financieras.** En efecto, el encaje diferenciado afecta la formación de la tasa de interés, creando mecanismos de subsidios implícitos, perjudiciales a los ahorristas de menores recursos relativos. Por consiguiente, es necesario implementar mecanismos para reducirlo paulatinamente o reducir sus efectos negativos sobre el costo del dinero, la rentabilidad de los bancos y la asignación de recursos.

Además, desde el punto de vista de su conformidad con el mercado, no conviene aplicar instrumentos de carácter administrativo como lo es el

---

[4] Recientemente se autorizó la reducción del 30% al 25% sobre los depósitos en cta. cte., ahorro a la vista y a plazo.

encaje legal. Es importante reconocer, sin embargo, la gran efectividad de este instrumento para contrarrestar fuertes actividades especulativas, por lo que, desde ese punto de vista, será conveniente reducirlo y simplificarlo, pero no renunciar definitivamente a su aplicación.

En la reforma de la Carta Orgánica se debería autorizar al Banco Central a aplicar un encaje legal de hasta el 30% sobre las captaciones en moneda nacional y de 50% sobre moneda extranjera. El límite superior supone que el encaje es un instrumento monetario, pero no es para coartar las operaciones bancarias; de ahí la importancia de reducir la discrecionalidad de la autoridad monetaria. **No se debería fijar límite inferior,** para poder así permitir al Banco Central sustituir dicho instrumento por los de mercado abierto.

Por otro lado, **la ley debería diferenciar entre encaje no remunerado y remunerado.** El primero debería fijarse hasta un máximo del 15%, a partir del cual este instrumento de control monetario deberá ser remunerado.

Cabe señalar que la reducción o la mejora de la remuneración del encaje legal depende, en el caso paraguayo, de la amortización de la deuda interna contraída por el sector público con el Banco Central. En primer lugar dicha deuda deberá separarse entre recuperable y no recuperable. La eliminación de la deuda recuperable del balance del Banco Central y la consecuente agilización de la política monetaria deberá consistir en la titularización (securitización) de dicha deuda mediante la emisión de bonos del Gobierno Central. En caso de que ello no pudiera realizarse, se debería, por lo menos, exigir el pago de los intereses sobre una porción del capital adeudado, con el cual cubrir el costo de la política monetaria e intentar proseguir con la reforma financiera.

3.3.2. Disposición de los Depósitos del Sector Público

Así como no es recomendable que el Banco Central otorgue financiamiento al Gobierno, se podría argumentar que tampoco lo será recibir sus depósitos. Para dar una respuesta definitiva convendría considerar brevemente los siguientes aspectos:

Es cierto que este instrumento ofrece a la política monetaria un mecanismo ágil de afectar la liquidez del sistema bancario, sea para expandirlo o para contraerlo, si necesario fuere inclusive diariamente. Sin embargo, afecta negativamente a las instituciones públicas desde el momento que en el sistema bancario sus depósitos pueden recibir alguna remuneración, ya que estas instituciones asumen, por lo tanto, indirectamente el costo de la política monetaria. Dependiendo de la actividad desarrollada por las mismas, dicho costo puede ser elevado tanto en términos efectivos como de costo de oportunidad.

En el caso paraguayo, por una disposición del Decreto-Ley 18/52 todas las instituciones públicas deben mantener sus depósitos en el Banco Central sin recibir remuneración alguna. Para entidades como el IPS, cuya prestación de servicios jubilatorios depende crucialmente de sus acertadas inversiones financieras, sus ingresos no deben ser utilizados con fines de política monetaria. En ese sentido, el artículo 95 de la Constitución Nacional es una disposición oportuna para evitar tales distorsiones.

Por otro lado, tanto los ingresos como los egresos del Gobierno y entidades públicas presentan un comportamiento marcadamente cíclico. En efecto, existen períodos típicos de recaudación de impuestos y otros exclusivos de gastos.[5] En ese caso, la estricta aplicación del instrumento en cuestión puede provocar serias distorsiones en el mercado de dinero, generando iliquidez en épocas de pago de impuestos y excesos en los de gastos.

Finalmente, como argumento en favor de este instrumento (disposición sobre depósitos) se suele señalar que de esta forma se evitan acciones discriminatorias, traducidas en la elección de bancos para la apertura de depósitos (Issing 1986). No obstante, buscando un mecanismo transparente y público de selección como, por ejemplo, concursos o licitaciones, se pueden evitar acciones discriminatorias y eventualmente fraudulentas. En resumen, a pesar de la gran ventaja para la política monetaria, el uso de este instrumento debería restringirse al máximo, sustituyéndolo por instrumentos de mercado. No obstante, cuando por razones especulativas los instrumentos de mercado pierden efectividad, es recomendable su uso pleno.

---

[5] Es posible que con la reforma tributaria las recaudaciones paraguayas muestren un comportamiento más regular.

3.3.3. El Redescuento

Existe la creencia de que dinero que se destina al sector productivo no es inflacionario, creencia que no fue ajena al Banco Central paraguayo. No obstante, es importante mencionar algunas dificultades relativas a la definición de lo que es sector productivo y al volumen requerido para el financiamiento.

Desde el punto de vista macroeconómico, todos los sectores de la economía son productivos al contribuir en la generación del Producto Nacional. En consecuencia, todos los sectores tendrían derecho a acceder a los redescuentos del Banco Central, y cualquier decisión de privilegiar sectores como la agricultura o industria por ser productivos es contraria al sentido común y a la propia realidad económica. Por consiguiente, desde el momento que el Banco Central se orienta hacia variables macroeconómicas, el redescuento debería ser genérico y de última instancia, si consideramos que es el recurso más caro del sistema. En caso contrario, el Banco Central pierde su carácter esencial para convertirse en un banco de desarrollo.

El otro aspecto que merece una consideración especial se refiere al volumen del financiamiento. En el caso paraguayo, el sector productivo beneficiario del redescuento estima sus necesidades de financiamiento como si el redescuento fuese la única fuente, y como si todo el agregado monetario del sistema fuera inexistente para dicho sector. Como lógica consecuencia, a pesar de aprobarse líneas de redescuento que afectan negativamente el programa monetario, ellas siguen siendo insuficientes para el sector en cuestión. Por lo tanto, y como lo indicamos en la conclusión anterior, si las instituciones bancarias no asumen su rol de prestamista de primera instancia y el Banco Central el de última, el redescuento seguirá siendo la fuente para desvirtuar la función del Banco Central en el sistema financiero.

En consecuencia, las instituciones bancarias deben competir primeramente por recursos del público, y, en última instancia, por los del Banco Central. Para tal efecto, los documentos descontables no estarán en función a los sectores de la economía, sino a la demanda de liquidez del sistema bancario y a los límites establecidos en el programa monetario.

3.3.4. Control y Selección del Crédito

Es el instrumento de mayor fuerza de que dispone la política monetaria, desde el momento que puede afectar directamente el volumen y destino del crédito, el nivel de la tasa de interés y la determinación de los plazos, límites y condiciones de los préstamos. No obstante, es importante señalar las siguientes desventajas de este instrumento:

a) Anula todo el mecanismo de mercado de asignación de recursos, por lo que la escasez o abundancia relativa de los mismos no se puede identificar por los precios;

b) Incentiva la creación de mecanismos para eludir el cumplimiento de las disposiciones. En ese sentido, este instrumento puede provocar la informalización del sistema financiero, con sus consecuentes efectos negativos sobre el manejo de la política monetaria. Descontando el aspecto tributario, que también tiene efectos negativos, las disposiciones respecto a cartera mínima de los bancos, a topes máximos para las tasas de interés activas y pasivas, controles cambiarios y encajes legales elevados y diferenciados, explican fundamentalmente la gran informalización del mercado financiero nacional;

c) Precisamente, para evitar lo anterior, se requiere un enorme aparato burocrático para controlar el cumplimiento de las disposiciones, y

d) Incentiva la corrupción institucionalizada, en la que los controlados y controladores se ponen de acuerdo -previa determinación del precio- para eludir esas disposiciones. En efecto, no tiene sentido que las documentaciones estén conformes a las disposiciones vigentes, cuando las operaciones efectivamente se realizaron bajo condiciones manejadas por el mercado informal.

Por las consecuencias negativas mencionadas recientemente, es aconsejable **evitar la aplicación de instrumentos de esta naturaleza.** Además, al eliminar el mecanismo de precios colisiona con cualquier orden económico en el que el mercado cumple el importante papel de asignador de recursos escasos. De ser factible, el control y selección de créditos no debería formar parte del instrumentario del Banco Central del Paraguay. Para ello

existen instrumentos de mercado que pueden inducir cierto comportamiento de las instituciones bancarias, pero que no afectan el principio fundamental de libertad de elección y decisión de las mismas (Lindgren 1991).

Finalmente, si bien el artículo 107 de la Constitución Nacional garantiza la competencia en el mercado, en el mismo se establece que no serán permitidos el alza o la baja artificial de precios, previéndose la aplicación de sanciones por la usura. Asimismo, el artículo 475 del Código Civil otorga al Banco Central la potestad de determinar la tasa máxima de interés compensatorio. En este sentido si bien es necesario reglamentar la aplicación de intereses compensatorios o punitorios para evitar niveles considerados usurarios de los mismos, la implementación de una profunda reforma financiera posibilitará otorgar mayor transparencia a las operaciones financieras e imprimirá eficiencia a la intermediación financiera. En lugar de pretender controlar los niveles mediante fijación de límites, la utilización de mecanismos de mercado presenta mayores posibilidades de influir positivamente en los niveles. A modo de ejemplo, como se destaca en el siguiente punto, a través de operaciones de mercado abierto el Banco Central tiene la posibilidad de participar activamente en la determinación de las tasas. Otra manera es definir las normas para informar al público mediante publicaciones regulares y adecuadas sobre los niveles de tasas. Esto permitirá una mayor participación, discernimiento y cautela por parte de los tomadores de crédito.

3.3.5. Operaciones de Mercado Abierto

Las operaciones de mercado abierto (open market) constituyen el instrumento de política monetaria más ágil y flexible comparado con la fijación de encajes legales o concesión de redescuentos (Do Carmo Lopes e.o.1983: 181), lo cual permite regular eficazmente, día a día, la oferta monetaria y la tasa de interés.

Las operaciones consisten en la compra y venta de títulos de la deuda pública o títulos emitidos por el propio Banco Central, con la participación de las instituciones financieras, el Gobierno y el público en general. La compra de títulos implica que la institución bancaria cede dicho título al Banco Central recibiendo a cambio liquidez primaria, con la cual aumenta la disponibilidad de los bancos y consecuentemente mejora

su disposición para otorgar préstamos. En resumen, una compra de título provoca un aumento de la cantidad de dinero en circulación, es decir, la liquidez de los bancos, la que, finalmente, hace bajar la tasa de interés.

La operación de venta de títulos provoca efectos exactamente contrarios a la de compra. En efecto, el banco comercial entrega billetes y monedas al banco central contra los títulos, por lo que disminuye la disponibilidad o liquidez de los bancos, la cual finalmente puede inducir al incremento de la tasa de interés.

El artículo 114 del Decreto-Ley 18/52 contempla la posibilidad de que el Banco Central del Paraguay, por razones monetarias, adquiera o coloque títulos o valores gubernamentales o instrumentos emitidos por el mismo. Es importante resaltar que a pesar de la gran eficacia y eficiencia de este instrumento, el Banco Central del Paraguay no lo ha utilizado hasta el año 1990 en que fueron implementadas las Letras de Regulación Monetaria.

Dentro de todos los instrumentos a disposición del Banco Central, las operaciones de Mercado Abierto son las más idóneas para realizar una política monetaria dentro de un sistema financiero moderno y abierto. Además, permite influir positivamente sobre el nivel de la tasa de interés, sin afectar los principios fundamentales de su determinación por el libre juego de la oferta y demanda.

3.3.6. Operaciones Cambiarias

El régimen de cambio es un elemento fundamental para determinar la efectividad de la política monetaria con respecto al manejo de los agregados monetarios, y, consecuentemente, sobre la evolución del nivel general de precios. Con el régimen de tipo de cambio fijo la oferta monetaria es endógena, dado que la intervención obligatoria de la autoridad monetaria en el mercado de cambios se convierte en la principal fuente de expansión o contracción del dinero primario (base monetaria).

Con la libre fluctuación del tipo de cambio, el Banco Central puede controlar con mayor eficiencia la oferta monetaria y la inflación, lo cual no implica necesariamente la eliminación de factores exógenos negativos para la política monetaria. En efecto, el grado de apertura de una economía - reflejado en el movimiento de bienes, servicios y capital con el exterior- y

la participación relativa de la moneda extranjera (dolarización) en la demanda de dinero de los agentes económicos, son factores que afectan directamente la efectividad de la política monetaria. Ambos aspectos (apertura exterior y dolarización) han adquirido tal relevancia en la economía nacional que la política de control de agregados monetarios se halla fuertemente condicionada por la política cambiaria; consecuentemente, las operaciones cambiarias orientadas a suavizar las fluctuaciones erráticas del tipo de cambio se convertirán por la fuerza de las circunstancias en uno de los más importantes instrumentos del Banco Central.

En resumen, por su compatibilidad con la libre formación de los precios y por permitirle mayor efectividad a la política monetaria, el régimen de cambio libre y fluctuante es lo más sano para el país. No obstante, para una economía pequeña y poco diversificada, sin suficiente capacidad para generar divisas, **no se recomienda un alto grado de dolarización de la economía**, pues esta situación podría aumentar la vulnerabilidad de la misma frente a los cambios de las políticas mundiales (situación del dólar frente a las demás monedas, nivel de tasas de interés, precios internacionales) como de las condiciones internas (situación climática, diferencial de tasas, etc.). Por lo tanto, el proceso de dolarización debería analizarse con mucha cautela y las autoridades deberían adoptar una posición firme para estabilizar la moneda local. El proceso de dolarización observado exigirá una prudente pero activa política cambiaria para garantizar un aumento de la oferta (bi)-monetaria compatible con la estabilidad interna y externa de la moneda nacional, lo cual permitirá al mismo tiempo revertir paulatinamente la dolarización. Finalmente, sin necesidad de obstaculizar la participación del dólar en las operaciones financieras, y a fin de mantener el control prudencial sobre la evolución de los agregados monetarios, un Banco Central no debería otorgarle el mismo tratamiento y alcance a la moneda extranjera que los otorgados a la moneda local.

4. *REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO*

Para continuar la reforma del sistema financiero es de fundamental importancia, en primer lugar, definir el modelo de banca más adecuado a nuestra realidad y que ubique a la banca paraguaya en posibilidades de enfrentar la competencia internacional. En segundo lugar, y así como hemos señalado al comienzo del trabajo, se deberá contar con un nuevo marco legal[6], que refleje la estructura de organización del sistema y contenga las regulaciones relevantes para garantizar la transparencia y el buen desarrollo de su funcionamiento. Finalmente, se debe poner especial atención en la reestructuración y fortalecimiento del sistema de supervisión preventiva, a fin de acompañar los cambios que se vayan dando en el sector. Por lo tanto, la nueva legislación deberá también regular el nuevo sistema de supervisión, que estará estrechamente ligado a la estructura de organización que se adopte.

4.1. Estructura Organizacional

4.1.1. Definición de Giro Bancario

Se debe definir cuidadosamente cuales son las actividades que corresponden a la actividad bancaria. Es conveniente ampliar la definición de giro bancario y obviar las especializaciones artificiales como la de banca comercial, de inversión, hipotecario, etc., pues ésta es una definición estratégica reservada a la decisión empresarial, por lo tanto no habría inconvenientes de coexistencia de bancas especializadas y las que realizan todo tipo de actividades.

---

[6] No sólo se debe promulgar una nueva Ley de Bancos y Entidades Financieras, que modifique a la anterior Ley 417, sino además, deben promulgarse con urgencia una serie de leyes encaminadas a laä institucionalización, regulación e introducción de la operatividad de instrumentos financieros como porä ejemplo: la Ley de Fideicomiso, la Ley de Fondos Mutuos, la Ley de "Factoring", la Ley de "Leasing", la Ley de Círculos de Ahorro y otros.

En ese sentido, dividir las actividades financieras en tres grupos puede ayudar a un mejor entendimiento de la actividad bancaria:

a) Giro bancario: En este concepto se incluyen las actividades tradicionales de la banca y otros como "leasing", "factoring", asesoría financiera.

b) Ámbito bancario: En este concepto se incluyen las actividades relacionadas a la actividad bursátil, como fondos mutuos, fondos de inversión, casas de bolsa, etc.

c) Fuera del ámbito bancario: En este concepto se incluyen actividades de naturaleza diferente al de la banca, como por ejemplo: seguros, administradoras de fondos de pensión, securitizadoras, etc.

4.1.2. El Modelo de Banco

Hoy en día existe un relativo consenso en que el tipo de organización bancaria al que deben tender los sistemas financieros de los países se acerca al modelo de banca universal, en donde se permite dentro de la banca realizar una gran cantidad de actividades bajo diferentes estructuras organizacionales.

Ahora bien, en el momento de elegir cómo estructurar este nuevo tipo de banca, la discusión se torna más compleja, pues, además de los inconvenientes que pueden presentarse, en especial en lo que a supervisión y control de las actividades se refiere, se debe considerar la realidad propia de cada país y de su sistema financiero.

Las distintas formas que puede adoptar la estructura organizacional de la banca son:

a) **Banca universal:** La banca organizada bajo el modelo de banca universal propiamente dicha tiene mayor libertad de efectuar actividades financieras definidas como del giro bancario, ámbito bancario y fuera del ámbito bancario sin mayores restricciones. En este sistema los bancos pueden ofrecer una vasta gama de servicios

financieros de forma directa[7], sin existir separación operacional entre distintas actividades. Se reconoce que el seguro implícito (si existe) afecta a todas las operaciones del banco. La ventaja de este tipo de organización es la existencia de sinergías entre las distintas actividades, aprovechándose las economías de escala y de alcance, y aumentando la rentabilidad y eficiencia del conglomerado en su conjunto. Se requiere de una excelente regulación prudencial y supervisión institucional o en base consolidada, para analizar la solvencia de cada una de las actividades del banco, y de éste como un todo.

b) **"Holding" bancario:** Se permite la comercialización conjunta y existe separación operacional con los sectores fuera del ámbito bancario (seguros y pensiones). El "holding", propietario de las acciones del banco, puede poseer subsidiarias que ofrecen los nuevos servicios relacionados.

c) **Filiales:** Esta estructura se da cuando el banco aporta capital y constituye filiales relacionadas, aunque independientes legalmente, para ofrecer actividades fuera del ámbito bancario. Este mecanismo trata de limitar el uso de los activos del banco en las actividades de las filiales, a fin de evitar la transferencia de riesgo entre las filiales y el banco y así proteger a los depositantes.

Tanto la supervisión del "holding" como de la organización sobre la base de filiales puede realizarse por medio de la supervisión funcional o individual, con las posibilidades de asignar un supervisor líder que regule y supervise el "holding" o las filiales en su conjunto, y comparta información con los supervisores de las empresas que lo componen.

En algunos países se da una mezcla de estructura de "holding" bancario con filiales, el banco realiza las actividades de giro bancario en el banco, las del ámbito bancario en filiales y las que están fuera del ámbito bancario a través de empresas separadas, pero pertenecientes al "holding" propietario del banco.

Para el ordenamiento del **sistema financiero paraguayo se propone la figura de banca universal**, bajo la estructura de "holding" bancario. Es

---

[7] Una de las excepciones constituye el campo de seguros.

decir, la actividad del giro y ámbito bancario se realiza dentro del banco, mientras que las actividades consideradas fuera del ámbito bancario, como seguro y pensiones, deben realizarse a través de subsidiarias pertenecientes al "holding" bancario. Esta estructura organizacional facilitará la transparencia en el alto grado de vinculación existente entre las entidades financieras relacionadas de hecho pero no legalmente. Asimismo, permitirá reducir la segmentación del mercado, desarrollar la competencia en igualdad de condiciones, y someter al sistema financiero (formal e informal) a las mismas reglas de juego. Además, este sistema permitirá desarrollar economías de escala y de alcance, elevando la rentabilidad y eficiencia del sistema, así como ya se puntualizó.

4.2. Pasos del Proceso de Reforma

Para el éxito de la reforma financiera, en especial si se quiere introducir una **nueva estructura organizacional del sistema bancario**, es necesario tener en cuenta una serie de factores y llevar el proceso ordenadamente, de acuerdo con los pasos que se exponen a continuación:

En primer lugar, se deberá discutir en forma consensuada entre el Banco Central, la institución supervisora y las instituciones financieras, el **modelo de banca que se adecue más a la realidad del país** y que permita la competitividad de la banca en los mercados regionales e internacionales.

Una vez definida la estructura organizacional del sistema financiero **se realizará el ordenamiento institucional**, en el sentido explicitado en el cuadro en páginas anteriores, es decir, promulgar un conjunto armónico de leyes, que contemple la Ley del Banco Central, la Ley de Instituciones Financieras, la Ley de Fondos de Pensiones, la Ley de Seguros y las leyes que regulen los nuevos instrumentos financieros.

En tercer lugar, **montar una estructura de supervisión**, que debe adaptarse al modelo de estructura organizacional adoptado. El sistema de supervisión debe tener la importancia que se merece. No se deberá soslayar el aspecto remunerativo, para poder atraer a las personas más idóneas en cada especialidad y, de esta forma, prepararlo para la supervisión en base consolidada.

En cuarto lugar, **someter a las instituciones financieras al nuevo esquema de supervisión**, que concluya con el conocimiento o la situación de solvencia de cada una de ellas.

En quinto lugar, **permitir a las instituciones solventes incursionar en los nuevos negocios**, conforme con los requisitos exigidos para ello.

Las **instituciones que resulten insolventes** o con riesgo de insolvencia de acuerdo al análisis previo (incluyendo la banca oficial), deberán **someterse a un proceso de saneamiento** de acuerdo con el tratamiento previsto en la ley, lo cual podrá significar **intervenir, liquidar o recapitalizar y reestructurar o privatizar** los bancos estatales. Asimismo, se deberá facilitar la posibilidad de fusión entre instituciones financieras, mediante una ley que simplifique en términos de costos y de tiempo dicho proceso.

Una vez que las instituciones hayan **cumplido los requisitos de capitalización y solvencia exigidos**, podrán solicitar autorización para incursionar en las actividades financieras dentro de la nueva estructura organizativa.

4.3. Nuevo Marco Legal del Sistema Financiero: Contenido del Mismo

Dado que en la actualidad no se conoce a cabalidad la situación de solvencia de las instituciones, la legislación debería insistir en la regulación prudencial, a los efectos de pasar posteriormente a una nueva estructura organizacional.

La legislación debe **incluir los requisitos de solvencia** que cada institución debe llenar para incursionar en los nuevos negocios previstos en la ley.

Para que el avance y la innovación no afecten negativamente la solvencia de las instituciones, en el caso de presentarse solicitudes de autorizaciones de negocios no previstos en la ley, la legislación bancaria propuesta **debe mantener la capacidad del regulador de autorizar previamente la incursión en nuevos negocios**, debiendo el mismo estar facultado para realizar los estudios conducentes a la mejor regulación de la nueva

actividad. Debe estructurarse la legislación para que la autoridad responda ágilmente a los planteamientos en plazos máximos establecidos en la misma ley.

A los efectos de evitar distorsiones futuras en el sistema financiero, la legislación deberá prever la existencia de empresas que ofrezcan algún servicio financiero sin estar relacionadas a otras empresas financieras, debiéndose evitar toda discriminación regulatoria y definiéndose idénticas normas para las filiales o actividades dentro de una estructura bancaria.

La legislación propuesta debe **ser bastante específica** para evitar que el Banco Central, a nivel de resolución, defina las normas sobre un conjunto de temas conflictivos que pueden dar lugar a presiones futuras que deformen dichas resoluciones.

Finalmente, cabe señalar que **las regulaciones relacionadas con el sistema bancario deben incluirse en la Ley de Bancos, y no en la Carta Orgánica del Banco Central**, pues de lo contrario no se le estaría dando a la superintendencia de bancos mayor autonomía administrativa y menor subordinación a los objetivos macroeconómicos de la autoridad monetaria (Bitrán e.o.1992: 49).

4.4. Regulación y Supervisión del Sistema Financiero

El marco regulatorio propuesto y la estrategia de supervisión deben insistir en la supervisión preventiva o prudencial, acentuando la palabra prudencial. Esa supervisión debe ser lo más neutral y económica posible, encaminada a monitorear y supervisar la solvencia y el desempeño de las instituciones.

Es necesario evitar regulaciones que impliquen cambios artificiales en la asignación de recursos. Por lo tanto, para asegurar la eficiencia regulatoria sería conveniente reemplazar las restricciones relativas a las actividades de los bancos por aquellas que enfaticen **cuatro aspectos fundamentales: a) el seguro explícito a los depósitos, b) las regulaciones sobre adecuación de capital de acuerdo al riesgo de los activos, c) las regulaciones sobre pago de dividendos, y d) los mecanismos de previsión y supervisión** (Reinstein e.o.1991: 14), pues el permitir a la banca incursionar en nuevos negocios puede aumentar el riesgo de

insolvencia de las instituciones financieras.

Es fundamental que toda la regulación esté encaminada a generar comportamientos de bajo riesgo por parte de los agentes financieros, dotando al público de información que le permita discriminar entre instituciones según el riesgo de las mismas.

Para facilitar la reestructuración de la Superintendencia se propone el **sistema de supervisión funcional**, especializada en las distintas actividades: banca, valores, seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), a fin de detectar las particularidades de cada tipo de negocio. En el caso de que los bancos realicen más de una de las actividades mencionadas, se debería aplicar la **supervisión sobre base consolidada**, para lo cual se propone diseñar un modelo de regulación en donde exista un **regulador funcional líder** encargado de velar por la solvencia del conglomerado financiero. El regulador líder tendría la función de facilitar la comunicación entre los reguladores, y coordinar las soluciones en caso de problemas.

Se debe eliminar toda posibilidad de que el rol de las entidades de supervisión del sistema siga subordinado a los objetivos macroeconómicos del Banco Central (Bitrán 1992: 49). Si bien, por razones presupuestarias y de necesidades de información, la superintendencia podría continuar dentro del Banco Central, es importante su independencia de la institución monetaria, para evitar el énfasis en los aspectos monetarios antes que en los problemas de solvencia de los bancos[8].

Se debe aprovechar la nueva legislación para **dotar a la superintendencia de la independencia técnica, presupuestaria y administrativa** que el cumplimiento del rol de supervisor exige.

Para que el marco institucional pensado funcione a la hora de su implementación, no debe olvidarse el continuo esfuerzo de **capacitación de los recursos humanos** de los entes supervisores y de los agentes financieros, con el fin de mejorar la capacidad de monitoreo de la solvencia del sistema bancario y de adoptar medidas correctivas en el

---

[8] Tampoco se considera conveniente una superintendencia bancaria dentro del Ministerio de Hacienda, así como en Chile y en México, pues, en este caso, la supervisión puede estar muy enfocada hacia el aspecto impositivo.

momento oportuno.

La ausencia de capacitación puede llevar a que la legislación se convierta en letra muerta; por lo tanto, deben apoyarse todos los esfuerzos en esta dirección y fortalecer las instituciones de capacitación existentes.

Asimismo, es importante insistir en niveles adecuados de remuneración para los funcionarios de entes supervisores, a fin de evitar la fuga de profesionales hacia el sector privado.

Seguidamente se analizarán las medidas de regulación más importantes, las cuales se pueden clasificar en prudenciales, financieras y organizacionales.

4.4.1. Regulación Prudencial

Para procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero las regulaciones prudenciales deben consistir en:

Régimen de Garantía o de Seguro Explícito a los Depósitos

Los artículos 23 y 66 de la Ley 417/73 establecen un mecanismo "implícito de seguro sobre los depósitos del sistema bancario, asignando al Banco Central el rol de asegurador, pero sin fijar ninguna prima sobre el seguro ofrecido. La figura de garante del sistema que tiene el Banco Central induce a comportamientos negativos de las instituciones bancarias, conocidos en la literatura (Reinstein e.o. 1991) como "**riesgo moral**"[9]. La eventualidad de riesgo moral es mucho mayor que cuando el seguro es explícito en función al monto, a la prima y al beneficiario del seguro. Ese aspecto del seguro sobre los depósitos tiene para el caso paraguayo dos consecuencias de singular importancia. En primer lugar, la posibilidad de crisis financiera e insolvencia del sistema es considerablemente alta. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, el papel de la supervisión bancaria adquiere un extraordinario valor.

---

[9] El riesgo moral se presenta cuando el comportamiento de los banqueros es más riesgoso, pues saben que los depositantes no perderán sus depósitos.

En efecto, la posibilidad de acceder a una ayuda de liquidez y el seguro que ofrece el Banco Central sobre los depósitos del sistema bancario, incentiva a los bancos a asumir mayores riesgos en las operaciones financieras. Por su lado, el depositante tampoco se preocupa sobre el destino de los fondos entregados a los bancos. En consecuencia, aunque la presencia del Banco Central pueda ejercer un efecto estabilizador sobre el sistema financiero, aún no se evita el riesgo de una insolvencia de dicho sistema (Reinstein e.o.1991).

El Banco Central, en su rol de banco de bancos, debe fomentar y velar por la solvencia y estabilidad del sistema, sin que ello implique el salvataje de instituciones insolventes: se cuida primero el sistema y luego la institución en particular. El **seguro sobre los depósitos debe ser explícito**, dando la posibilidad de que el mismo sea estatal, mixto o privado, por ejemplo a través de un sindicato de bancos o de compañías de seguro, aunque siempre con una prima en función al riesgo de las instituciones financieras.

El mecanismo puede consistir en **asegurar sólo depósitos mínimos** de hasta por ejemplo u$s 3.000.- por persona en todo el sistema. La ley debe ser bien clara en cuanto al tratamiento de los demás depósitos en caso de liquidación o quiebra de una institución. El sistema puede crear, con las primas, un fondo administrado por el organismo que provea el seguro de depósitos.

Una combinación de seguro explícito sobre depósitos con prima en función al riesgo, y una razón de deuda/capital también en función al riesgo asumido por la institución financiera -así como se verá más adelante-, parecen marcar las pautas modernas con respecto a la regulación y supervisión de instituciones financieras.

Mecanismos de Control de Solvencia

Para el control de solvencia se cuenta con las siguientes normas:

a) **Normas sobre requisitos de capital y provisión de riesgos.**

Las normas sobre requisitos de capital y provisión de riesgos deben establecer el capital mínimo básico y el adicional para incursionar en cada nuevo negocio, así como la relación activo/capital y las normas sobre

provisiones basadas en la calificación de los activos de la institución.

Cabe señalar que el **capital es la clave de la regulación del sistema financiero**, pues la suficiencia de capital puede permitir a la institución mayor grado de libertad de operación.

El Banco Central del Paraguay tiene la facultad de establecer el capital mínimo para la apertura de instituciones bancarias, financieras y sociedades de ahorro y préstamo. El capital inicial para los bancos equivalía a 5 millones de dólares hace aproximadamente 10 años; en la actualidad representa apenas US$ 1,87 millones. Como puede notarse, la exigencia de capital mínimo no ha acompañado el proceso inflacionario y de devaluación de la moneda nacional (Macchi 1992).

La Ley 417/73 establece una relación capital más reservas/activos del 15% para bancos, 20% para entidades financieras y 5% para sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. Se puede admitir que el nivel exigido es superior a los estándares internacionales recomendados (Taylor 1992) de aproximadamente el 10% a 15%. No obstante en el caso paraguayo, ante la deficiente información sobre la situación de solvencia de las instituciones y el ocultamiento de cifras, dicha relación podría ser baja (Bitrán e.o.1992).

Se propone una regla única de suficiencia de capital para todas las instituciones, a fin de eliminar todas las distorsiones actuales del sistema que generan inequidad competitiva por la discriminación regulatoria de las normas vigentes para instituciones que ofrecen igual servicio. Dicha regla determinará los grados de libertad de la institución para ampliar su actividad a otros negocios.

Para calcular la adecuación de capital de los bancos se debería utilizar el **método recomendado por el Comité de Basilea**[10], es decir, determinar el capital mínimo de un banco de acuerdo con la estructura de sus activos, ponderado según el riesgo de los mismos. Para implementar tal método se debería establecer un calendario amplio para el período de ajuste.

---

[10] El Comité de Basilea de Regulaciones Bancarias y Prácticas de Supervisión está constituido por representantes de bancos centrales y autoridades de supervisión de los países del Grupo de los Diez. El mismo se reúne en el Banco de Pagos Internacionales, Basilea, Suiza.

b) **Normas sobre tratamiento de problemas de solvencia.**

Deben establecerse claras atribuciones del supervisor para sancionar e intervenir en caso de indicios de insolvencia. Asimismo, deberán analizarse posibilidades de establecer mecanismos para atenuar problemas de iliquidez que produzcan corridas de depositantes. La Ley debe ser explícita sobre la responsabilidad personal y/o institucional y las faltas en que pudieran incurrir las empresas o sus representantes y el tratamiento de los mismos por parte de la autoridad. Las multas o penas deberían ser lo suficientemente severas para disuadir comportamientos no deseados.

La norma debe estar encaminada a la reposición inmediata de capital, a la capitalización y/o, en el caso de presentarse una situación de insolvencia, convertir a los depositantes de montos superiores a una cantidad por establecer en accionistas privilegiados o en cuasi-accionistas, pudiendo así participar en el proceso de intervención, recuperación o liquidación, es decir, en la política de la empresa.

Deben establecerse, además, procedimientos claros para la intervención y decisión de liquidación de instituciones en situación de insolvencia, a los efectos de evitar discrecionalidad de la autoridad.

c) **Normas sobre contabilidad y transparencia de la información.**

Las normas sobre contabilidad deben abarcar las definiciones de giro bancario, ámbito bancario y fuera del ámbito bancario, y las operaciones permitidas en cada definición a los efectos de estructurar la consolidación de balances y el suministro de información homogénea por áreas de actividad. En este sentido, se deben prever las nuevas reglamentaciones, buscar homogeneizar información y permitir consolidar balances.

Las normas sobre información que debe recibir el público son de gran importancia por el carácter de bien público de las instituciones del sistema financiero. Por ello deben establecerse normas para su publicación, sobre los siguientes aspectos:

i) **Solvencia de las instituciones financieras,** que permita al público discriminar a las instituciones conforme al menor o mayor

riesgo percibido sobre la base de la información pública: Debe definirse claramente la modalidad y periodicidad de la información. Si el mercado no discrimina el riesgo entre instituciones, y si se percibe que el fisco rescatará la institución con problemas de solvencia, existe la posibilidad de abusos. Por tal motivo el mecanismo de seguro explícito debe ser implementado y dado a conocer al público. Sin discriminación de riesgo por parte del público, y sin seguro explícito sobre depósitos, bancos malos que compitan fuertemente en tasas pueden afectar a bancos buenos.

ii) **Solvencia de las empresas:** La información sobre la solvencia de las empresas o deudores debe ser suficiente para una adecuada evaluación y calificación de riesgo. El tipo y la forma de otorgar dicha información debe ser claramente establecida en la norma.

iii) **Sobre las condiciones de las operaciones:** En el marco de una política de protección al consumidor se deben establecer normas acerca de la publicación de tasas, costo de los servicios, etc., de cada una de las operaciones financieras, a fin de que el público conozca y compare tasas y costos de servicios. La posibilidad de abusos está dada por la aplicación automática de tasas exageradas sobre ciertas operaciones, por ejemplo, sobregiros en cuenta corriente, financiamiento de compras con tarjetas de crédito y otros. En el caso de los pequeños y medianos clientes esto es de suma importancia por los problemas de acceso a la información.

iv) **Sobre uso de información privilegiada:** En el marco de la banca universal, debe estar muy bien reglamentado el uso de la información privilegiada, pues pueden negociarse valores a favor de los intereses de la institución y en detrimento de los mandantes.

Cuando se administran fondos propios y de terceros puede ocurrir:

- que se busque salir de préstamos malos comprando valores emitidos por el mismo deudor con fondos de terceros para recuperar dicho crédito;
- que surja la tentación de adelantarse en la compra de valores para venderlos inmediatamente a precios

mejorados, en el caso de manejarse información acerca de las proyecciones de compra de valores con fondos de terceros administrados por la misma institución;

- que se realicen transacciones a precios ficticios, asignación de transacciones y manipulación de mercado.

d) **Normas sobre limitaciones de operaciones con personas relacionadas.**

Dado que este tipo de transacciones, muy frecuente en el sistema financiero, puede afectar seriamente la solvencia de las instituciones, es fundamental definir claramente en la ley el concepto de personas relacionadas y el tratamiento que se dará a las operaciones con las mismas. Un principio fundamental para poder identificar la relación existente entre personas e instituciones es que las acciones sean nominativas endosables, en caso contrario no es posible saber quiénes son los accionistas del banco. No se necesita limitar dichas operaciones, pero sí incorporar en la norma previsiones especiales para estas transacciones cuando las mismas excedan en su conjunto un porcentaje determinado del capital y reservas, sin perjuicio de las previsiones provenientes de la calificación de cartera.

e) **Norma sobre límite de concentración de préstamos.**

Por la que la concesión de préstamos a un particular o entidad no puede exceder el 20% del capital y reservas generales sin previa autorización del Banco Central. Aunque esta disposición coarta la libertad de decisión y elección de las entidades financieras, existe un consenso generalizado en el sentido de que es un mecanismo adecuado para preservar la solvencia del sistema, y, de esa forma, salvaguardar los intereses de los depositantes.

f) **Normas de control de calidad de la cartera.**

Mediante las cuales se califique periódicamente los activos del sistema a los efectos de determinar el valor real de los mismos.

g) **Normas sobre calificadoras privadas de riesgo.**

Debe preverse en la legislación la figura y función de estas instituciones que servirán de apoyo a la gestión del supervisor, y serán un elemento importante para la toma de decisiones de inversionistas institucionales y

particulares.

h) **Normas sobre auditoría externa.**

Que establezcan la obligatoriedad de la revisión de los estados contables por parte de auditores independientes, previamente calificados para el efecto por el organismo supervisor. La norma debe establecer obligaciones y responsabilidades de las auditoras externas, entre otras relacionadas al suministro de información al supervisor y a sanciones que son pasibles por el mal cumplimiento de sus obligaciones. El resultado del trabajo debe publicarse obligatoriamente con la memoria de las instituciones y el dictamen final con el balance, a través de la prensa.

i) **Normas para el otorgamiento de licencia.**

Debe establecer claramente los requisitos para la autorización de nuevas instituciones y los plazos en los cuales la autoridad debe expedirse.

j) **Normas acerca de requisitos de idoneidad exigidos.**

Para accionistas principales, directores y gerente general de las instituciones, las cuales deben determinar expresamente lo que se entiende por idoneidad.

k) **Normas sobre tratamiento del crédito agrícola.**

Se debe prever alguna alternativa que permita a los bancos cubrirse de los riesgos que representan el factor climático y la concentración en dos grandes rubros agrícolas. Es necesario introducir esquemas especiales de análisis para calificar el riesgo de los créditos agrícolas. El riesgo climático debería tener un tratamiento especial; a modo de ejemplo, las provisiones inherentes a este factor podrían constituirse a través de un fondo de compensación con fuentes fiscales.

l) **Normas de liquidación ordenada y expedita.**

Diferente a las normas para quiebra de otro tipo de empresas, debido a la fe pública envuelta en esta actividad.

4.4.2. Regulación Financiera

La misma debe otorgar competitividad a los instrumentos financieros en moneda nacional. En ese sentido se debe:

a) **Reducir las cargas cuasi-fiscales** de la banca e instituciones financieras: Para el efecto, se deberán introducir instrumentos de mercado para la regulación monetaria, reducir encajes legales, solucionar el tema de la deuda pública interna, entre otros.

b) **Desregular la asignación del crédito:** A través de la eliminación gradual de la política de redescuento dirigido.

c) **Introducir cédulas o letras hipotecarias:** Esta figura legal permitirá a las instituciones registrar como patrimonio separado las hipotecas para garantizar estas letras y darle mayor seguridad jurídica al instrumento. Para ello, es fundamental la existencia de instrumentos de largo plazo, debiéndose, por lo tanto, contemplar mecanismos de salvaguarda del valor de la moneda como indexación, dolarización o fijación de tasas variables establecidas por un plazo a determinar en función de una tasa referencial (ej. letras de regulación o CDs de 180 días).

d) **Reducir las operaciones en el mercado informal:** La existencia del mercado informal se debe, entre otros factores, a la represión histórica del sistema financiero y a la informalidad de toda la economía. Será difícil que con el sólo hecho de introducir en la nueva Ley de Bancos la figura de la banca múltiple o universal, se logre la formalización del sistema financiero, así como se afirmó en varias oportunidades.

Entre las medidas que tendrían un efecto favorable para la formalización del mercado pueden darse:

i) **Política fiscal y comercial:** que incentive la formalización de la economía. A modo de ejemplo, la reducción del impuesto a la renta y el control del contrabando pueden tener un efecto positivo.

ii) **Encaje legal:** la unificación y reducción de los niveles de

encaje puede otorgar mayor competitividad a algunos instrumentos financieros.

iii) **Instrumentos:** el cheque definido como medio de pago, de hecho se ha convertido en instrumento de crédito. Se debe legislar sobre el instrumento adecuado para formalizar el gran volumen de este tipo de operaciones, hoy en día canalizado por el mercado informal. Puede ser efectiva una legislación que reconozca esta realidad y diferencie el cheque con fecha valor hoy del que tiene fecha adelantada, dando categoría de medio de pago a uno y de instrumento de crédito al otro. Asimismo, se debe despenalizar el cheque sin fondo, excepto en aquellas operaciones al contado en las cuales de buena fe fue aceptado este instrumento, caso en que se califica la acción como fraude.

iv) **Innovación de instrumentos:** la actividad reguladora debiera incentivar que el sector formal introduzca nueva tecnología financiera a fin de lanzar instrumentos innovadores que faciliten la incorporación del sector informal en sus actividades.

v) **Reglas de juego/anonimato:** la falta de definición de algunas reglas de juego, el alto grado de concentración de la riqueza, así como la generación de riqueza mal habida, causan temor de confiscación, por lo que algunos inversionistas/depositantes prefieren el anonimato, canalizando sus fondos al sector informal. La legislación debería reconocer esta realidad y, dentro de los límites razonables, dotar de instrumentos para encauzar estos fondos al mercado formal.

vi) **Sanciones:** las deficiencias en la supervisión y la falta de sanciones importantes a los infractores a la ley es un motivo más para no favorecer la formalización, por lo que en la nueva ley deben quedar expresamente establecidas las penas y las multas a las transgresiones.

e) **Legislar específicamente las figuras de fideicomiso/ fondos-mutuos/ "leasing"/ "factoring"/ círculos de ahorro.** Aunque estas operaciones se mencionan en la legislación, es necesario y urgente legislar específicamente sobre cada una de ellas, a los efectos de darles seguridad jurídica a las instituciones y al público en el uso de las mismas.

4.4.3. Regulación Organizacional

La regulación debe reflejar la estructura de una banca universal, para esto se necesita:

a) **Reorganizar la banca y otras instituciones financieras** conforme con esta propuesta. En este sentido se deberá permitir la fusión de instituciones sin trabas fiscales, a los efectos de su estructuración bajo la figura de la Banca Universal.

b) **Eliminar las distorsiones a la competencia** generadas por la banca oficial, a través de los privilegios en el manejo de recursos externos y de redescuento, saneándola y reorientándola hacia la banca de segundo piso.

c) **Reglamentar la banca "off shore"**, tanto la radicada en el exterior como en el Paraguay.

En el caso de que una institución financiera nacional posea una banca "off shore" u oficina de representación o sucursal en el exterior, se debería prever la supervisión de esta institución, mediante un esquema de cooperación con el supervisor extranjero. La norma debe recoger disposiciones que establezcan el mecanismo de supervisión en cada caso. En especial deben preverse la calificación de cartera, los requisitos de solvencia y la consolidación de sus balances.

De igual forma, de permitirse a la banca nacional establecer banca "off shore" radicada en el país, y a los efectos de dar competitividad a la misma con relación a la banca extranjera, se debe restringir el nivel de actividad a operaciones con personas y valores radicados fuera del país. Para hacerla más competitiva se

deber otorgar incentivos fiscales para su constitución, operaciones y utilidades, no así sobre sus bienes o la renovación de los mismos. El mecanismo de supervisión y la regulación prudencial necesaria deben ser claramente establecidos en cuanto a requisitos de capital, calificación de cartera y la consolidación de balances.

d) **Facilitar la incorporación del sector con pocas posibilidades de acceder a financiamiento formal**, por medio del incentivo a la introducción de instrumentos innovadores y de la reestructuración de la banca de desarrollo estatal hacia la banca de segundo piso.

5. *SISTEMA DE SEGUROS: PRINCIPALES ASPECTOS DE UNA NUEVA LEY*

5.1. La Importancia del Margen de Solvencia

Como consecuencia de la necesidad de integrar sus mercados de seguros, ajustados a los principios que rigen una economía de mercado, en la C.E.E. se introdujo el **sistema de Margen de Solvencia**[11], que consiste en el abandono del control material con la exigencia de tarifas obligatorias y autorización burocrática rigurosa de planes de seguros, en el entendido de que tales disposiciones riñen con la práctica de un mercado competitivo, indispensable para el desarrollo de la actividad privada que encierra en la sana competencia la dinámica que le es propia.

El sistema se basa en la teoría del riesgo colectivo, y mediante sus formulaciones técnico-matemáticas permite a los organismos de contralor fiscalizar ex-post los resultados de la gestión empresarial de las aseguradoras, evitando la posibilidad de incumplimiento de los compromisos contraídos con sus asegurados, pero sobre la base de una clara regulación prudencial. Con esto se devuelve a los empresarios del seguro el riesgo del negocio, limitándose la supervisión a seguir de cerca la situación financiera de las aseguradoras, de tal forma que las mismas cumplan a cabalidad su misión en la sociedad, prestando asistencia oportuna y rápida a los asegurados, reparando los daños y facilitando que con urgencia se repongan las unidades económicas siniestradas.

Desde la liberalización de sus mercados, tanto el seguro chileno (1980) como el español (1984) han tenido en los primeros años crecimientos explosivos, para luego mantener un crecimiento real sostenido. Esto ha conducido a que la Organización que nuclea a las aseguradoras de

---

[11] Se entiende por margen de solvencia el sistema basado en un conjunto de formulaciones técnico-matemáticas que permite a los organismos de fiscalización controlar eficientemente la situación financiera de las compañías de seguro, permitiendo la liberalización y facilitando la integración de los mercados, que puede hacerse sobre la base de una igualación de los esquemas de fiscalización.

Iberoamérica, la Federación Interamericana de Empresas de Seguros (FIDES), desde su XXII Conferencia Hemisférica de Noviembre de 1989, puntualice "que debe desregularse la acción de las Empresas Privadas de Seguros en su operación y comercialización y, en cambio, debe controlarse de modo eficaz su solvencia y liquidez, indicándose con precisión el tiempo en el cual los Aseguradores y los Organismos de Contralor deberán adecuar su funcionamiento a la nueva política".

Esta exhortación fue recogida por organismos internacionales tales como la Asociación de Superintendentes de Bancos de América Latina (ASSAL) y la ALADI, recomendando que los países que la integran adopten el sistema de Margen de Solvencia.

Como resultado de las recomendaciones formuladas en todos los foros referidos a seguros en las organizaciones mencionadas, se fue introduciendo en Latinoamérica el sistema de Margen de Solvencia, el cual tiene su origen en el Derecho Comunitario Europeo, "Derecho que no deja de tener plena vigencia en el Derecho Latinoamericano, concretamente en los países que de manera directa han adoptado el Margen de Solvencia Comunitario (Colombia y Perú) -sin perjuicio de algunas alteraciones no siempre afortunadas- o por lo menos que lo han seguido estructuralmente muy de cerca (México y la Argentina). Lo mismo puede decirse de otros países que en la actualidad están estudiando seriamente la posibilidad de incorporar tal sistema a su derecho interno (Bolivia, Panamá, Venezuela)" y otros como Brasil que también ya lo han implementado (Jaramillo 1993).

Los países del Mercosur, que aún no lo han incorporado son el Paraguay y el Uruguay, retrasando el avance de los estudios que demanda la eliminación de las asimetrías técnico-jurídicas necesarias para la creación del mercado integrado.

En buena medida puede atribuirse a la falta de información el hecho de que el sector empresarial del seguro no haya tenido en cuenta las sugerencias a nivel internacional orientadas a la liberalización del mercado de seguros del país.

Dentro de este panorama, el sector encomendó la preparación de un anteproyecto de una nueva Ley de Seguros, destinado a reemplazar a la Ley N° 17.840.

El **anteproyecto elaborado por la Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros** no puede considerarse de avanzada, pues no contiene los cambios introducidos en la nueva normativa aseguradora mundial, es decir, el Margen de Solvencia, el cual exige determinar con la máxima amplitud y claridad sus fundamentos técnicos y de comercialización, como única manera de que el cuerpo legal sea coherente y responda a las exigencias de la globalización de la economía y la presencia del país en los proyectos de integración.

Por otra parte, se cuenta con el **anteproyecto elaborado por el Banco Central del Paraguay**, el cual, aun cuando tiene el mérito de incluir los títulos de Margen de Solvencia y fondos de garantía, no adopta una línea definida de modernización legislativa. El sistema de Margen de Solvencia se encuentra desnaturalizado en este proyecto, pues no se incluyen en la legislación las especificidades necesarias de su mecánica, así como existen en otras legislaciones similares como la colombiana.

Cabe señalar que el sistema tiene fundamentos técnico-actuariales muy severos, por lo cual no permite omisiones. Por el contrario, si se quiere que funcione eficientemente, la legislación que lo regule debe ser muy explícita.

5.2. Otros Aspectos Relevantes que Considerar

Para modernizar nuestro mercado y eliminar asimetrías legislativas con los países que integran la ALADI y el MERCOSUR, la ley de seguros que se implementará debe ajustarse a las siguientes políticas:

a) **Política de solvencia:** Con la inclusión, sin mutilaciones, del sistema de solvencia, el cual en su totalidad debe integrarse en el cuerpo legal. La reglamentación del método en que el sistema fijará las reglas de juego de los concurrentes no debe dejarse al criterio del administrador de turno u organismo superior.

b) **Política de liberalización de tarifas y pólizas de negocios:** Otorgando a las aseguradoras la máxima libertad de formular sus políticas de seguros y reaseguros. Debe dejarse en manos del empresario el riesgo del negocio.

Liberalización de las inversiones: Siempre que se ajusten a los principios de congruencia, seguridad, liquidez y rentabilidad.

c) **Política de control:** Con el abandono de la actual política burocrática de fiscalización, previa determinación clara y precisa de las reglas a las que deben ajustarse las aseguradoras en su operatoria.

Es importante fortalecer las entidades de supervisión de la actividad. En el caso de que la actividad del seguro se realice a través de una subsidiaria dentro de una estructura de "holding" bancario, ir efectuando una supervisión sobre base consolidada.

d) **Política de armonización internacional de los sistemas de control:** La Ley debe tener en consideración los acuerdos y recomendaciones orientados a la armonización normativa y de fiscalización propugnados por la ALADI, y, muy especialmente, todo cuanto al sector corresponda, para cumplir lo que le compete en el proyecto del mercado integrado que surgirá del Tratado de Asunción.

Tampoco debe descuidarse lo que pudiera corresponder como consecuencia del ingreso del país al GATT, y, especialmente, lo que compete a servicios, cuya inclusión se producirá con la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Se estima que el acuerdo influirá en el 98% de la Operatoria Mundial del Seguro y Reaseguro.

e) **Política de concentración de empresas:** Atendiendo a nuestra realidad económica y nuestra inserción en un entorno en el que la desproporción de nuestra economía con relación a los demás países del MERCOSUR es severa, la ley respectiva debe facilitar y ordenar nuestro mercado de tal forma que el mismo, en virtud de las medidas implementadas, obtenga beneficios de la integración de mercados, y, a la vez como forma de prever los efectos negativos que ocasionará en el sector el desconocimiento de los requisitos que demanda operar en un mercado liberalizado y desregulado.

f) **Política de especialización:** Nuestro mercado carece de un desarrollo equilibrado en sus ramos principales. Además, su crecimiento en términos reales, cuando se ha dado, fue de neto resultado vegetativo.

Esto demuestra el bajo nivel profesional de sus operadores, por lo cual para su desarrollo real deberá enfatizar la formación profesional en todos los niveles de la gestión. El mercado libre será muy exigente y requerirá nuevas herramientas de trabajo, profesionalización y, en particular, mucho dinamismo y creatividad.

Actualmente en la mayoría de los países, los mercados de seguros ponen su máxima atención en el **Seguro de Vida, pilar fundamental para el desarrollo de un sistema de Fondos de Pensiones privadas.** El empresariado del sector tiene ante sí un gran desafío, pues debe prepararse para un mundo más competitivo, en especial ante las posibilidades de reestructurar el sistema previsional del país hacia una desmonopolización, por ejemplo, privatización del mismo (Conferencia Hemisférica de Seguros 1989).

Con acertadas medidas de impulso, en otros mercados se ha podido elevar en poco tiempo la participación del seguro de vida de porcentajes irrisorios con relación a los seguros patrimoniales, a niveles superiores o nivelados a los mismos.

La nueva ley debe marcar pautas para incentivar la explotación especializada del seguro de vida y fondos de pensiones, pues sus reservas constituirán importantes inversiones de largo plazo con capacidad de contribuir positivamente al desarrollo de los sectores productivos.

La legislación debería ocuparse también de regular los límites de inversión y los instrumentos en los cuales podrían invertirse los fondos provenientes de la actividad, además de establecer las normas de valoración de sus carteras.

En este orden también se debe sentar las bases y facilidades para impulsar el desarrollo del seguro agrícola, con la finalidad de que la institución del seguro permita el apoyo financiero que demandará el sector para su desarrollo.

g) **Política de intermediación:** Deberá regularse con claridad y amplitud la intermediación de los auxiliares (agentes de seguros y liquidadores) en la celebración y ejecución del contrato de seguros. Deben preverse las formalidades para dar transparencia al aseguramiento de bienes del sector público (sistema de licitaciones).

h) **Política de saneamiento:** Propender al saneamiento del sector como forma de fortalecer su imagen, a fin de facilitar el desarrollo del seguro en el país como consecuencia del aumento de la credibilidad de la ciudadanía hacia las ventajas del seguro privado.

i) **Política de supervisión:** El órgano de supervisión, aun si depende de otras reparticiones del Estado de mayor nivel, debe tener la máxima autonomía técnica, y, en este orden, un funcionamiento independiente.

El mismo, en protección de los intereses de los asegurados, deberá establecer con claridad y precisión el relacionamiento técnico-contractual de los aseguradores y los reaseguradores. Debe surgir de la ley la obligación del órgano de supervisión de proporcionar información permanente a los asegurados sobre la situación económico-financiera de las compañías aseguradoras.

Se impone que las autoridades competentes arbitren las medidas para la elaboración de una nueva Ley de Seguros o la reglamentación moderna de la Ley Nº 17.840 (Ley Marco), como una forma válida de ubicar nuestra legislación dentro de las tendencias modernas que demanda la globalización de la economía, y, en particular, la integración de mercados de seguros regionales.

6. *DETERMINANTES PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO DE VALORES*

6.1. Institucionalidad Legal para el Funcionamiento Transparente del Mercado de Valores

En 1991 se promulgó la Ley 94/91 "Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley N° 12 del 8 de marzo de 1990, que modifica y amplia la Ley N° 772/79 de Mercado de Capitales y Crea la Comisión Nacional de Valores". Con esta ley se crea la Comisión Nacional de Valores como autoridad del mercado de valores, y se dan las disposiciones fundamentales para garantizar la operatividad de dicho mercado.

Hasta la fecha, por medio de resoluciones,la mencionada Comisión creó el marco legal para reglamentar la operatividad de la bolsa de valores, de las casas de bolsa (intermediarios), del Registro de Sociedades Emisoras de Capital Abierto, que emitirán acciones, y sociedades emisoras con posibilidades de lanzar títulos de deuda (bonos y/o pagarés). Se reglamentó también el registro de auditores independientes. El 11 de octubre comenzó a operar oficialmente la Bolsa de Valores y Productos de Asunción SA, creada en 1978.

Posteriormente, en julio de 1993 se promulgó la Ley 210 "que modifica y amplía disposiciones legales que establecen incentivos fiscales para el mercado de capitales", la cual, además de otorgar incentivos fiscales a los instrumentos que se negocian en la bolsa, reglamenta los requisitos para emitir títulos-valores de oferta pública y las atribuciones del Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Valores.
La actual Comisión Nacional de Valores está conformada de acuerdo con la Ley 94/91 por:

- Un representante del Ministerio de Industria y Comercio, quien ejerce la Presidencia de la Comisión;

- Un representante del Ministerio de Hacienda, Director;

- Un representante de las Entidades del Sector Financiero (Bancos y Financieras del Sector Privado), Director, y

- Un representante de la FEPRINCO, Director.

A continuación se exponen algunos aspectos que se deberán modificar o incorporar en la actual Ley, para garantizar transparencia y el normal desarrollo del mercado de capitales en el país:

a) Para garantizar el desarrollo seguro y transparente del mercado de valores, la **institución fiscalizadora (Comisión Nacional de Valores) debe tener credibilidad y capacidad de asegurar la fe pública.** En este sentido los miembros de dicha entidad deberán ser profesionales idóneos e independientes (es decir, no representar ningún sector tanto público como privado interesado en el mercado de valores) y dedicarse exclusivamente a esta función, no pudiendo ser directores, accionistas o ejecutivos de las entidades fiscalizadas por la Comisión (Bitrán e.o.1992: 56). A fin de asegurar autonomía de decisión de los miembros, se sugiere que los mismos sean nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Parlamento.

b) Por el mismo motivo, y a fin de evitar conflicto de intereses, la **Comisión Nacional de Valores no puede ser un organismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, es decir, de un Ministerio sectorial.**

c) La comisión **no debe reglamentar la emisión de títulos del Banco Central.**

d) **Las casas de bolsa podrán ser instituciones financieras no bancarias.** La supervisión y análisis de solvencia deberá ser sobre base consolidada cuando dicha actividad se realice bajo la figura de la banca universal.

e) Para dinamizar el mercado de valores se necesita de una **ley actualizada de Sociedades Anónimas.** La actual ley se encuentra incluida en el Código Civil y adolece de serias falencias que traban la rapidez de su constitución y los trámites normales para su funcionamiento.

f) Para evitar conflicto de intereses, el propósito exclusivo de la **Bolsa de Valores** debe ser establecer el marco físico para la operación de intermediarios, así como es el caso en todos los países del mundo. Para el efecto se deberá modificar el Estatuto y quitar el "objetivo de lucro", para transformarse en sociedad civil **sin fines de lucro.**

6.2. Instrumentos para Iniciar el Mercado de Valores

Pretender el funcionamiento del mercado de capitales sin avanzar en la reforma del sistema financiero puede considerarse un objetivo de difícil realización. El buen funcionamiento del mercado de valores en nuestro país estará directamente relacionado con la transparencia y solvencia del sistema financiero.

A través del mercado de valores se debe buscar **canalizar fundamentalmente títulos financieros de largo plazo**, como letras hipotecarias, o bonos de empresas, de bancos, del tesoro (deuda interna). Las operaciones de corto plazo, letras de regulación monetaria y papeles de empresas podrían ser canalizadas por medio de mecanismos electrónicos, buscando formalizar el negocio que hoy se maneja con la negociación de cheques en el sector informal.

Dada la estructura empresarial de nuestro país, la dinamización del mercado de capitales difícilmente se dé por el lado de negociación de acciones de empresas en gran volumen, sino más bien por la evolución lógica del mercado. Ahora bien, la **transformación de empresas públicas** como ANDE, ANTELCO, CORPOSANA en **sociedades anónimas** con capital mixto (51% en acciones ordinarias del Gobierno) y emisión de acciones preferidas podrá, sin embargo, ser un elemento dinamizador del mercado.

Se deberá encontrar algún sistema legal que **incentive la entrada a este mercado a empresarios indecisos** por temor a perder el poder político de la sociedad. Para ello se debería posibilitar la emisión de acciones con preferencia económica, sin derecho a voto, y ofrecer la seguridad de obtener dividendos en el primer año.

Para que los inversionistas institucionales coloquen sus fondos en instrumentos de deuda de empresas y acciones se requiere **clasificar el riesgo de dichos instrumentos** de deuda y aprobar los instrumentos accionarios. La clasificación deberá efectuarse por cuenta de las empresas y realizarse por reconocidas empresas nacionales o preferentemente internacionales, que operen en otros países de América Latina. Esto último daría reputación al mercado de capitales en el país (Bitrán e.o.1992: 61).

Para negociar instrumentos de empresas se requiere de las siguientes condiciones:

a) Estados financieros transparentes.

b) Normas contables acordes con los estándares internacionales. Además de unificar sus contabilidades se deberá conceder una oportunidad de blanqueo para empresas, a fin de actualizar sus activos en relación con su patrimonio.

c) Cultura empresarial que privilegie la información fidedigna de las empresas.

d) Auditoría externa, que provenga de auditores fiscalizados.

6.3. Condiciones para el Desarrollo del Mercado de Valores

a) **Estabilidad del valor real de los instrumentos negociables:** Para su funcionamiento, el mercado de valores necesita instrumentos que mantengan su valor real con poco riesgo de crédito, para ello es indispensable:

- Estabilidad de la política fiscal y monetaria.
- Solvencia y transparencia del Sistema Financiero.

Si bien la indexación debe ser un mecanismo de solución intermedia, pues la forma genuina para desarrollar instrumentos de largo plazo se encuentra en la estabilidad monetaria, es importante el desarrollo de instrumentos de largo plazo, que contemplen un mecanismo de salvaguardia del valor de la moneda.

Se deberá encontrar algún mecanismo para definir la tasa de interés de estos instrumentos (Tasa de Devaluación o Tasa de Inflación).

Para mantener tasas reales positivas que mantengan la capitalización del sistema de financiamiento de viviendas, se puede recurrir a la tasa de las letras de regulación monetaria, con la figura de tasa variable, pactada por plazos de hasta seis meses, ajustada por la inflación.

El ajuste por el salario mínimo no es recomendable si se producen bajas del salario real. Se convierte sólo en un mecanismo para ampliar el plazo y no afectar el poder de compra del deudor.

b) **Valorización diaria de instrumentos** para favorecer un mercado secundario activo.

c) **Uso de información privilegiada** para dar transparencia a la administración de fondos propios o de terceros, para tal efecto:

- Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) deben tener mesa de dinero única y exclusiva;
- Se debe registrar cronológicamente a los compradores y vendedores, a los efectos de fiscalizar en tiempo real, y
- Se deben aplicar sanciones severas a los infractores.

7. REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL: CONDICIONES PREVIAS Y PASOS A EFECTUAR

7.1. Características del Actual Sistema Previsional

El actual sistema previsional está constituido por el Instituto de Previsión Social (IPS) y otras 5 cajas de pensiones. El total de afiliados representa aproximadamente el 20% de la población económicamente activa, y los beneficiarios representan el 20% de la población total, siendo ésta una de las coberturas más bajas de América Latina (Bitrán 1992).

El sistema opera bajo el esquema de capitalización colectiva y de reparto, que cuenta con las siguientes características:

a) **No presenta aún un déficit corriente** (Bitrán e.o.1992), es decir, un estado de crisis financiera como la que se da en otros países de América Latina cuando lo recaudado no alcanza para pagar las pensiones, debiendo recurrirse a transferencias del fisco (caso de la caja fiscal). No obstante, aunque dicha situación no se presenta en todas las instituciones, puede darse si se consolidan todas las cajas.

b) La mayoría de las **cajas en funcionamiento presentan un desequilibrio actuarial**, el cual se registra cuando las reservas no pueden hacer frente a los compromisos por pensiones ya comprometidas a futuro.

c) **Falta de control e ineficiencia en la administración** de sus reservas, debido a la excesiva burocracia, los gastos elevados, la poca recaudación, la falta de transparencia y la escasa rentabilidad de las inversiones.

d) **Altos grados de evasión y subdeclaración**, producto de la debilidad de incentivos que ofrece el sistema previsional.

e) **Falta de realización del aporte del Estado.**

f) **Falta de atención a los trabajadores independientes.**

g) **Manipulación para obtener beneficios desmedidos.** Existencia de generosos esquemas de jubilación a personas influyentes.

h) **Otorgamiento de pensiones asistenciales** a sectores de escasos recursos no contribuyentes.

i) **Posibilidades de riesgo moral,** pues el aporte de los tres últimos años define los beneficios, atentando contra la solidaridad del sistema.

j) **Tendencia al uso político de las cajas.**

Con las características que presenta el sistema de jubilaciones y pensiones es fácilmente rebatible el argumento de la "solidaridad" que se le imputa al sistema de repartos. La tan mentada solidaridad, en definitiva, sólo se da en un solo sentido, de los sectores aportantes de menores recursos hacia los sectores más privilegiados y con acceso a los niveles de poder político.

7.2. Distintas Alternativas de un Sistema Previsional

a) Ahorro voluntario y transferencia intrafamiliar: sistema previsional "informal", común en países poco desarrollados.

b) Pensiones asistenciales financiadas con impuestos, sólo para los sectores de menores recursos.

c) Reparto simple, no se acumulan fondos, sistema actualmente imperante en el Paraguay en algunas instituciones.

d) Reparto con capitalización colectiva: se crean reservas técnicas. Es el caso de IPS, de acuerdo con declaraciones de sus autoridades.

e) Contribución definida con capitalización individual. Dentro de esta alternativa pueden darse:

- Administradoras de Fondos de Pensión (AFPs), privadas y

competitivas, con elección individual y posibilidades de cambio anual de administradora, como el caso chileno.

- Conformación de un Fondo estatal, como el caso Malasio.
- Conformación de una Fundación Previsional Nacional que subcontrata con el sector privado la administración de fondos, la administración de cuentas, recolección y compensación.
- Fundación previsional sectorial. Similar al anterior.
- AFPs competitivas con elección individual y opción a formar fundaciones previsionales con posibilidad de contratar la AFPs en forma grupal.

En algunos países de Latinoamérica se está considerando la alternativa de combinar sistemas de reparto simple con sistemas de capitalización individual.

7.3. Características y Ventajas del Sistema de Capitalización Individual

El Sistema de capitalización individual se caracteriza por la:

a) **Contribución definida**: relaciona los beneficios previsionales con los aportes realizados por el trabajador durante su vida activa. Los aportes definen el beneficio a que se accede.

b) **Mayor transparencia** de los derechos de propiedad sobre los fondos, pues relaciona los beneficios previsionales con los aportes realizados durante la vida activa.

c) **Menor interferencia política.**

d) **Mejores servicios y atención**, debido a la competencia entre administradoras.

e) **Mayor libertad de elección y decisión** para el afiliado.

f) La incorporación de una gran clientela al sistema financiero constituye un **factor de educación** y exigencias para el mismo.

g) Permite **mejorar el rendimiento** para el afiliado en comparación a un sistema de reparto.

7.4. Requisitos para Desarrollar un Sistema de Capitalización Individual

Así como para el desarrollo del mercado de capitales, un sistema privado de pensiones necesita un **sistema financiero eficiente**, que pueda absorver la masa de fondos a disposición. Para ello se deberá resolver una serie de aspectos en el sistema financiero; en especial fortalecer la regulación de la actividad bancaria (Bitrán 1992: 34), y así garantizar la seguridad de los fondos de pensiones cuando se inviertan en depósitos bancarios.

Un sistema financiero sano estimula el desarrollo del propio mercado, así como el de capitales y el de seguros, pues todas éstas son instituciones claves para una intermediación eficiente de los recursos de largo plazo.

No es imprescindible contar con un mercado de capitales desarrollado. Sin embargo, es importante contar con un mínimo de instrumentos financieros públicos y privados que sean seguros y que den rentabilidades reales positivas.

En una **primera etapa** tales instrumentos pueden ser depósitos bancarios. Se deberá desarrollar un mercado de letras hipotecarias para financiar viviendas, así como un mercado primario para la emisión de títulos de deuda pública.

En una **segunda etapa** podrán considerarse títulos de oferta pública de emisores privados, con las debidas condiciones y regulaciones, así como se ha puntualizado precedentemente.

En el caso de **inversiones en títulos estatales**, se recomienda poner un límite (ej. 60% del fondo), pues si se sobrepasa este límite surge la desconfianza sobre la manipulación del retorno de los fondos por el

Estado.

Deben existir **instrumentos indexados** y regulaciones especiales para asegurar el valor de las pensiones.

La legislación debe prever la actividad de las **Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) a través de subsidiarias, dentro de un "holding" bancario.** Es importante contar con regulaciones estrictas que prohiban la inversión en activos del banco, a fin de evitar la concentración en instrumentos de empresas relacionadas.

7.5. Estrategia para la Implementación de un Sistema de Pensiones de Capitalización Individual

La estrategia básica para implementar el sistema de capitalización individual debe consistir en **preservar lo técnico por encima de lo político.** Para tal efecto será imprescindible conformar un equipo de profesionales idóneos e independientes de grupos de interés, que lleve adelante el proceso de reforma.

El equipo técnico deberá, en primer lugar, definir la estrategia para el buen desarrollo y la transparencia de la reforma, cuyas etapas y pasos se enumeran a continuación.

a) **Solicitar asistencia técnico-financiera** para la reforma: gestionar la venida de expertos extranjeros independientes (no ligados a grupos de interés) para ayudar en el diseño del sistema de pensión, implementar la reforma, mitigar los impactos inmediatos y acompañar el proceso en general.

b) **Realizar un diagnóstico cabal de los beneficios** que brindan los sistemas actuales y la situación económico-financiera de cada una de las instituciones que prestan el servicio. El estudio económico-financiero deberá abarcar la proyección de las instituciones a corto, mediano largo plazo.

c) **Analizar y evaluar la experiencia internacional:** En esta etapa se deberán detectar las ventajas e imperfecciones de los sistemas ya implementados en otros países del mundo.

d) **Diseñar el sistema a implementar:** El cual debe ser un sistema adecuado y factible para las características del país. Sin lugar a dudas, el sistema privado de pensiones basado en la capitalización individual traerá aparejados beneficios directos e indirectos. El problema radica en la elección de su estructura organizacional, que evite altos costos administrativos y por ende la ineficiencia del sistema.

e) Como primera medida se deberá **desmonopolizar el IPS**, e incentivar una mayor participación del sector privado en el sistema previsional.

f) **Prever un período de transición** del sistema anterior al nuevo, el cual puede durar años o sólo meses dependiendo de la solución técnica adoptada.

g) **Evaluar el impacto fiscal.** Es muy probable que la reforma del sistema de pensiones conlleve un déficit transitorio de las cuentas públicas, debiendo el Gobierno prever este hecho en su presupuesto.

No será prudente plantear la reforma previsional sin contar con estudios previos que analicen el efecto de la misma sobre el fisco y sobre los beneficiarios. No se debería perder de vista que la reforma en sí debe estar encaminada a mejorar las pensiones.

h) **Monitorear experiencia internacional:** a los efectos de mantener actualizado el diseño del sistema en relación con las tendencias internacionales en materia de reforma, y prever los posibles inconvenientes que estén experimentando en el exterior.

i) **Crear la Superintendencia de Fondos de Pensiones y Seguros,** la cual debe estar diseñada y los supervisores capacitados, antes de la implementación de la reforma, a fin de realizar la regulación y supervisión prudencial necesaria para prever los posibles abusos en la administración de los fondos.

j) **Obtener consenso y difusión:** Es necesario que el proyecto no reciba un tratamiento apresurado en el Congreso, y, además, es

muy importante obtener consenso, principalmente de la patronal y los empleados, sobre la necesidad de la reforma y los beneficios que introduce la reforma planteada.

k) **Culminación de la reforma**: El proceso debe culminar con la aprobación de la ley y la implementación del nuevo sistema. El tiempo de duración del proceso dependerá de los recursos que se destinen para ello y de la voluntad política para el cambio.

l) La implementación de la **reforma debe hacerse en forma gradual y prudente.**

7.6. Problemas que debe Atender el Nuevo Sistema de Jubilación y Pensiones

La experiencia chilena enseña que el régimen de capitalización individual puede provocar **costos excesivos de intermediación** como consecuencia del gasto destinado a la promoción para captar adherentes (CEPAL-PNUD 1991: 114).

Aproximadamente el 20% de las contribuciones se destina a comisiones, debido a los siguientes motivos:

a) Falta de información de los contribuyentes para la toma de decisiones. Los individuos que eligen entre los distintos fondos tienen información imperfecta sobre las opciones. Esto conduce a que el afiliado sólo se preocupe de la rentabilidad pasada, mientras la rentabilidad futura no es tomada en cuenta.

b) Excesivo cambio entre administradoras, atribuido, en buena medida, a visitas de vendedores.

c) Excesivo número de AFPs por empresa, lo que complica la remisión de papeles al empleador.

Algunos hechos que, en sistemas como el chileno, corroboran estos problemas son:

- Traspasos entre AFPs que llegaron a ascender hasta 1 millón de traspasos/año, aproximadamente el 33% de los asegurados.

- Aumento en el número de vendedores a 10.000, 6.000 personas más en un año y medio.

- La intermediación para la contratación de renta fija está en manos de los corredores de seguros, las comisiones se llevan de un 3 a un 6% de los fondos ahorrados.

- Elevados gastos de "marketing" de las administradoras y compañías de seguros.

Para paliar tales inconvenientes que ponen en peligro la rentabilidad de las AFPs y de los fondos administrados, el esquema a implementar deberá considerar los siguientes aspectos:

a) **Comisiones**: Deben establecerse normas que protejan al afiliado del abuso por este concepto, la definición de los productos debe ser simple y concreta, no abrir demasiadas opciones que confundan a las personas.

b) **Rentabilidad**: La administración de los fondos deberá estar sujeta a requisitos dinámicos de rentabilidad mínima.

c) **Riesgo**: Debe existir una regulación prudencial de las inversiones que prevea los siguientes aspectos:

   - Regular la inversión de los fondos a normas estrictas de diversificación de cartera por instrumentos financieros y por emisor; los recursos del fondo deberán invertirse en instrumentos establecidos por ley y autorizados por la Comisión de Inversiones.

   - Si fuera posible, todas las inversiones deben realizarse a través de la bolsa de valores, a fin de volver transparente el manejo de la administración de los fondos.

- Los instrumentos financieros que son objeto de inversión deben ser evaluados por el ente calificador de riesgos.

- Las inversiones de los fondos deben ser valoradas diariamente con precios establecidos por la autoridad supervisora sobre la base de los precios de la bolsa (en Chile el 85% de las inversiones se valoriza a precios de bolsa).

- Se recomienda establecer límites máximos de inversión y no mínimos.

- Al menos el 90% de los títulos representativos de las inversiones deben estar depositados en custodia en el Banco Central o en una institución que se encargue exclusivamente de esto.

La alternativa para solucionar el problema de los elevados costos administrativos, que en buena medida se atribuyen a la excesiva competencia entre administradoras, puede ser **diseñar un sistema intermedio que combine la libertad individual de optar por la aseguradora con la formación de grupos cautivos de aseguradoras** por ramas o combinación de ramas de actividad económica. Se crean fundaciones previsionales mutuarias, a través de las cuales las empresas o grupos de empresas se asocian para contratar con empresas privadas los servicios de administración de carteras y manejo de cuentas. Por razones de transparencia y de mantener un adecuado nivel de competencia interinstitucional, se plantea la necesidad de que las aseguradoras contraten, mediante licitación, a las empresas administradoras de fondos.

El Papel del Estado

Por otro lado, pareciera estar comprobado que el solo paso de un sistema estatal de reparto a uno privado de capitalización individual no tiene como efecto automático un aumento de la cobertura. A ese efecto el Estado debe desempeñar un papel importante, que consista en:

a) **Participación con pensiones mínimas** para aquellas personas que, durante su vida laboral activa, no pudieron ahorrar lo suficiente como para generar una pensión que les permita vivir decorosamente en la vejez. Dicha pensión mínima debe ser lo suficientemente baja para no desestimular la cobertura.

b) **El aporte estatal o subsidiario sería complementario al aporte del particular**, hasta lograr la pensión mínima. Se debería estudiar un porcentaje importante de aporte estatal (a modo de ejemplo un 2%), a los efectos de estimular la cobertura y reducir la evasión por vía de la exigencia del trabajador al empleador.

c) En lugar de exigir por ley a los trabajadores independientes su incorporación al sistema del seguro social, se podría recomendar la **adopción de incentivos fiscales** que induzcan una incorporación voluntaria. Para ello se podría requerir la introducción del Impuesto a la Renta Personal como un paso previo para implementar tales incentivos v.g. permitir desgravaciones impositivas por aportes realizados.

d) El sistema, a través de una legislación lo más explícita y abarcante posible -para no dejar lugar a interpretaciones discrecionales-, debe **otorgar confianza a empleadores y empleados.**

7.7. Medidas para el Período de Transición

El cambio de un sistema de reparto a otro de capitalización individual puede tropezar, sin adecuada información, educación y transparencia, con serios problemas para su implementación. Por consiguiente, como mecanismo intermedio o de transición, se impone el saneamiento del sistema vigente, mejorando su viabilidad financiera, reduciendo gastos administrativos innecesarios y aumentando su eficiencia.

Con respecto a la viabilidad financiera la mayoría de las cajas enfrentan algún tipo de desequilibrio financiero. A tal efecto, se sugiere adoptar medidas para incrementar las recaudaciones y racionalizar los gastos (BID 1991: 223).

Por otro lado, para **facilitar la transición al nuevo sistema**, se deberían adoptar las siguientes medidas:

a) **Separar el sistema de pensiones del sistema de prestación de salud**, debido a las distintas naturalezas de las prestaciones (relativamente estandarizadas de largo plazo para el primer caso, y múltiples y de corto plazo para el segundo caso) y las distintas características financieras de las mismas;

b) Por otro lado, es conveniente **separar jurídica y patrimonialmente el fondo del seguro de la mera administración financiera** del mismo;

c) **Consolidar todas las cajas existentes** en una sola, y

d) **Unificar las exigencias de aporte, edad y beneficios** de los sistemas vigentes en las distintas cajas, para eliminar las asimetrías existentes.

El período de transición debe **resolver los siguientes aspectos:**

a) Debido a la estructura socio-económica de nuestro país lo más adecuado será la **constitución de un sistema mixto privado-estatal.** El Estado se encargará exclusivamente de los sectores de menores recursos, donde el porcentaje de subsidio del fisco es importante.

b) Realizar el **traspaso obligatorio** de todos los afiliados al nuevo sistema, reconociendo sus derechos previsionales adquiridos.

c) Establecer un mecanismo para **reconocer los derechos dentro del nuevo sistema** a través de **bonos de reconocimiento.** El mismo debe prever una renta de reconocimiento simple, fácil de controlar y que guarde relación con el salario mínimo.

d) Crear la figura de **actuario nacional y capacitar a profesionales** para realizar cálculos actuariales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación de Superintendentes de Seguros de América Latina: Reunión Plenaria. Villa Carlos Paz, Córdoba. Argentina, 1991

Aspe, P.: Solvencia y Liberalización del Seguro ante el Siglo XXI. Primer Congreso Mundial de Aseguradores y XXIII Conferencia Hemisférica de Seguros. Madrid, mayo 1992

Basler Ausschuss für Bankenbestimmungen und -Ueberwachung. Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen. Basel, Juli 1988

Banco Central del Paraguay (BCP): Censo de Empresas Asociadas a la Union Industrial, abril a noviembre de 1992, marzo 1993

BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991, Washington D.C.

Bitrán, E./Marcel, M./Arrau, P.: Reforma a la Seguridad Social en el Paraguay. Octubre 1992

Brittan, L.: Solvencia y Liberalización del Seguro ante el Siglo XXI. Primer Congreso Mundial de Aseguradores y XXIII Conferencia Hemisférica de Seguros. Madrid, mayo 1992

Carranza, C. : Government Financing, Domestic Debt Mangement, and Monetary Policy: Some Lessons from the Italian Experience, In: Patrick Downes and Reza Vaez-Zadeh (Edit), The Evolving Role of Central Banks.IMF. Pág. 9-15. Washington 1991

CEPAL/PNUD: Sistemas de Pensiones en América Latina - Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991. Santiago de Chile, 1991

Conferencia Hemisférica de Seguros: Declaración de Buenos Aires. Buenos Aires, 1989

David, A.: Liberalización de comisiones a agentes de seguros - Anexo 1. en: Edición Asociación Paraguaya de Compañías de Seguros 1991

Deutsche Bundesbank (DB): Mindestreserveregelungen im Ausland, Monatsberichte der Deutsche Bundesbank. Pág. 22-28. Mrz 1990

Fadul, W./Carrizosa, F.: Coyuntura Económica y del Seguro de los Países de FIDES. Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos y Económicos de FIDES. Colombia

Ferrer Salat, C.: Solvencia y Liberalización del Seguro ante el Siglo XXI. Primer Congreso Mundial de Aseguradores y XXIII Conferencia Hemisférica de Seguros. Madrid, mayo 1992

Issing, O.: Einführung in die Geldpolitik, 2. Auflage. 1986

Jaramillo, C.I.: Visión Tridimensional del Margen de Solvencia en el Derecho Comunitario Europeo. Bogotá, 1993

Lindgren, C.J.: The Transition from Direct to Indirect Instruments of Monetary Policy, In: Patrick Downes and Rez Vaez-Zadeh (Edit), The Evolving Role of Central Banks. IMF. Págs. 307-325. Washington 1991

Lopes, J. Do Carmo/Rossetti, J.P.: Moeda e Bancos uma Introduçao. Sao Paulo, 1983

Macchi, B.: Regulación y Supervisión de la Banca en Paraguay, en: Günther Held y Raquel Szalachman (editores), Regulación y Supervisión de la Banca -Experiencias en América Latina y el Caribe, Vol. 2. Págs. 147-194. Santiago, abril 1992.

Mansilla Garcia, F.: Adaptación de un Margen de Solvencia. Sistema Vigente en la Comunidad Económica Europea. Experiencia de España. Conferencia Dictada por el Presidente de UNESPA (Unión de Aseguradores y Reaseguradores de España). XXI Conferencia Hemisférica de Seguros. Mimeo. Asunción, noviembre 1987

Mansilla Garcia, F.: La Liberalización del Mercado Español de Seguro. Madrid, noviembre 1988

Massad, C.: La Función Técnica y la Función Política del Banco Central: Anatomía Prenatal, en: Cuadernos de Economía, Año 26, N°77. Págs. 75-90. Abril 1989.

Penner, R.: Financial Liberalization in a Stagnant Agrarian Economy: The Case of Paraguay. Trabajo presentado en el World Bank II Senior Policy Seminar. Bali-Indonesia, febrero 1993

Prieto Perez, E.: El Margen de Solvencia en las Entidades Aseguradoras. Mimeo. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1991

Reinstein, A. / VERGARA, R.: Hacia una Regulación Eficiente del Sistema Bancario, Trabajo presentado en la XXVII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano. Asunción, noviembre 1991

Summers, B.: Clearing and Payment Systems: The Central Banks Role,In: Patrick Downes and Reza Vaez-Zadeh (Edit.),The Evolving Role of Central Banks. IMF. Págs. 16-29. Washington 1991
Superintendencia de Seguros de la República Argentina: Reglamento General de la Actividad Aseguradora. Argentina, 1992

Taylor, W.: Risk-Based Assessment of the Capital Adequacy of Commercial Banks, In: Robert C. EFFROS (Editor) Current Legal Issues Affecting Central Banks, Vol.1. IMF. Washington, mayo 1992

F A S E II

PARTE IV

Política de Desarrollo Rural

Política Agraria
Política Agrícola

RESUMEN

Esta cuarta parte de las "Políticas Específicas y Sectoriales" analiza las reformas a introducir en el campo de las políticas de desarrollo rural, circunscribiendo las propuestas al caso de los pequeños productores, los cuales representan la mayoría de la población y de las explotaciones rurales. Por un lado, se analizan las políticas necesarias para posibilitar un acceso más regular y planificado al mercado de tierras, propio de una política agraria; y, por el otro, se avalúan los mecanismos para aumentar los ingresos de los productores rurales, propio de una política agrícola.

La política agraria debe ser más eficaz en el logro de sus objetivos, es decir, combinar una mayor cobertura de beneficiarios con mejores servicios y menores costos. Dicha política debe distinguir entre: a) condiciones y mecanismos para acceder al recurso real (tierra), y b) esquema de financiamiento, es decir formas y mecanismos para hacer accesible tal recurso a los pequeños productores rurales. En este sentido, la perfección del mercado de tierras debe tender a destrabar la oferta, introducir mecanismos de mercado y fortalecer la participación del Estado en el marco regulatorio, la supervisión y el control, así como en la implementación de esquemas eficientes de subsidios a la demanda, para asegurar el acceso oportuno y adecuado de los pequeños productores a la tierra.

Es necesario reestructurar las instituciones encargadas de la reforma agraria, modificar y actualizar el marco jurídico, regularizar la tenencia de la tierra, dar en concesión, bajo licitación, la formación de asentamientos y colonias, e incorporar al sector financiero en el mercado de tierras, con tecnología financiera apropiada para pequeños productores.

No obstante, cabe recalcar que las posibilidades de agilizar la reforma agraria y de poder implementar esquemas propuestos con éxito están sujetos a aspectos tales como una adecuada planificación de la política agraria mediante un cabal conocimiento de la realidad y una correcta identificación de los beneficiarios de la misma. También exige una efectiva política agrícola que asegure la rentabilidad de la tierra para que el campo continúe siendo una importante fuente de retención laboral. Por último,

se requiere implementar una adecuada política impositiva que grave la propiedad, como la renta presunta de la tierra, a fin de disminuir el elemento especulativo en el acceso y control de la tierra.

La política agrícola debe concentrar esfuerzos en la implementación de alternativas de producción que aseguren la disminución del riesgo implícito en el monocultivo, y el consecuente aumento del nivel de vida de la población rural. En primer lugar, es necesario concretar políticas diferenciadas para el agro que disminuyan el sesgo en contra de los pequeños productores. Para ello se necesita contar con instrumentos financieros adecuados, regularizar la propiedad de la tierra, adaptar y difundir tecnologías apropiadas al contexto campesino, además de mayor información sobre mercadeo, comercialización y precios.

En segundo lugar, la diversificación productiva plantea el reto de equilibrar la producción exportable, el suministro de insumos a las agroindustrias y la seguridad alimentaria, disminuyendo así el riesgo de la concentración en monocultivos. Todo ello debe desenvolverse en el marco de una mayor atención al impacto ecológico de las decisiones económicas.

Para lograr la combinación de tales objetivos se necesita:

a) Rescatar y revalorizar el papel tradicional de la producción campesina en la provisión de alimentos mediante:

- un manejo más intensivo, integrado y sostenible de los suelos,
- la recuperación de pasturas implantadas para fines agrícolas , y
- la prioridad a sistemas de producción integrados agro-silvo-pastoriles.

b) Estimular la producción en pequeñas y medianas agroindustrias rurales, así como potenciar y mejorar, en provecho de los productores, las relaciones existentes con las agroindustrias. Estas últimas podrían facilitar la incorporación tecnológica y asesoría técnica al productor, mediante trabajos conjuntos con centros de asistencia técnica y de innovación tecnológica.

c) Tener en cuenta que la diversificación productiva en los términos planteados sólo será posible:

- si se fortalecen las organizaciones locales y regionales campesinas, a fin de constituirse en conductos de transferencia de tecnología, asistencia técnica, apoyos financieros y en medios para potenciar esquemas de producción y comercialización en beneficio propio,
- si se logra racionalizar y descentralizar la administración pública y se da una mayor colaboración entre organismos públicos y privados, a fin de que los recursos destinados al desarrollo rural lleguen a destino y que se amplíen y efectivicen los esfuerzos e iniciativas existentes,
- si se reestructuran los sistemas de financiamiento para los pequeños productores asegurando así a este sector la cobertura crediticia. En este sentido, las iniciativas para la creación de unidades de segundo piso deberán concentrar esfuerzos en la asistencia a instituciones financieras intermedias de modo a garantizar que los fondos lleguen efectivamente a los beneficiarios,
- si se potencia el sistema de anticipos utilizado por las desmotadoras y acopiadores, siempre y cuando se posibilite la organización de productores y se logre una conección directa con las agroindustrias, y
- si se impulsa el apoyo a la gestión directa en la comercialización Internacional para el caso de las pequeñas y medianas empresas a través de consorcios o cooperativas de exportación.

CUADRO SINÓPTICO Nº 1

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES	
IV. POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL Aumentar los ingresos y la calidad de vida de la población rural	
1. OBJETIVO: Optimizar los logros de la política agraria	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Mejorar las condiciones y mecanismos para facilitar el acceso a la tierra a pequeños productores	a. Reestructurar las instituciones encargadas de la reforma agraria b. Modificar el marco jurídico c Regularizar los títulos de propiedad d Planificar la política agraria mediante el cabal conocimiento de la situación de la tierra y la identificación precisa del sector beneficiario e. Implementar un adecuado sistema impositivo que grave la propiedad como la renta presunta, a fin de reducir el carácter especulativo de la tierra f. Perfeccionar el mercado de tierras tendiente a destrabar la oferta, introduciendo mecanismos de mercado g. Ofrecer en concesión, bajo licitación, la constitución de asentamientos y colonias oficiales h Efectiva política agrícola que asegure la rentabilidad de la tierra i. Facilitar la conformación de colonias privadas j. Fortalecer la participación reguladora del Estado para asegurar el acceso de los pequeños productores a la tierra
B. Introducir mecanismos de financiamiento innovadores para facilitar el acceso de los pequeños productores a la tierra	a. Incorporar al sector financiero al mercado de tierras, con tecnología financiera que se adecúe a los ciclos productivos y posibilidades de pequeños productores b. Implementar esquemas eficientes de subsidio a la demanda por parte del Estado para asegurar el acceso oportuno y adecuado de los pequeños productores

2.OBJETIVO: Implementar alternativas de producción que conduzcan al aumento del nivel de vida de la población rural	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Implementar políticas diferenciadas para eliminar sesgo en contra del sector rural	a. Readecuación y reorientación de las políticas de crédito y de investigación agrícola b. Adaptación y difusión de tecnologías apropiadas, que identifiquen oportunidades de producción y mercadeo c. Mayor información sobre mercadeo, comercialización, precios, evolución y perspectivas de la demanda. Actualizar y desagregar por recursos y servicios existentes en regiones y municipios d. Contar con catastro múltiple actualizado sobre tipos de suelos y potencial productivo
B. Expandir y desarrollar la diversificación productiva que equilibre producción para la exportación con producción de alimentos para el mercado interno a. Rescatar y revalorizar papel tradicional de la producción campesina b. Estimular la producción en pequeñas y medianas agroindustrias rurales, así como potenciar las relaciones existentes con las agroindustrias, como mecanismo de conexión a los mercados y transmisores de tecnología	a Manejo intensivo y sostenido de los suelos b. Recuperación de pasturas para fines agrícolas c Expandir sistemas de producción integrados agro-silvo-pastoriles d Posibilitar la incorporación de tecnología y asesoría técnica al productor, mediante trabajos conjuntos con centros de asistencia técnica y de innovación tecnológica
C. Apoyar la expansión y desarrollo de la diversificación productiva	a. Fortalecer las organizaciones locales y regionales b. Reestructurar los sistemas de financiamiento para pequeños productores Apoyar constitución de unidades de segundo piso, concentrando asistencia técnica para garantizar que las unidades de primer piso lleguen a los beneficiarios c. Dar énfasis especial a los mecanismos de comercialización internacional

CUADRO SINÓPTICO Nº 2

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA. POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES
Algunas Leyes y Proyectos de Leyes a ser Modificados

POLÍTICAS	TEMAS	LEY / PROYECTO DE LEY	PRINCIPALES MODIFICACIONES	SUGERENCIAS
	Reforma Agraria	- Ley Nº 852 que crea el Instituto de Bienestar Rural	- Exceso de atribuciones para el IBR	- Delimitar rol y función del IBR
		- Ley Nº 854 que establece el Estatuto Agrario	- Falta de definición del beneficiario de la Reforma Agraria - Delimitación de extensión máxima de tierra ignora aspectos como condiciones agroecológicas, renta real o presunta, etc	- Delimitación de beneficiarios de Reforma Agraria - Definir concepto de latifundio improductivo y extensión máxima de la tierra

INTRODUCCIÓN

Las propuestas de política de desarrollo rural se concentrarán específicamente en los **pequeños productores**, pues, si se considera la heterogeneidad de sectores, de perspectivas, de problemas y, consecuentemente, la búsqueda de soluciones y definición de prioridades, no será posible abarcar todo el amplio espectro del mundo rural. Como del total de explotaciones rurales las menores a 20 hectáreas representan un 83%, consideramos importante priorizar la propuesta de política de desarrollo rural en este segmento, pues se trata aquí de una problemática de índole económica, pero también social y laboral.

Por un lado, se presentan propuestas para un acceso más regular y planificado al mercado de la tierra, propio de una **política agraria**; y por el otro, se consideran las posibilidades de aumentar los ingresos de los productores rurales, propio de una **política agrícola**. Ambas políticas, si bien tienen una estrecha interdependencia, -pues no es posible retener la tierra sin asegurar un nivel mínimo de rentabilidad y de ingresos- ofrecen soluciones bien específicas a considerar para el desarrollo y mejores perspectivas de empleo y de vida en el sector rural, que concentra la mitad de la población, y que, además, retiene al 37% de la población económicamente activa, es responsable del 25% del PIB y de casi la totalidad de las exportaciones.

1. POLÍTICA AGRARIA

1.1. Demanda de Tierra

El reclamo de los campesinos por tierras ha sido quizás uno de los fenómenos sociales y políticos más recurrentes y sensibles del proceso de transición. El mismo ha tenido también serias repercusiones ecológicas, puesto que la demanda se centró casi exclusivamente en tierras boscosas consideradas "incultas" o no "explotadas racionalmente". En materia agraria, la intervención del Estado se ha movido más bien a la zaga de la misma iniciativa campesina, en un intento de atenuar los conflictos.

Este reclamo se justificará mientras siga existiendo:

a) Un alto grado de concentración y de desigualdad de la tenencia de la tierra, que se manifiesta en la persistencia de grandes latifundios, por un lado, y en la subdivisión de minifundios, por el otro.

b) Una población rural creciente en términos absolutos, debido, entre otros factores, a la persistencia de altas tasas de fecundidad en el contexto rural y a la falta de políticas explícitas en materia de planificación familiar.

c) Sistemas de producción dependientes de monocultivos de exportación, y un proceso de degradación de suelos, fenómeno que incita a migrar en búsqueda de tierras más fértiles.

d) Falta de oportunidades no agrícolas de empleo para absorber el excedente de mano de obra rural.

e) Tierras ociosas o subutilizadas[1] que serían potencialmente aptas

---

[1] Para ampliar los límites de la frontera agrícola, la política agropecuaria debe concentrarse en el incremento de la productividad, en especial, los rendimientos por hectárea de cultivos y del ganado, vía incorporación de tecnología apropiada a ecosistemas frágiles con el objetivo de mejorar la competitividad e iniciar una

para actividades agrícolas y agroforestales.

f) Un sistema impositivo que no grava adecuadamente la extensión como la renta presunta de la propiedad rural. Esto podría corregirse con la introducción de tasas superiores al nivel de indiferencia con el propósito de desestimular la tenencia de la tierra ociosa, exceptuando las áreas boscosas y lagunas permanentes, así como lo establece la Ley 125/91.

g) La carencia de un sistema institucional y financiero que facilite la compra de tierras a los pequeños productores.

h) La falta de un catastro completo y actualizado que otorgue información fidedigna sobre la situación de las propiedades rurales, con el objeto de que las adjudicaciones de tierra tengan una definición clara y unívoca de los beneficiarios de las mismas, sobre la base de una metodología y estrategia global y sistemática.

No obstante, se debe tener en cuenta que la demanda de tierras podría reducirse si existieran mejores condiciones de vida y producción en los lugares de origen, es decir, en las antiguas colonias. En este sentido, se impone la constante búsqueda de un equilibrio en materia de apoyos y servicios destinados tanto a nuevos como a antiguos asentamientos. El afianzamiento, y, en los casos posibles, el reordenamiento de los asentamientos campesinos, reducirían la necesidad de avanzar sobre tierras cada vez más marginales, de escaso potencial agrícola y con crecientes problemas de aprovisionamiento en infraestructura y servicios.

Para enfrentar con eficiencia los reclamos campesinos por tierra, la intervención del Gobierno deberá superar su carácter puntual y errático. Deberán erradicarse los principales "cuellos de botella" que impiden el despegue de los nuevos asentamientos y que se originan principalmente en la escasa planificación de la política de asentamiento rural, lo cual se manifiesta en:

a) Falta de criterios en la selección de los solicitantes de tierras,

b) Inadecuación entre la oferta y la demanda de tierras,

---

vía más intensiva de desarrollo agropecuario.

c) Escasez de recursos presupuestarios,

d) Falta de selección de los asentamientos sobre la base de estudios agroecológicos previos,

e) Diseño de ocupación del espacio que no se adecua a las características agroecológicas del terreno, y

f) Carencias en la provisión de servicios básicos.

A esto se suman los problemas de índole jurídico y administrativo que retardan la tramitación agraria y la hacen extremadamente ineficiente y onerosa. En este sentido, cabría iniciar el debate y análisis en torno de las ventajas de la reestructuración del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y la redefinición de su rol de intermediario entre propietarios de inmuebles rurales y beneficiarios de la reforma agraria[2].

En la perspectiva de una política agraria planificada y de largo plazo, es fundamental contar con un catastro rural[3] completo y actualizado que dé cuenta de la situación de la tenencia de la tierra y el mercado de tierras en el país. El catastro no sólo deberá otorgar un inventario de las propiedades sobre la base de datos exactos de localización, superficie y calidad de suelos, sino además deberá permitir identificar propietarios y sobreposiciones de títulos.

---

[2] Uno de los artículos a modificar en la Ley 854 que establece el Estatuto Agrario es la delimitación de los beneficiarios de dicho estatuto. De acuerdo al artículo 14 serán beneficiarios "los varones o mujeres que hayan cumplido diez y ocho años de edad, sean paraguayos o extranjeros, que se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias o que se propongan formalmente dedicarse a ellas", es decir, no existe una precisa delimitación del sector beneficiario.

[3] La actualización del Sistema Nacional de Catastro está siendo realizada en el marco del "Proyecto de Estudio de Suelos y Planificación del Uso de la Tierra" del Ministerio de Agricultura y Ganadería con apoyo del Banco Mundial; cuenta con un financiamiento de US$ 29 millones.

1.2. Oferta Potencial de Tierras

Las tierras que pueden ser afectadas para cubrir las necesidades de la población rural son:

a) Propiedades rurales de personas allegadas al régimen estronista y juzgadas por malversación de fondos del Estado,

b) Bolsones fiscales,

c) Tierras ociosas o subutilizadas, llamadas también latifundios improductivos. Estas serían las que, por facilidad de afectación, deberían estar en primer lugar; sin embargo, no siempre son las tierras más apropiadas por el potencial de sus suelos o su ubicación.

Los programas de reforma agraria deben evitar la creación de nuevos asentamientos en tierras marginales, de escaso potencial agrícola. El otorgamiento de tierras debe guiarse por la oferta más que por la demanda de tierras, de manera a planificar el acceso a las mismas y asegurar el futuro de los emprendimientos.

En la nueva Carta Magna se encuentran disposiciones que evitan que se siga confundiendo lo "improductivo" con los bosques, de manera a intentar preservar lo que resta de recursos forestales. Aun así, habrá que buscar las fórmulas para compatibilizar en el terreno el equilibrio ecológico y la justicia social. En este sentido, la afectación de montes y bosques para nuevos asentamientos campesinos puede ser posible en la perspectiva de que en ellos se desarrollen sistemas agro-silvo-pastoriles. La idea de "producir y vivir con el monte" podría ser el motor de esta propuesta, siempre y cuando no se trate de reservas públicas y privadas, parques nacionales o cabeceras de cuencas hídricas.

En el caso de afectación de propiedades mayores (latifundios), podría ser más conveniente, en términos de costo/beneficio, la afectación de superficies mayores a 10 mil hectáreas, pues los costos y tiempo de tramitación, los costos de caminos e infraestructura y el precio de la tierra por hectárea son menores en grandes superficies.

Cantidad de Establecimientos según Tamaño en la Región Oriental.

	Cantidad de establecimientos	Superficie (miles de ha)
Mayores de 10 mil ha.	114	2.433,5
De 5 a 10 mil ha.	240	1.656

Fuente: Censo agropecuario. MAG 1992

Como se observa, cuando se trata de propiedades de 5 a 10 mil hectáreas se duplica la cantidad de fincas, mientras la superficie total se reduce en un 40%. Esta situación se acentúa a medida que se reducen las superficies por debajo de 5 mil hectáreas. Considerando que los costos fijos de afectación se incrementan en superficies pequeñas, para la afectación de tierras deben considerarse una serie de aspectos como, por ejemplo, tamaño de la propiedad afectada, potencial de los suelos, ubicación de la propiedad, además del mecanismo de afectación.

Aproximadamente el 60% de los establecimientos entre 5 y 10 mil hectáreas y especialmente las superficies mayores a 10 mil hectáreas se encuentran en la Región Norte del país (departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay y Canindeyú) donde existen 2,5 millones de hectáreas. Sin embargo, en esta zona sólo el 25% de las tierras es apta para la agricultura (lo cual no sería muy grave, pues tierras normalmente clasificadas como no aptas para la agricultura (tipo IV, inclusive V y VI) de acuerdo a la restricción[4] específica, pueden ser utilizadas para actividades agroforestales combinadas con ganadería en pequeña escala). Además, en esta subregión del país (así como en gran parte del Chaco) se tienen graves problemas de infraestructura vial. Estos factores, por otro lado, reducen los precios de la tierra, registrándose en estas zonas los valores más bajos.

[4] El tipo de restricción que tienen y que está dado por la subclasificación: e, erosión o susceptible de erosión; w, humedad excesiva (suelos hidromórficos) o inundables; s, somero, pedregoso, baja fertilidad difícil de corregir, salinidad o alcalinidad; y c, limitación climática.

Establecimientos Agropecuarios en la Región Norte del País

	Cantidad mayores de 10 mil ha.	Cantidad entre 5 y 10 mil ha.	Superf. explot.mayores a 10 mil ha.	Superf. explot. e/ 5 y 10 mil ha.
Total Región Oriental	*114*	*240*	*2.433,5*	*1.656*
Concepción	25	38	747,1	248
San Pedro	13	42	277,3	301
Amabay	20	34	413,1	242
Canindeyu	7	17	142,6	107
Resto de los departamentos	56	109	853,4	758

Fuente: Censo Agropecuario MAG 1992

1.2.1. Modalidades de Acceso a la Tierra

Actualmente, existen varias modalidades para incrementar la oferta de tierras. Algunas son más propias de mecanismos de mercado y otras de mecanismos inducidos por la intervención estatal.

Entre los mecanismos de mercado se cuenta con dos procedimientos, regulados por el IBR en lo que a delimitación de superficies, fijación de precios y oferta de infraestructura mínima se refiere.

a) **Compra de tierras "limpias"**[5]: Se estima que actualmente un 20% del total de compras del IBR se efectúa por esta vía. La misma tiene la ventaja de que puede ser una negociación rápida, siendo el precio que pagar el de mercado y al contado. No obstante, se puede presentar el inconveniente de que la ubicación no sea de interés de posibles beneficiarios, quienes no quieran trasladarse hasta ese lugar. Este procedimiento, que actualmente es complementario, debe adquirir mayor importancia para anticiparse a la demanda de tierra y apoyar una política de planificación de asentamientos.

b) **Colonización privada:** Del total de los asentamientos rurales realizados entre 1989 y 1992, sólo 14% fueron colonizaciones

[5] En el léxico del IBR las "tierras limpias" son aquellas ofertadas por los dueños de la mismas sin que hayan sido denunciadas o reivindicadas por alguna comisión vecinal.

privadas. Actualmente, los pasos y trámites para acceder al permiso de realizar una colonización privada son sumamente largos y engorrosos, pudiendo tener una duración superior a los 3 años. Es necesario desburocratizar al máximo este tipo de emprendimientos, agilizando los trámites y facilitando su realización. Las colonias privadas podrían ofrecer mayor transparencia a la compra y venta de lotes y contribuirían a reducir al mínimo las soluciones arbitrarias que se dan en el ámbito público. El IBR debe limitarse a actuar como un organismo técnico con facultades de supervisión para el buen desempeño de este tipo de transacciones, lo que permitirá la desburocratización de la Institución. Para facilitar el acceso a los pequeños productores de ingresos mínimos, el Estado puede establecer mecanismos de subsidios directos y determinar que un porcentaje del loteamiento se reserve para pequeñas parcelas.

Entre las modalidades inducidas se tienen:

a) **Permuta y donación:** Estos pueden ser mecanismos complementarios de negociación entre propietarios y el IBR, a fin de regularizar los problemas en otras propiedades en conflicto.

b) **Compra de tierras denunciadas por campesinos:** En los últimos años ha sido el mecanismo principal (80%) de afectación de tierras por parte del IBR. Es un trámite más rápido que el de la expropiación, pero más lento que el de la compra de tierras limpias. Este hecho es importante ya que el tiempo que transcurre entre la solicitud de reconocimiento de la comisión vecinal hasta la ocupación física legal de los solicitantes[6] puede ser un factor

---

[6] Las demoras en la tramitación de los expedientes colectivos de solicitud de tierras se resumen en los siguientes hechos:
- reconocimiento de la comisión vecinal (3 meses)
- relevamiento técnico preliminar (2 meses)
- decisión sobre la modalidad de afectación (3 meses)
- negociaciones sobre la afectación (6 meses)
- tiempo entre la compra y el inicio de trabajos de ingeniería (6 meses).
- mensura perimetral (4 a 6 km. por día, puede llevar de 1 a 3 meses, de acuerdo con el tamaño del predio y la cantidad de equipos de agrimensores que se asignan a la labor),
- diseño del asentamiento (1 mes)
- loteamiento (dos lotes diarios por equipo de agrimensor)

desencadenante de invasiones, como mecanismo de presión. El precio es más bajo y los plazos más largos que en el caso de compra de tierras limpias, y más alto y más cortos, respectivamente, que en el caso de la expropiación. El predio es el solicitado por los campesinos. Este no es un mecanismo deseable para ninguna de las partes, pues los costos de transacción son excesivamente largos y penosos. Con un conocimiento cabal sobre la situación de la tierra en el país y una planificación de la reforma agraria, es la oferta la que deberá adelantarse a la demanda.

c) **Expropiación:** El mecanismo de expropiación "por causa de utilidad pública o de interés social", contemplado en la nueva Constitución, debería ser adoptado una vez agotadas las instancias de negociación entre las partes, tendientes a resolver los conflictos de tierra por medio de la compra o permuta del inmueble en litigio. Lo anterior significa una adecuada planificación de este tipo de transacciones en función de la demanda real y esperada, así como reglas claras de fijación de precios y la necesidad de asegurar partidas presupuestarias que permitan cubrir las erogaciones en materia de compra de tierras por parte del IBR. El recurso a este mecanismo debe ser generalizado para todos los inmuebles con características similares, comenzando por los latifundios de mayor tamaño, pues la utilización arbitraria y discriminatoria del mismo puede trabar aún más el proceso de tramitación agraria. Por otro lado, la expropiación deja de tener el carácter de "confiscación" cuando se establece una compensación o pago por las tierras teniendo como referencia el precio de mercado.

1.2.2. Políticas Complementarias de Acceso a la Tierra

Es necesario encontrar mecanismos para perfeccionar progresivamente el mercado de tierras, eliminando las distorsiones que traban la oferta para pequeños productores rurales.

A continuación se enumeran algunos de los factores que se consideran necesarios, así como mecanismos cuya adopción debería ser objeto de un análisis pormenorizado con el objeto de descongestionar el mercado de tierras para los pequeños productores rurales:

- censo, sorteo de lotes, asignación y ocupación (1 mes)

a) **Reestructuración del IBR:** Tanto en lo que a su constitución como a su rol y funciones respecta. La reestructuración deberá basarse en una revisión de sus atribuciones[7], para restringir las mismas y concentrarlas en unas pocas como: identificación de tierras adjudicables o control del proceso de titulación. Es decir, el IBR deberá tener una menor intervención en el mercado de tierras y un mayor fortalecimiento de sus funciones técnicas de regulación y supervisión, para asegurar el acceso de pequeños productores rurales de escasos recursos al mercado de tierras. La reestructuración del IBR y la reformulación de su rol como intermediario en la compra y venta de tierras imprimirán reglas de juego más claras y transparentes al proceso de reforma agraria, lo que permitirá allanar el camino de la tramitación y facilitar la concertación para resolver los conflictos agrarios.

b) **Modificación del marco jurídico:** La ley 622 de Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho, la No. 662 de Parcelación proporcional de propiedades mayores (ambas de 1960), la No. 852 de Creación del IBR y la No. 854 que establece el Estatuto Agrario, deberán ser modificadas. Así como lo propone el estudio de la FAO (1992), la redacción de un Código Agrario deberá proveer consistencia entre estas disposiciones legales y entre éstas y la actual Constitución Nacional. Entre los puntos que deberán tratarse se encuentran la delimitación precisa de los beneficiarios de la reforma agraria, las atribuciones del IBR, los procedimientos referidos a la afectación de tierras, los esquemas y procedimientos para la compensación de tierras expropiadas, la delimitación precisa de latifundio, entre otros aspectos fundamentales.

c) Una reestructuración del IBR permitirá introducir **esquemas más dinámicos de asentamiento y colonización:** Se deberán analizar las posibilidades de introducir la oferta privada de consolidación de asentamientos rurales[8], sobre la base de licitaciones. Esto podría ser

---

[7] Actualmente, el IBR tiene múltiples atribuciones conferidas por la Ley 852/62 y 854/63 que se resumen en: a) distribuir tierras, b) colonizar, c) financiar la compra de tierras, d) brindar asistencia técnica y crediticia, e) organizar el mercado interno de productos agrícolas.

[8] Se tiene conocimiento de una empresa brasileña especializada en la

menos oneroso y garantizar mayor eficiencia. La tarea del IBR debería concentrarse en supervisar el buen desarrollo de asentamientos y colonias.

Un esquema privado de oferta de tierras con la debida regulación y supervisión del Estado, especialmente en el caso de los pequeños productores, agilizaría y dinamizaría el acceso a la tierra, pues reduciría la burocracia excesiva, con su gran carga de comportamientos corruptos.

d) **Regularización masiva de los títulos de propiedad:** Los programas de saneamiento de la tenencia deben adoptar procedimientos expeditivos que agilicen la titulación -mensuras, información sobre precios y condiciones de pago-.

Un efectivo programa de regularización de la tenencia de la tierra, en el caso de pequeños productores campesinos, tendría por finalidad incentivar las inversiones prediales y facilitar el acceso a créditos y otros servicios. Al garantizar así las necesarias inversiones prediales en, por ejemplo, recuperación de suelos desgastados y erosionados, en reforestación y otras mejoras, se podría asegurar una productividad ampliada y sostenida, reduciendo con ello la necesidad de migrar.

e) **Fijación de tasas impositivas que graven la renta agropecuaria y el tamaño del inmueble** con porcentajes tales que desalienten la posesión de tierras ociosas o de baja productividad, con excepción, por supuesto, de las reservas ecológicas, así como lo establece la ley 125/91, que deberá ser reglamentada en este aspecto.

f) Es indispensable **incorporar el sistema financiero al mercado de tierras** con tecnología financiera adecuada a las posibilidades reales de pago de pequeños productores: Se deberán establecer mecanismos de financiamiento a largo plazo, que contemplen años de gracia y tasas de interés reales positivas. Podrían considerarse esquemas como los propuestos por la CEPAL (1992), a saber, creación de modalidades especiales de ahorro y crédito destinadas a la compra o fondos rotatorios para la adquisición de tierras.

---

consolidación de asentamientos rurales denominada Agraria, con amplia experiencia en otras partes del mundo.

g) **Acuerdos transparentes sobre el precio de la tierra:** Se deberán encontrar mecanismos más transparentes de regulación de precios, a fin de evitar las decisiones arbitrarias, pasibles de corrupción y, por lo tanto, eliminar las distorsiones en el mercado de tierras. En el caso del recurso a mecanismos de mercado y no inducidos, un punto esencial es el acuerdo sobre el nivel del precio entre una entidad reguladora (IBR) y el propietario del inmueble rural. El precio a acordar debe ser cercano al precio de mercado. En caso contrario, el propietario estará interesado en vender a otro comprador que ofrezca mejor precio, reduciéndose las ofertas de tierra para fines de la reforma agraria.

En el caso de las expropiaciones, la nueva Carta Magna establece que la ley "garantizará el previo pago de una justa indemnización, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria"[9]. Sin lugar a dudas, la indemnización en estos términos es un elemento que otorga racionalidad al proceso de tramitación agraria, pues permite conciliar intereses particulares y sociales o nacionales, sacándole el carácter de "confiscación" a la expropiación, y facilitando los trámites correspondientes.

Así como en el caso de la compra de tierras, el precio de referencia debe ser el de mercado, caso contrario los costos de transacción se elevan innecesariamente. Se evita así caer en un uso arbitrario y puntual de tal procedimiento.

Para determinar el precio de mercado se debería encontrar un mecanismo técnico que facilite el valor real de la tierra, libre de sobrevaloraciones como consecuencia de factores circunstanciales o de afanes especulativos.

---

[9] La cuestión de la extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una sola persona, natural o jurídica contemplada en el Art.6 de Estatuto Agrario tendrá que ser objeto de estudios técnico-económicos que contemplen aspectos tales como condicines agroecológicas, renta real o presunta, tecnología disponible, pero, sobre todo, las densidades demográficas según regiones, que han variado sustancialmente en 30 años (Ocampos: 1993).

h) **Es necesario incorporar mecanismos de subsidios a la demanda** vía presupuesto fiscal para pequeños productores de escasos recursos; más aún en una etapa previa a la liberalización de precios de la tierra por equiparación de valores fiscales a valores de mercado y en el caso en que los precios no guarden relación con la rentabilidad agrícola. Los mecanismos precisos de subsidio a la demanda podrían también ser operacionalizados adecuadamente a través de las colonias privadas. En este caso, la regulación del Estado deberá concentrarse en asegurar la eficacia y eficiencia de la implementación de tales esquemas.

i) De fundamental importancia es **otorgar un énfasis especial a la asistencia técnica** para un aprovechamiento óptimo de las tierras de acuerdo a su capacidad ecosistémica, pues un esquema más organizado y planificado de acceso a la tierra sólo tiene razón de ser y consistencia si los productores rurales tienen la posibilidad de obtener niveles de ingresos que generen excedentes que serán reinvertidos en la compra del lote.

En resumen, la política agraria debe ser más eficaz en el logro de sus objetivos. Deberá combinar la conjunción de mayor cobertura de beneficiarios con mejores servicios y menores costos. Para ello se debe distinguir entre: a) las condiciones y procedimientos para acceder al recurso real (tierra) y b) el esquema de financiamiento apropiado, es decir, las alternativas para hacer accesible tal recurso a los pequeños productores rurales. En definitiva, el objetivo es introducir mecanismos que perfeccionen el mercado de tierra con adecuados sistemas de precios y así evitar distorsiones por el lado de la oferta.

Es necesario reestructurar las instituciones encargadas de la reforma agraria, tanto en lo que a rol como a funciones se refiere. Para facilitar el acceso a la tierra e imprimir eficiencia al diseño y conformación de asentamientos y colonias oficiales mediante concesiones bajo licitación, se podría incorporar el servicio de empresas privadas, mientras la presencia del Estado se reduciría a asegurar un marco regulatorio y esquemas de supervisión y control adecuados. Paralelamente se debe incorporar al sector financiero en el mercado de tierras, con tecnología financiera apropiada para pequeños productores. Por último, no debe olvidarse el componente de subsidio, el cual debe ser canalizado eficientemente por el sector público hacia los sectores de la población con menores

posibilidades.

Es decir, la introducción de mecanismos de mercado no significa la ausencia del Estado. Por el contrario, su presencia consistirá en regular y supervisar que los pequeños productores rurales tengan acceso, en condiciones apropiadas, al factor tierra. La administración de asentamientos y colonias oficiales, así como el financiamiento, podrían estar a cargo del sector privado. Este esquema también supone un componente de subsidio directo a la demanda, debiendo variar su porcentaje de acuerdo con la capacidad de pago del beneficiario y con la utilización de procedimientos que aseguren que dicho subsidio llegue al grupo objeto.

Las posibilidades de que tales esquemas logren resolver el problema de tierras en el país se basan en tres aspectos fundamentales:

Primero: planificar la política agraria, de manera a prever las necesidades, lo que implica una adecuada definición e identificación del grupo poblacional que se pretende beneficiar (pequeños productores rurales);

Segundo: asegurar una efectiva política agrícola, es decir, posibilitar el aprovechamiento óptimo de la tierra, para garantizar la retención de la tierra;

Tercero: implementar una adecuada política impositiva que grave la propiedad y la renta presunta de la misma. Esto permitirá, en buena medida, reducir el carácter especulativo de la tierra, y facilitará la liberación de tierras aptas para la reforma agraria.

1.3. Diseño de los Asentamientos y Colonias

El diseño de los asentamientos, es decir, la disposición de los lotes, la ubicación de núcleos urbanos y el trazado de los caminos, deben efectuarse respetando las características agroecológicas del terreno. Además, es necesario prever áreas de reservas forestales imprescindibles para la preservación del ecosistema, especialmente en tierras con pendientes pronunciadas y para preservar los cursos de agua. Esta planificación debe ser un paso previo a la instalación de los beneficiados, y, tanto en el diseño como en la distribución de lotes, deberá buscarse la

más amplia participación de los mismos.

2. *POLÍTICA AGRÍCOLA*

2.1. Diversificación Productiva

Difícilmente se logrará la reactivación agrícola de manera sostenible sin una profunda reorientación de la actividad económica, teniendo en cuenta los impases del modelo agroexportador y las carencias y necesidades de la mayoría de los productores rurales. No se puede esperar atacar los problemas de desempleo y de escasa productividad del trabajo sin modificar el actual sesgo de las políticas económicas y sectoriales en contra del sector rural.

Existe aún un margen considerable para la expansión y el aumento de la productividad agrícola, siempre y cuando, aprovechando adecuadamente las ventajas comparativas del país, **se reoriente la actividad sectorial hacia la diversificación productiva**, a fin de asegurar el consumo interno de alimentos y reforzar y ampliar los vínculos con las agroindustrias, lo que permitirá también exportar productos diversos con mayor valor agregado.

La meta de la diversificación productiva será más factible de lograr si se priorizan el potencial y las **funciones típicas de la economía campesina** (alimentos para el autoconsumo, ingreso/empleo para la familia, materia prima e insumos para el mercado). Ésta puede encontrar en la diversificación productiva una mayor revalorización y proyección con respecto a su participación en la satisfacción de necesidades alimentarias, en la reactivación económica, en la integración regional y en la preservación del medio ambiente.

El dilema que se presenta entre diversificación y necesaria especialización de la agroindustria puede ser resuelto si la producción primaria se destina: a) al consumo en la finca y a la misma comunidad, lo que a su vez puede crear pequeñas industrias rurales y especialmente actividades de comercialización, b) a la comercialización en fresco a través de intermediarios o de comercialización conjunta, y c) a la agroindustrialización "especializada" de algunos productos, cuya venta

podría realizarse a través de la comercialización conjunta.

La diversificación tiene la ventaja de fragmentar los riesgos de mercado y naturales de la agricultura (adversidades climáticas, plagas, etc) - actualmente concentrados en el monocultivo (algodón)- y de optimizar el uso de los recursos (mano de obra y tierra). Esto supone la programación del uso de dichos recursos para obtener beneficios de la rotación de los cultivos. También es necesario incorporar un enfoque que integre los procesos agrícolas entre sí con los sistemas pecuarios y forestales, de cuya interacción pueden resultar ventajas comparativas[10].

El reto consiste en equilibrar la producción exportable, el suministro de insumos a las agroindustrias y la seguridad alimentaria, disminuyendo así la vulnerabilidad externa. Todo ello debe desenvolverse en el marco de una mayor atención al impacto ecológico de las decisiones económicas.

En el marco de la integración regional habrá que asegurar, de algún modo, la expansión del mercado "interno", más aún cuando existe una importante población campesina que puede asegurar una oferta diversificada de alimentos, contribuir a la sustitución de alimentos importados, y constituirse en el sustento del fortalecimiento de los vínculos entre agricultura, agroindustrias y servicios.

2.1.1. Diversificación Productiva y Políticas Diferenciadas

El impulso a la producción diversificada y sostenible requiere un clima económico que propicie la inversión de esfuerzos en el mismo proceso productivo y, como complemento, favorezca las inversiones en agroindustrias, procesadoras de alimentos y materias primas.

---

[10] Un productor puede no ser competitivo en la producción de maíz, caña dulce o maní; sin embargo, puede serlo en los siguientes productos integrados: a) maíz choclo, grano para alimentación humana, grano para alimentación animal, forraje verde y esquilmos, cobertura, etc. b) caña de azúcar para forraje, azúcar morena, miel, raspadura, etc. c) aceite de maní, forraje, maní fresco, raspadura con maní, etc.

Puesto que las circunstancias imponen una intervención estatal selectiva y más eficiente, es necesario descartar aquellas medidas compensatorias o subsidios que apuntalan más bien el acopio y la comercialización y que inducen a la adopción de tecnologías intensivas en capital -mecanización que ahorra trabajo y que compacta suelos-, o la expansión de la ganadería extensiva.

La promoción y adopción de nuevas posibilidades productivas -alimentos, pero también productos tropicales, hortifruticultura- requieren fundamentalmente de la **readecuación y reorientación de las políticas de crédito y de investigación agrícola; la regularización de la propiedad; la adaptación y difusión de tecnologías apropiadas al contexto campesino** -intensivas en mano de obra y baja utilización de insumos costosos-, además de una **mayor información sobre mercadeo, comercialización, precios, evolución y perspectivas de la demanda.**

Para superar los principales "cuellos de botella" que impiden el aumento de la productividad y de la competitividad de la agricultura en pequeña escala, se requiere de información actualizada y desagregada por regiones y municipios, que resuman los conocimientos sobre infraestructura, recursos, prácticas y servicios existentes, y un catastro múltiple, permanentemente actualizado, que incluya aspectos tales como zonas agroecológicas, tipos de suelo y potencial productivo.

La necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas y sostenibles exige oportunidad y previsión. En este sentido, es necesaria una amplia y actualizada información que permita prever el comportamiento de la economía internacional, regional y nacional, así como identificar oportunidades de inversión y las reales potencialidades que surgen a partir de nuevas tecnologías -a través de la experimentación previa a su incorporación a la fase de producción en escala familiar o comercial- y su impacto en el uso de recursos naturales.

2.1.2. Diversificación Productiva, Seguridad Alimentaria y Economía Campesina

Para satisfacer la demanda de energía alimentaria, que se estima en el orden de 2.750 a 3.000 calorías por persona para el año 2010, la oferta de alimentos del país debe crecer entre 2,5 y 3% anual en el período

1990-2010. Ese ritmo podría ser mayor si además se requiere ampliar la participación de los productos alimentarios en las exportaciones o sustituir algunos alimentos importados, de manera a disminuir los actuales saldos comerciales negativos.

La diversificación productiva debe apuntar a una creciente **seguridad alimentaria de manera a lograr niveles adecuados de suficiencia y autonomía.** La suficiencia en materia de seguridad alimentaria significa satisfacer la demanda interna, pero también el autoconsumo en el caso de los mismos productores directos. La autonomía asegura alimentos de mayor valor nutritivo -leguminosas, cereales, leche, huevos y legumbres- de manera a lograr una dieta más equilibrada y reducir los niveles de desnutrición en el campo.

La diversificación productiva que apunte a equilibrar la producción de alimentos para el **mercado interno** y la **producción para la exportación**, podría constituirse en el eje de la seguridad alimentaria futura. Teniendo en cuenta la actual distribución y uso de la tierra, la misma no sólo requiere un manejo más intensivo y sostenible[11] de los suelos, sino también la recuperación de las pasturas implantadas para fines agrícolas. Por cierto, un incremento de la productividad en la actividad ganadera contribuiría en mayor medida a liberar tierras con potencial agrícola.

El posible curso de los acontecimientos -perspectivas macroeconómicas, precios internacionales, niveles de proteccionismo de los países del norte-, sugiere que difícilmente, en los años venideros, la expansión de las oleoginosas y del trigo pueda seguir siendo el eje del crecimiento agrícola y del incremento de la disponibilidad de alimentos.

Es necesario rescatar y revalorar el tradicional papel de los productores campesinos en la provisión de alimentos, a través de incentivos apropiados para posibilitar otras fuentes productivas, intensivas en trabajo y lo suficientemente diversificadas para garantizar la sostenibilidad de la actividad agrícola, e igualmente para reducir riesgos y asegurar ingresos.

---

[11] Una producción sostenida implica el desafío de compaginar crecimiento con preservación de los recursos naturales.

La **presencia campesina constituye una "ventaja comparativa"** en la medida en que permita mantener costos de producción a niveles que aseguren la competitividad de la producción local de alimentos. La producción doméstica tiene una fuerte ventaja sobre la importación de alimentos, debido a su incidencia en la generación de empleos rurales. Además, las distancias menores inciden en los costos de transporte, y, por lo tanto, en la fijación de los precios al consumidor, aunque se trata aquí de una ventaja comparativa a potenciar, dado el lamentable estado de la red interna de caminos, especialmente los caminos vecinales y troncales que conducen a las comunidades campesinas.

Hasta tanto no se llegue a la armonización de políticas macroeconómicas y, consecuentemente, de políticas cambiarias, se deberían encontrar mecanismos para proteger a la producción nacional contra las continuas devaluaciones en los países vecinos, que, frente al desmantelamiento arancelario intrazonal, deje sin posibilidades de competencia en igualdad de condiciones a la producción local. En este sentido, podrían aplicarse sanciones monetarias a los países que excedan una tasa determinada de devaluación, constituyendo con estos recursos un Fondo de Compensación para favorecer cambios estructurales, y así fortalecer la posición de los sectores más indefensos ante el proceso de integración. Este Fondo debería destinarse a la asistencia técnica, a la difusión de información oportuna para conectar la producción con los mercados regionales y extrazonales, y para desarrollar un sistema adecuado de créditos.

2.1.3. Diversificación Productiva, Expansión Vertical y Producción Sostenible

La meta de la reactivación y reconversión agrícolas sólo podría asegurarse si se apunta hacia **sistemas de producción integrados, intensivos en trabajo y renovables en el tiempo**, que garanticen mejores niveles de empleo e ingresos a los productores directos y que permitan frenar el deterioro de los recursos naturales. En este sentido, deberían aprovecharse las experiencias existentes en el país, difundirlas y expandir su práctica hacia la mayor cantidad posible de productores.

La expansión vertical o el aumento de rendimientos constituirá, en el futuro, el elemento clave de expansión agrícola. En el sector de pequeños

productores campesinos, una producción más intensiva implica un mayor recurso a prácticas que incorporen y combinen cultivos forrajeros, leguminosas, producción animal, reforestación y técnicas de conservación de suelos. El fortalecimiento y la expansión de sistemas integrados agro-silvo-pastoriles asegurarían la producción ampliada sobre bases sostenibles.

En el caso de la ganadería extensiva, que actualmente ocupa la mitad del país, es necesario intensificar el uso de la tierra, con la expansión de cultivos forrajeros, pasturas implantadas y mejoras en el manejo del ganado. Esto también permitiría liberar tierras que pueden ser objeto de reforma agraria y de un uso más adecuado.

Se trata de dar preferencia a aquellas inversiones y métodos que forman parte del acervo cultural campesino, aunque puedan presentar diferentes grados de alteración -asociación y rotación de cultivos- o que han sido probados con éxito en otras latitudes de características agroecológicas similares -labranza mínima o cero, curvas de nivel, agricultura orgánica- y que aseguran cobertura vegetal y la restitución de nitrógeno a los suelos, evitándose así una constante pérdida de fertilidad.

Sólo una utilización más racional de los recursos disponibles, que debe ser acompañada por un acceso a nuevos mercados e ingresos alternativos, permitirá una mejor distribución y complementación del trabajo en las familias campesinas, como también la absorción del subempleo estacional. Todo esto contribuirá, por ejemplo, a reducir la necesidad de seguir deforestando para compensar el deterioro de los suelos, o producir carbón por falta de una alternativa mejor.

2.1.4. Diversificación Productiva y Agroindustrias

La agroindustrialización en pequeña y mediana escala sólo puede prosperar sobre la base de una estructura productiva más ampliada y diversificada, así como recursos humanos mejor informados, preparados y organizados.

Es necesario **estimular las inversiones en pequeñas y medianas agroindustrias** rurales como complemento de la actividad agropecuaria, de manera a posibilitar la reducción de las pérdidas pos-cosechas, mejorar

la utilización de subproductos agropecuarios y forestales, y obtener productos con mayor valor agregado.

Por otro lado, se deberá potenciar y mejorar en provecho de los productores campesinos las **relaciones existentes con las agroindustrias.** Esta relación podría representar un potencial de desarrollo por las siguientes razones:

a) Integra a cerca de 200 mil productores vinculados por relaciones contractuales con distintos niveles de formalidad, y habituados a producir cuando se cuenta con mercado seguro y se obtienen anticipos, aún sin tener prefijado el precio del producto.

Los datos desagregados por rama pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

CADENAS AGROINDUSTRIALES	CANTIDAD DE PRODUCTORES CON CONTRATOS		
	de compra-venta		con las cooperativas
	sin anticipos	con anticipos	
Algodón	9.322	168.000	13.342
Caña de Azúcar (para azúcar)	3.000	26.000	-----
Trigo	2.500	800	600
Tabaco	-----	7.500	-----
Yerba Mate	172	19.550	70
Ganadería especializ.de leche	16.191	-----	2.000
Frutas y hortalizas	-----	5.000	-----
Arroz	600	850	-----
Ganadería de carne	20.000	-----	30
Aceites esenciales	-----	30.000	-----
Soja	16.000	7.500	2.500
Tung	402	4.365	300

Fuente: Cepal 1993, Ortíz,C.: Agroindustrias en Paraguay. Informe de Consultoría.

b) Es importante dinamizar, mejorar y potenciar esta relación, ya que la agroindustria constituye un nexo seguro de productores primarios con los mercados. La agroindustria detecta los mercados, realiza la inversión en instalaciones fabriles y de almacenamiento, induce a producir por medio de anticipos (créditos en dinero y especie) y asegura canales de comercialización.

c) Este vínculo entre productores primarios y agroindustrias, que de hecho se da en el Paraguay de manera generalizada, puede, además, convertirse en un agente de innovación e incorporación de tecnología y de asesoría técnica al productor, modalidad que hoy en día es escasamente utilizada, pero que podría alentarse mediante un trabajo conjunto y coordinado con centros de asistencia técnica y de innovación tecnológica.

d) El hecho de existir cierta competencia por la materia prima entre agroindustrias[12] (especialmente en el caso del algodón), podría constituir una ventaja para los productores primarios, si se logran mejores esquemas de organización y comercialización.

2.2. Organizaciones de Productores

Para que los campesinos puedan participar en la identificación de prioridades, en la gestión y evaluación de los programas y proyectos específicos, en el acceso más directo y menos oneroso a los servicios y bienes públicos que éstos produzcan y, en especial, puedan enfrentar las intermediaciones y especulaciones desmedidas, reteniendo en provecho propio una parte creciente del valor producido, es necesario fortalecer las organizaciones locales y regionales campesinas.

Además del apoyo al fortalecimiento de la gestión social y económica de las organizaciones campesinas, la racionalización y descentralización de la administración pública, el fortalecimiento de los municipios y gobernaturas en la gestión de programas de desarrollo, una más estrecha y constante colaboración entre organismos públicos y privados, contribuirán, sin lugar a dudas, a que los recursos destinados al desarrollo rural lleguen efectivamente a destino, y que los esfuerzos e iniciativas concretos sean más fructíferos.

---

[12] Por lo menos no existen conductas oligopsónicas evidentes, ni acuerdos de precios muy sólidos entre compradores, debido al volumen de comercialización y de exportación de algodón, la elevada capacidad de las empresas y los contratos ya efectuados con el exterior.

2.3. Financiamiento de la Producción Agropecuaria

2.3.1. Mecanismos Formales de Concesión de Créditos

El actual sistema de **crédito de carácter formal** para pequeños productores rurales no cubre ni se adecua a las necesidades del sector. El apoyo crediticio público se realiza a través del BNF y del CAH, instituciones que atraviesan por graves problemas financieros, producto de políticas crediticias erróneas, con tasas de interés subsidiadas, altos costos administrativos y pocas posibilidades de atender con modalidades financieras adecuadas las necesidades de este sector.

Los bancos privados tampoco cubren al sector campesino debido, por un lado, al bajo monto de las operaciones, el alto riesgo que representan y la imposibilidad de contar con garantías "reales", y, por el otro, a la falta de capacidad técnica para analizar los riesgos del cliente.

Los recursos crediticios deben asegurarse por distintos mecanismos que se refuerzan mutuamente: elevando la capacidad de ahorro interno y de acceso a fuentes externas de financiamiento (recursos frescos), y asegurando la recuperación de los préstamos.

Actualmente se tiene conocimiento de **dos propuestas para atender al sector campesino** que establecen **innovaciones en materia institucional**: el Proyecto FIDA y el Proyecto BID/BCP.

El **Proyecto FIDA** ha dado lugar a la creación, por ley, del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), institución de segundo piso que acaba de iniciar sus actividades. El FDC difícilmente podrá constituirse en un organismo rector y ejecutor de la política crediticia para el sector campesino, como estaba originalmente previsto, puesto que han quedado de lado las propuestas de reestructurar paralelamente las instituciones financieras públicas existentes (rescatar el BNF como un banco de crédito para sector campesino, y transformar al CAH en institución bancaria desligada de la burocracia estatal -Banco de Crédito Campesino-). Se tiene previsto que el FDC operará a través de una unidad ejecutora (UEP) en el interior y que 4 cooperativas, previamente designadas, operarían como ventanillas de primer piso o instituciones financieras intermedias (IFIS) para un arranque del FDC.

La propuesta BID/BCP tiene prevista la creación de otra unidad técnica de segundo piso (UTP) que, en este caso, canalizaría financiamientos para todo el sector productivo nacional, pudiendo incluir programas especiales para el sector campesino. En forma temporal, el organismo ejecutor será el BCP, hasta que otro ente técnico estatal esté en condiciones de poder administrar los diferentes proyectos. Al igual que en el caso FDC, esta UTP propone canalizar fuentes internas y externas de financiamiento, incluyendo las provenientes de organismos multilaterales.

También se transfieren los recursos a las instituciones financieras intermedias (IFIS), sólo que éstas, a diferencia de la propuesta FIDA, serán elegibles siempre y cuando reúnan las condiciones de solvencia exigidas, es decir, se adecuan a criterios técnicos establecidos por la Superintendencia de Bancos, debiendo previamente suscribir un contrato de préstamos con el BCP. Con ello se pretende garantizar la continuidad del programa y la buena utilización de los recursos.

La propuesta FIDA se caracteriza por especializarse exclusivamente en el sector campesino, mientras la propuesta BID/BCP tendría la capacidad de administrar al mismo tiempo varias líneas de financiamiento destinadas al sector productivo del país, entre las cuales se encontraría también el sector campesino. Esta última propuesta maneja el concepto de contar con carteras especializadas en varios sectores, buscando crear mayor competitividad entre las instituciones financieras para la administración de los recursos.

La ventaja de ambas propuestas es la de operar a través de una banca de segundo piso (FDC o UTP), que se pretende sea una instancia intermedia ágil y poco burocratizada. Es de suponer que la introducción de bancos de segundo piso y la utilización de las IFIS ya existentes en plaza para competir por los fondos disponibles, generarán la necesidad de racionalizar la operatividad de las instituciones estatales, como el BNF y el CAH, a fin de reducir sus costos administrativos[13]. Para aprovechar las

---

[13] En lo que al futuro de instituciones estatales como el BNF y el CAH se refiere, se deberá examinar el nuevo rol de los bancos del sector público en el Paraguay, a fin de desarrollar un plan de reestructuración que podría incluir el redimensionamiento, la liquidación, la fusión o la privatización de algunas de estas instituciones.

ventanillas ya existentes, una alternativa sería licitar la administración de las mismas a IFIS interesadas. Por otro lado, si se logra llegar a pequeños productores con la provisión de créditos, se facilitarían también las posibilidades de realizar ahorros financieros por medio de dichas instituciones, sin necesidad de crear una banca especializada en este sector.

Ahora bien, en ambas propuestas no queda muy clara la modalidad financiera que será utilizada para permitir el acceso de los beneficiarios al crédito, en especial si se trata de pequeños productores rurales dispersos geográficamente y con necesidades crediticias muy peculiares. Incluso en el caso del FDC sólo se menciona el recurso a grupos para la mejor comercialización y recuperación de préstamos, pero no se explicita la metodología que será aplicada. En la propuesta BID/BCP la forma de administrar los créditos, tanto en lo que a tasas de interés y plazos se refiere, está más elaborada.

La asistencia técnica que se deberá prestar a las IFIS es fundamental para el éxito de los programas. Estos se evaluarán: a) por el grado de cobertura del sector objeto del crédito -pues lo que interesa es llegar al beneficiario final- , y b) por el nivel de tasas de morosidad -garantía de la continuidad del programa-, que demuestra si las modalidades financieras se ajustan al flujo financiero del propio sector productivo y a las necesidades y particularidades de cada sector.

El problema en el mercado es el de plazos y tiempo de gracia para la devolución de los préstamos, por el lado del productor, y una recuperación real para la institución financiera, lo que implica la necesidad de utilizar algún mecanismo que permita ajustar los recursos debido a la pérdida de valor que sufren.

La tecnología financiera para pequeños productores deberá contemplar el diseño de un mecanismo que permita el otorgamiento de créditos sobre la base del flujo de caja, y no de la garantía en bienes que éstos puedan otorgar, flexibilizando los períodos de pagos y adecuándolos a los ingresos del solicitante, que varían de acuerdo con el sector en que opera.

El acceso a recursos financieros flexibles permitirá que los pequeños productores puedan optar por inversiones en cultivos temporales como perennes, de ciclo largo, en reforestación o en recuperación y conservación

de suelos -terrazas, curvas de nivel- y, por lo tanto, desarrollar sistemas diversificados de producción agro-silvo-pastoril. La lógica de adjudicación de créditos debe adaptarse a una demanda diversificada, producto de sistemas productivos más complejos y trabajo intensivo. Los montos y plazos deberán regirse por la actividad que se financia y admitir la combinación de actividades agropecuarias y forestales.

Los **créditos para múltiples propósitos**, en tiempo oportuno, a mediano y largo plazo, deberán apuntar también a que los pequeños productores puedan contar con una infraestructura -silos, galpones, depósitos- que les permita preservar sus cosechas de las inclemencias climáticas, negociar en mejores condiciones sus ventas y aumentar su capacidad operativa.

Los programas de crédito y asistencia técnica deberán **propulsar la conformación de organizaciones de pequeños productores** como un medio práctico y eficiente para facilitar su acceso a aquéllos. En principio, los gastos administrativos pueden ser controlados si se reduce el crédito individual, y, en contrapartida, se aumenta el número de operaciones en las organizaciones de productores. Con ello se facilita la ampliación de la cobertura, pero también se reducen los riesgos y se evita el sesgo en favor de los mejor dotados.

Los **fondos rotativos** otorgados a grupos solidarios comunitarios, así como propone el proyecto FIDA, que deben ser recuperados en forma incrementada para volver a reinvertirlos en otros grupos solidarios, pueden generar un sistema de control social que, si se acompaña de un buen diagnóstico y seguimiento, suele ser efectivo, ya que el no cumplimiento afecta la capacidad global del grupo para seguir recibiendo créditos.

Las **tasas de interés positivas** no son necesariamente un obstáculo para el uso de créditos por parte de los pequeños productores -ellas serán siempre menores que las tasas de interés usurarias-, toda vez que se amplíe la cobertura del crédito institucional, que se ajusten los montos desembolsados a la capacidad productiva y de retorno de los pequeños productores, que se reduzcan los costos operativos que guardan relación con la centralización de los procedimientos y la ineficacia institucional, y que se controle la inflación.

La transparencia de los mercados supone reducir los márgenes de la intermediación financiera y comercial, apuntando con ello a mejorar tanto los precios de los productos que se ofertan como los ingresos de los productores.

En última instancia, la capacidad efectiva de devolución está dada por la capacidad productiva de los solicitantes del crédito. Por lo tanto, un sistema de garantías efectivo no se resuelve estrictamente a nivel del sistema crediticio institucional, sino más bien depende de la capacidad de gestión y administración de los grupos y organizaciones y de orientaciones adecuadas en materia tecnológica, productiva y de mercados.

2.3.2. Sistema Financiero Informal (Acopiadores, Desmotadoras)

Ante la escasez de crédito institucional, el financiamiento al sector agropecuario se realiza, en gran medida, a través de una larga **cadena de intermediación**, en las que intervienen agroexportadores, industriales, acopiadores, transportistas, almaceneros y usureros. Cada etapa de intermediación significa un margen financiero que encarece el precio del dinero hasta llegar a tasas cercanas al 100%.

El vínculo tradicional entre la agroindustria y los productores se genera en el crédito que se canaliza a través de los acopiadores[14], a quienes los campesinos se comprometen a entregar la producción cuando se efectúe la cosecha. Además de la necesidad de fondos para la producción, la intermediación es consecuencia de la carencia de infraestructura de almacenamiento y transporte de los campesinos y de la necesidad de vender cuanto antes su producción a fin de contar con liquidez para solventar gastos corrientes y deudas de consumo, los que, en muchos casos, son cubiertos por los acopiadores y almaceneros.

El sistema de anticipos, que actualmente se encarece enormemente por el modo de operación del sistema crediticio y la cadena de intermediarios que el mismo genera, puede ser un mecanismo útil si se lograse instrumentar sistemas de financiamiento y comercialización que reduzcan

---

[14] De los productores de algodón que reciben crédito, el 63% lo recibe del comerciante acopiador, proporción que se incrementa al 71% entre los productores de menos de 20 hectáreas.

el tramo y, consecuentemente, el margen[15] entre la agroindustria y el productor.

Actualmente, se podrían distinguir dos formas de comercialización: la Organizada y la Conjunta.

a) En la **Comercialización Organizada** hay que diferenciar nuevamente entre la de pequeños productores y la de productores con mayores recursos, asociados en cooperativas.

En el primer caso, la finca del productor se halla insertada en un programa especial de producción-comercialización que tiene como objetivo eliminar la intermediación de los acopiadores y negociar directamente con las desmotadoras. Es el caso de socios de cooperativas de ahorro y crédito, integrantes de organizaciones campesinas y/o beneficiarios de programas de promoción encarados por ONGs que trabajan con campesinos.

El mecanismo consiste en otorgar créditos para semillas e insumos, y un crédito de "aguante" que permita a los productores retrasar las ventas hasta obtener mejores precios[16]. Por otro lado, las operaciones en grandes volúmenes y la clasificación de productos antes de la venta permiten acceder a bonificaciones establecidas por las desmotadoras para dichos casos, lo que mejora el precio promedio. La viabilidad de este sistema de comercialización depende de la ampliación de la cobertura de crédito institucional en condiciones adecuadas a una demanda creciente y diversificada. Además, está relacionada, en gran medida, a la posibilidad

---

[15] Cuando, por razones financieras, de localización o de escala participa una serie de intermediarios entre el productor y la desmotadora, se produce un ensanchamiento de los márgenes de comercialización y la consecuente reducción de la ganancia del productor final. El traslado de los márgenes hacia atrás -en contra del productor primario- se explicaría por las condiciones de comercialización mencionadas, y, además, porque el costo de oportunidad de los recursos propios es muy bajo o, directamente, porque el productor no tiene cultivos alternativos de renta. El margen promedio de comercialización entre el productor y la desmotadora se ha mantenido estable y alrededor del 25% desde mediados de los setenta hasta fines de los ochenta; sin embargo, en los últimos años el margen muestra una tendencia decreciente por debajo del 20%.

[16] En el ciclo 91/92 este mecanismo no dio resultados porque los precios bajos de la cosecha siguieron cayendo posteriormente en un comportamiento atípico.

de comprar artículos para el abastecimiento familiar a través de almacenes de consumo atendidos por los miembros de la organización, lo que les permite dejar de recurrir a los acopiadores para este objeto, y adquirir las provistas a precios más bajos que en el comercio. Con ello, se apuntaría a reducir la demanda de financiamiento para la unidad doméstica en los períodos "muertos" de ciclo agrícola.

El otro grupo que realiza comercialización organizada es el constituido por unos 3 mil productores con mayores recursos y superficie de cultivo, que tienen posibilidades de acceder al crédito formal y la capacidad de llevar el producto hasta la desmotadora. Bajo esta modalidad se podría incluir a las colonias menonitas. La relación entre la cooperativa y sus socios se realiza por medio de un convenio que contiene un plan de trabajo y un programa de producción. En caso de incumplimiento, hay documentos exigibles por los anticipos, además de una sanción moral por parte de la cooperativa.

b) Una reciente técnica de comercialización es la denominada "Comercialización Conjunta", propiciada por las mismas desmotadoras y el MAG en algunas zonas del país, posiblemente como sistema para disminuir la fuerte competencia que existe entre ellas para captar los volúmenes deseados de producción, y evitar la disminución de sus niveles de ganancia. La desmotadora, en lugar de entregar el dinero a los acopiadores, conforma un equipo técnico con asistencia del SEAG, que presta servicios de orientación crediticia. Este equipo promueve la formación de comités de productores, con los cuales se relaciona y estimula la comercialización conjunta de algodón de sus asociados, ofreciéndoles operar en forma directa con ellos. Además, los productores reciben una bonificación por volumen y por producto clasificado.

La diferencia con la comercialización organizada constituye el hecho de que la iniciativa proviene de las propias desmotadoras, las que, a su vez, se apoyan en el SEAG y en los tradicionales intermediarios, revestidos ahora de funciones técnicas. Paradójicamente, el gran desafío de esta experiencia consiste en reducir la cadena de intermediación, para posibilitar mayores beneficios para los pequeños productores.

2.4. Mercado Externo

A pesar de que la agricultura no se presenta muy promisoria frente a otros sectores, por la baja elasticidad-precio, las políticas proteccionistas y otras distorsiones existentes, en términos absolutos, sigue desempeñando un papel importante en la economía mundial, y su caída relativa no implica un decrecimento de su tamaño, sino una tasa de desarrollo menor que el resto de los sectores económicos. Esto implica que para un país agrícola como el Paraguay existen posibilidades de desarrollarse vía el sector agrario. Es decir, el país tiene actualmente en el sector agrícola ventajas que debe aprovechar.

Se debe diferenciar entre aquellos productos con ventajas comparativas y, simultáneamente, descubrir áreas donde no existan limitaciones importantes de mercado relativas a la capacidad de producción paraguaya. La oferta debe dirigirse a nichos de mercados exigentes en calidad (más que en cantidad), y donde sea posible la diferenciación de productos. En este sentido, la oferta de ciertos bienes primarios pierde importancia frente a la aparición de otros productos más diferenciados.

La producción, según este enfoque, debe ser objeto de una política agroexportadora cuya posición futura sea, **más que la cantidad ofertada, la calidad**, y, en ciertos casos, **la exclusividad del producto.**

La diversificación productiva agraria, en especial en el subsector de la pequeña producción, aparece como una opción estratégica insoslayable.

Para contrarrestar la marginalización creciente del pequeño y mediano campesino se necesita un conjunto de acciones, tanto por parte del Estado como del sector privado. Entre ellas, se destacan las posibilidades de aumentar el ingreso y la independencia de estos productores vía la diversificación y la ampliación de los lazos directos con mercados, preservando el medio ambiente y haciendo valer las ventajas comparativas del sector más importante de la economía nacional.

Para lograr esta meta, el sistema institucional tiene un papel preponderante, tanto en el diseño como en la ejecución de las acciones necesarias. Este diseño debe considerar las limitaciones del grupo campesino, y apoyarlo con medidas específicas y diferenciadas.

Por otro lado, se necesita **fortalecer las instituciones como PRO-PARAGUAY** y las políticas de promoción de las exportaciones en general. Se necesita información ampliada acerca de las posibilidades y requerimientos del mercado regional e internacional para la oferta de productos paraguayos. La investigación acerca del mejoramiento de productos ya cultivados, el control de calidad y de los métodos de cultivo deben mejorarse, a fin de crear una base firme para entrar en el mercado mundial. Los servicios de mercadeo (transporte, embalaje, abastecimiento, etc.) tienen que ser apoyados para hacer posible una oferta constante y confiable.

Se deben incluir acciones específicas de mercado orientadas al **análisis de la oferta exportable**, de la evolución de los mercados de exportación, de los requerimientos de calidad de los mercados internacionales. Asimismo, es necesario fortalecer el apoyo a la gestión directa en la comercialización internacional para el caso de las pequeñas y medianas empresas, a través de consorcios o cooperativas de exportación, elemento que, de hecho, es importante en este proyecto: la organización de comités -primero- y consorcios -luego- de pequeñas y medianas empresas que individualmente no tienen capacidad para exportar.[17]

2.5. Otros Tipos de Políticas Específicas

2.5.1. Seguro Agrícola

La experiencia de muchos países, entre los cuales se encuentra México, ha demostrado la dificultad de implementar el seguro agrícola, pues, además del alto costo del mismo (caro en el caso de ser proporcionado por las compañías de seguro, germen de corrupción si lo proporciona el Gobierno o contiene un porcentaje de subsidio), puede dar lugar a riesgo moral (cubrir siniestros por cultivos inexistentes, asegurar cultivos con alto riesgo o las peores tierras), razones por las cuales, en muchos casos, no es un mecanismo de apoyo recomendable.

---

[17] Como resultado de esta línea de trabajo está el Consorcio de Productores Frutihortícolas que en el año 92 exportó al Mercado de Abasto de Buenos Aires tomates, pimientos, batatas, sandías y piñas por valor de US$ 150 mil.

No obstante, se debería analizar más a fondo la experiencia de otros países donde, debido a la innovación en materia de instrumentos de seguro, se posibilitó la **introducción de mecanismos para evitar los factores señalados y que permiten el seguro de los cultivos** mediante primas que diferencian por índices de siniestralidad. Esto también permitirá a los bancos cubrirse de los riesgos que representan los factores climáticos o las caídas bruscas de los precios internacionales, disponiéndose de mayores flujos crediticios para el sector agrícola.

Otra posibilidad es que, en el caso de siniestros nacionales o regionales (sequías, excesos de lluvias, enfermedades exóticas, inundaciones, etc), se establezca una refinanciación de la deuda y apoyos puntuales (provisión de semillas, pie de cría, etc).

2.5.2. Política de Precios o de Subsidios

En el caso de los precios de garantía, precios sostén, banda de precios[18] o subsidios directos, cabe señalar que son mecanismos de costosa aplicación (para incrementar 20% el precio de referencia del algodón en 1992 se gastaron 50 millones de US$[19]). Habría que discutir más bien la utilización de este importe en usos alternativos y, por otra parte, tener en cuenta que lleva a distorsiones en la asignación de recursos de los productores. El mecanismo para atenuar los efectos[20] de la variabilidad (en particular de las caídas) de los precios internacionales debe ser una política de diversificación productiva, en la que deberían tener activa participación las organizaciones de productores. Por otra parte, deben darse orientaciones precisas sobre la cantidad que producir, pues un exceso de la misma repercute en el precio interno.

---

[18] La experiencia de los fondos compensatorios creados cuando los precios de los productos son altos no es muy halagüena.

[19] Además, fue cuestionado el mecanismo de subsidio, que finalmente no llega al productor.

[20] No se puede ni se pretende incidir en los precios internacionales con la regulación de la oferta, sino atenuar el impacto de los efectos negativos de la caída de los precios.

Por lo tanto, la política de precios deberá basarse, más bien, en **mecanismos indirectos** -bajo costo del dinero- que directos -precios mínimos o máximos-. El Estado deberá influir indirectamente en los precios de mercado -asegurando la produccion para el mercado interno- a través de medidas que contribuyan a situar los precios a nivel deseable, pero sin fijar directamente los mismos.

Como el Estado no tiene influencia directa en la fijación de los precios de los productos agropecuarios, sólo incrementos en la productividad, acceso a créditos convenientes, inversiones en infraestructura como caminos y depósitos, mercados más transparentes y el fortalecimiento de las organizaciones de productores podrían garantizar que los precios guarden relación con los esfuerzos invertidos en el propio proceso de producción. Esto significa la reducción de la intermediación financiero-comercial y del control monopsónico de los mercados, es decir, un nexo más directo entre productores y consumidores finales.

La política financiera puede abaratar el costo del dinero si se logra controlar la inflación. Pero sobre todo una mayor transparencia en los mercados y en las inversiones que reduzca los costos del acopio, del transporte y de la comercialización interna incidirá en el futuro en los precios percibidos por los productores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Instituto de Bienestar Rural (IBR): La Reforma Agraria: Recopilación de las Principales Leyes y Decretos Vigentes

IBR: Resumen de Gestión 1989-1992. Asunción, 1993

CEPAL: Equidad y Transformación Productiva. Un Enfoque Integrado. Santiago de Chile, 1992

CEPAL: Agroindustrias en Paraguay -Informe de Consultoría elaborado por Ortíz, C. 1993

FAO/STP/MAG: Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Paraguay: Propuestas de Políticas y Estrategias. Asunción, 1992

Ocampos, G.: Políticas Económicas Sectoriales Necesarias para Mejorar los Recursos Naturales. En: Voces y Pistas para un Desarrollo Sostenible - Serie de debate N° 10. DGP/MAG-GTZ. Asunción, julio 1993

F A S E II

PARTE V

Política Laboral

El Mercado del Trabajo y la Institucionalidad Laboral
Productividad y Determinación del Salario
Políticas y Medidas para Desarrollar el Mercado de Trabajo
Análisis del Código Laboral y Algunas Recomendaciones de Modificación

RESUMEN

Esta quinta parte de las "Políticas Específicas y Sectoriales" analiza aspectos referentes al mercado de trabajo. **En primer lugar se presentan distintos enfoques teóricos:** el neoclásico, donde el mercado debería funcionar sin interferencias del libre juego entre oferta y demanda; el de tipo keynesiano, que da cuenta de las fluctuaciones del mercado, y trata de paliar su impacto sobre el trabajador a través de mayor intervención del Estado; y finalmente una visión más institucional -que se comparte-, según la cual no basta el mercado y el libre juego de la oferta y demanda, sino que se requiere de una institucionalidad laboral adecuada (sindicatos, negociación colectiva, códigos del trabajo) para asegurar niveles salariales acordes con la productividad y, además, mejores condiciones de trabajo, todo esto dentro de un marco de flexibilidad y transparencia del mercado laboral.

En segundo lugar, se examinan los determinantes de la productividad de la mano de obra y del salario, habida cuenta de la necesidad de considerar la heterogeneidad de la mano de obra y los diferentes factores objetivos y subjetivos ligados a este hecho. Esta concepción justifica una adecuada institucionalidad laboral, que garantiza tanto una mayor flexibilidad del mercado laboral como condiciones justas de empleo.

En tercer lugar se analizan las políticas y medidas para el desarrollo del mercado laboral. Se destaca la importancia de fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio de Trabajo para cumplir eficientemente con su función reguladora y supervisora del mercado laboral. Cabe señalar que tan importante como la legislación laboral que se promulgue, son la fiscalización del cumplimiento de la misma que haga la autoridad administrativa competente, así como el desarrollo de los juicios laborales en los tribunales respectivos. El Ministerio de Trabajo deberá también estar capacitado para formular políticas del mercado laboral en conjunción con la política económica del Gobierno, relacionada directamente con las inversiones y el rendimiento de los recursos humanos, y de esta manera con los incentivos para la realización de nuevas inversiones. Así también deberá impulsar en coordinación con otras dependencias públicas y con el

sector privado programas de empleo y capacitación, para asegurar mayores niveles de empleo por un lado, y el aumento de la productividad y formación de la mano de obra, por el otro.

La última y más extensa parte de este trabajo se refiere al análisis del Código Laboral, en donde se examinan aspectos tales como: a) terminación del contrato de trabajo, b) organizaciones sindicales, c) negociación colectiva, y d) otras materias.

Las normas referentes al término del contrato de trabajo, como ser las de indemnizaciones y causales de despido, deberán ser más flexibles y menos costosas para el empleador a fin de evitar efectos adversos. Por lo tanto se propone atenuar el impacto del aumento en el costo que supone la nueva normativa, mediante la introducción de artículos transitorios. Así también entre las causales de término del contrato deberán incorporarse razones no imputables al trabajador, que tengan relación con la situación de la empresa, como sustentan convenios de la OIT.

Paralelamente se debería analizar la introducción del seguro de desempleo, que aminore los efectos de la desocupación sobre el trabajador y la sociedad en su conjunto.

Se considera de importancia eliminar el status de inamovilidad que adquieren los trabajadores a partir del décimo año en la empresa, pues no sólo representa un costo de despido muy alto, sino que podría resultar discriminatorio para los trabajadores que lleguen al noveno año.

Si bien se considera que la norma que establece altos períodos de preaviso, en relación a la antigüedad, desea proteger al trabajador en su búsqueda de trabajo, contribuye a elevar de modo importante el costo de despido y genera un período de malas relaciones laborales, por lo que se propone disminuir el período de preaviso a uno parejo, independiente de los años de servicio.

Respecto a las organizaciones sindicales se puede apreciar que la normativa cumple con ciertos requisitos básicos, que aseguran un normal desarrollo de la sindicalización del país. Ahora bien, un criterio importante que debería cumplir la legislación sobre organizaciones sindicales es exigir un requisito de quórum de constitución y funcionamiento que asegure un mínimo de representatividad de dichas organizaciones. Por otro lado, se

debería reducir el número de dirigentes sindicales que pueden gozar de estabilidad sindical.

Es necesario normar el procedimiento de negociación cuando involucra a trabajadores de más de una empresa. Para ello, entre otros aspectos, se deberá requerir la participación de un porcentaje mínimo de trabajadores de una empresa para que la misma se involucre en el proceso. Así también se deberá establecer que el acuerdo colectivo se apruebe y suscriba por cada empresa y sus trabajadores, de manera que si alguna empresa no esté en condiciones de formar parte del mismo, pueda continuar negociando.

En cuanto a la regulación de la huelga se propone dejar a la autoridad administrativa responsable la fiscalización del cumplimiento del contrato colectivo, definir explícitamente que la huelga se produzca sólo en el contexto de un proceso de negociación colectiva y establecer mecanismos de negociación que agilicen el proceso de la huelga y contengan incentivos para acortar la duración del conflicto.

Además se sugiere relativizar y flexibilizar el principio de la irrenunciabilidad de algunos de los derechos que contempla el Código del Trabajo cuando exista acuerdo de las partes y cuando existan garantías de que las partes no llegan a este acuerdo en una posición de inferioridad en la negociación.

Por otra parte, teniendo en cuenta las meras modalidades de organización que están exhibiendo las empresas modernas, se propone incentivar la subcontratación, eliminando las normas del Código que pudiesen ir en contra de esa dirección.

Se sugiere que los días de vacaciones aumenten de manera más gradual con la antigüedad del trabajador, a fin de que también los haga el costo laboral del mismo modo. Por otra parte, se debería reducir el excesivo número de permisos con goce de remuneraciones que contempla el Código del Trabajo (de hasta 15 días).

Se propone inducir que la oferta de salas maternales esté cubierta por la seguridad social, a fin de evitar prácticas discriminatorias que afecten la contratación de mujeres en la empresa. Así también, la posibilidad de que dicha normativa pueda sustituirse con el pago de una matrícula en una sala maternal privada o pública flexibilizará tal disposición.

A fin de dinamizar el proceso productivo se propone reconsiderar las restricciones al trabajo nocturno, pues el uso sistemático de dos y tres turnos de trabajo en las empresas permite aprovechar mejor el stock de capital existente en el país, permitiendo un incremento en el empleo productivo sin necesidad de recurrir a aumentos significativos en la inversión y haciendo un uso más eficiente de los factores de la producción.

Se estima necesario hacer la recomendación de avanzar cada vez más hacia una determinación flexible de las remuneraciones en el mercado laboral. El salario mínimo deberá ser aplicado como unidad de referencia orientadora, que conduzca al pleno empleo. Se sugiere el uso de salarios participativos, vale decir, de remuneraciones que ligan directamente parte de los ingresos de los trabajadores con el desempeño de la empresa (utilidades, valor agregado, ventas,etc), siendo para ello requisito una negociación a nivel empresarial.

A modo de ejemplo, para facilitar la contratación de jóvenes, se podría permitir para este segmento del mercado laboral -el más afectado por el desempleo- que el salario mínimo caiga a un monto inferior al actual, siempre que al menos un 20% de su remuneración sea variable en función a algún indicador de desempeño de la empresa.

Finalmente, cabe señalar que este trabajo no ha sido exhaustivo, quedando tal vez una serie de materias aún por indagar. Entre ellas se encuentran varias que han sido criticadas fuertemente como los problemas relativos al trabajo rural, los problemas específicos de la microempresa, y las incongruencias jurídicas del Código mismo. Sin embargo, como se apreciará, se ha optado por evidenciar algunos aspectos significativos y que merecen discusión.

CUADRO SINÓPTICO

PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES	
V. POLÍTICA LABORAL Mayores niveles de ocupación y de productividad de la mano de obra rural y urbana, a través de una mayor transparencia y flexibilidad de los mercados de trabajo	
1. OBJETIVO: Contar con políticas para el mercado laboral, acordes con la política económica del Gobierno y con estrategias de acción definidas	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A Fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio del Trabajo	a. Redefinir funciones mediante una nueva Carta Orgánica b. Dotar de mayores recursos financieros, técnicos y de capital humano c. Mejorar sistema de supervisión del mercado laboral d Canalizar adecuadamente la asistencia externa
B. Impulsar programas de empleo y capacitación	a. Coordinar con otras dependencias públicas y con el sector privado b. Coordinar entre institutos que realizan programas de capacitación c Definir estrategia de acción a nivel nacional
C. Contar con buen sistema de información e investigación sobre el mercado laboral	a. Reestructurar dependencias encargadas del tema b. Trabajar conjuntamente con ONGs e institutos de investigación universitarios

2. OBJETIVO: Contar con Código Laboral que permita mejor funcionamiento de los mercados de trabajo	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Mitigar el impacto de los costos para el empleador a fin de evitar efectos adversos sobre el empleo	a Introducir normativa transitoria para nuevo esquema de indemnización b. Incorporar causales de término de contrato imputables a la situación de la empresa c. Introducir seguro de desempleo d Eliminar estatus de inamovilidad a partir de los 10 años e Establecer período de preaviso independiente de años de servicio f. Aumentar días de vaciones de manera gradual con años de antigüedad g Inducir que la oferta de salas maternales esté a cargo de la seguridad social Incorporar esquemas sustitutos como pago de matrícula en salas públicas o privadas
B. Fortalecer las organizaciones sindicales y facilitar el relacionamiento obrero/patronal con sentido de cooperación	a Exigir un mínimo de representatividad b Disminuir número de dirigentes sindicales con fuero sindical por empresa
C Posibilitar que negociación colectiva agilice el proceso de negociación	a Normar la negociación colectiva que involucre a más de una empresa b Establecer mecanismos de negociación que agilicen el proceso de huelga y contengan incentivos para acortar duración del conflicto
D Posibilitar mayor flexibilidad del mercado laboral en el marco de mercados dinámicos crecientes	a Incentivar las prácticas de subcontratación b Reconsiderar restricciones al trabajo nocturno
E Reformar la política salarial	a Avanzar hacia una determinación flexible de las remuneraciones b. Aplicar el salario mínimo como unidad de referencia orientadora, que conduzca al pleno empleo c. Hacer mayor uso de salarios participativos (más pagos relacionados con la productividad y las utilidades de la empresa)

INTRODUCCIÓN

La presente parte se estructura de la siguiente manera:

En primer lugar, se sintetizan distintos enfoques sobre el funcionamiento del mercado del trabajo y el rol que corresponde en éste al Estado, a los trabajadores y a los empleadores. Se ha estimado necesario incluir esta sección a fin de sustentar los comentarios sobre el Código Laboral. En ella se intenta dar una visión del mercado laboral más cercana a la realidad y que clarifique cuáles son los desafíos centrales que un país de la región debe enfrentar en materia de institucionalidad laboral.

En segundo lugar, se examina el rol de la productividad y la determinación del salario, teniendo en cuenta la heterogeneidad de la mano de obra como resultado de factores objetivos y subjetivos relacionados a este hecho. Esta concepción justifica una adecuada institucionalidad laboral que garantice tanto una mayor flexibilidad del mercado como condiciones justas de empleo.

En tercer lugar se presentan las políticas y medidas necesarias para un mejor funcionamiento del mercado laboral. Se destaca la importancia de fortalecer el Ministerio del Trabajo, para que el mismo cumpla eficientemente con sus funciones de regulador y supervisor de las condiciones laborales, y sea asimismo el propulsor con el concurso del sector privado, de programas de empleo y capacitación, tanto para mejorar la situación del empleo como para aumentar la productividad de la mano de obra.

Finalmente, se presenta un análisis del nuevo Código del Trabajo en base al Proyecto presentado al Parlamento. En el mismo se evidencian aquellos aspectos que se estima necesario modificar para otorgar mayor flexibilidad al mercado laboral e incentivar una participacion de la mano de obra acorde con la situacion del mismo, sin descuidar las regulaciones que aseguren un relacionamiento obrero-patronal con sentido de cooperación social.

1. EL MERCADO DEL TRABAJO Y LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL[1]

Existen dos visiones clásicas del mercado laboral y su institucionalidad (sindicatos, negociación colectiva, códigos del trabajo, autoridades competentes), que reflejan parte importante de las opiniones que al respecto se formulan y que son opuestas en sus conclusiones.

Por un lado, está la posición de quienes temen básicamente al factor trabajo (y ven al sindicato sólo como un monopolio incipiente) y, por otra, la de los que ven al trabajador como intrínsecamente débil y por lo tanto en necesidad de que la legislación y la política laboral cumplan un rol más protector.

La primera visión está asociada a los economistas de vertiente neo-liberal, y entiende el funcionamiento del mercado laboral como el de cualquier otro, es decir, determinado por la interacción entre la oferta y la demanda, en condiciones de competencia. En este caso, el nivel salarial y el empleo se fijan automáticamente por el mercado según la oferta y demanda de trabajo: el trabajador que pida más que el salario de mercado tenderá a quedar sin empleo, e inversamente, de ofrecérsele un salario inferior al del mercado, el trabajador se defenderá cambiándose a otra empresa.

Basta pues el libre juego de mercado para fijar los salarios. De ahí que cualquier interferencia en la forma como este mercado opere tendrá como consecuencia desempleo y subempleo, puesto que eleva artificialmente los costos de la mano de obra, con el consiguiente empeoramiento en la asignación de recursos. Por esta razón, el funcionamiento de los sindicatos, el proceso de negociación colectiva y, en general, la institucionalidad laboral, no tienen realmente un lugar legítimo en este enfoque, pues si como consecuencia de ésta se llegara a conseguir un salario superior al de mercado, sería por la presión indebida de los organizados sindicalmente y a expensas de la cesantía de otros trabajadores. Por eso esta visión

[1] Esta sección se basa en J. Ramos y D. Bravo, "Análisis de las Reformas Laborales", setiembre 1991, Borrador, Santiago, Chile.

economicista, o no ve papel alguno para la negociación colectiva, o sólo acepta una negociación como un mal menor y trata que la acción conjunta de los trabajadores sea muy limitada. En efecto, basta el mercado, todo lo demás es interferencia.

El temor al sindicalismo que subyace en esta visión se debe a que se considera al sindicato un monopolio potencial cuyo único fin es elevar artificialmente (desde el punto de vista económico), por sobre el nivel de equilibrio, las remuneraciones de sus asociados. De allí que las implicancias de política que se derivan de este enfoque apuntan a la "flexibilidad laboral" entendida como una fuerte desregulación del mercado laboral y, en particular, a dificultar la organización sindical.

Por otro lado, donde la visión economicista cree que hay que dejar todo a la ley de la oferta y demanda de trabajo, la versión "protectora" teme a los resultados del funcionamiento del mecanismo de mercado y cree que el rol de la institucionalidad laboral es imponerse a éste. Desde esta perspectiva se considera que se protege al trabajador elevando los salarios (tanto los mínimos como también de manera frecuente a través de reajustes generales de alcance global), reduciendo las horas de trabajo, mejorando los beneficios sociales, estableciendo estabilidad en el empleo o dificultando el despido (por ejemplo, exigiendo su justificación frente a autoridades administrativas o tribunales laborales), etc.

La visión del mercado laboral que subyace en este enfoque es que existe un grupo débil -los trabajadores-, que intercambia con un grupo fuerte -la empresa[2]-, resultando una distribución de la renta considerada injusta para aquéllos.

Donde la primera postura tiende al "laissez faire", la segunda tiende al intervencionismo; mientras la visión economicista teme al poder sindical, la segunda teme al poder empresarial; y mientras el primer enfoque se centra en el efecto sobre la asignación de recursos, el segundo enfatiza el aspecto redistributivo.

La situación del mercado laboral descrita por este segundo modelo corresponde a lo que ocurre con las denominadas recesiones keynesianas, vale decir, cuando la demanda agregada es insuficiente. En esta situación

[2] J. Ramos, "La institucionalidad laboral ¿rigidez o bien social?", Borrador, enero, 1993.

se crea una sobreoferta de mano de obra, por existir una menor demanda de la misma, debido a la caída de las ventas, en el contexto de inflexibilidad salarial hacia la baja. En este caso, el Estado interviene con políticas y programas especiales para asegurar la ocupacion de la mano de obra desocupada.

Sin lugar a dudas, el enfoque economicista adquiere relevancia en casos como el de los trabajadores portuarios en varios países del mundo, que constituyen monopolios que restringen la oferta de trabajo y establecen remuneraciones superiores, producto del control que tienen de una actividad muy importante. En tales casos, los elevados salarios no reflejan sólo una mayor productividad, sino que de manera importante un fuerte poder sindical. Por otro lado, también es claro que la situación de mercado (bajo o alto desempleo) afecta de manera significativa el poder de negociación laboral (alto o bajo respectivamente). En este sentido, el tipo de política económica tiene particular importancia, por los distintos efectos que puede tener sobre el empleo y el poder de negociación relativo.

Cabe señalar que el modelo neoliberal resurgió como respuesta a la crisis del modelo de sustitución de importaciones de varios países latinoamericanos, priorizando la estabilización macroeconómica y el crecimiento sobre los objetivos de la equidad y la participación social, y con un énfasis casi único en el rol del mercado, favoreciendo la disminución de la intervención estatal.

La visión que subyace en este trabajo, sin embargo, considera que las políticas laborales no deben ser diseñadas como si las situaciones excepcionales constituyeran la norma general, y las recesiones de tipo keynesiano o los monopolios sindicales distan de ser la regla[3]. Por un lado, se respeta el mercado y el funcionamiento del mecanismo de la oferta y la demanda, enfatizando al mismo tiempo la importancia de la políticas macroeconómicas, globales y sectoriales, destinadas a conseguir mayores niveles de empleo, pues sin éstas el mercado deja de cumplir su función social. El pleno empleo, pues, garantizaría la función protectora hacia el trabajador, aunque el alcanzarlo es papel de la política económica más que de las leyes laborales.

---

[3] En el caso de los monopolios sindicales, baste con señalar la baja tasa de sindicalización (alrededor de 15%) que registra América Latina.

Esta visión, por otro lado, insiste en que no basta el mercado y el libre juego de la oferta y la demanda -incluso con pleno empleo- para fijar el nivel salarial y lograr el pleno aprovechamiento de la productividad de la mano de obra. Se requiere tanto del mercado como de una institucionalidad laboral adecuada. En ésta deben estar comprendidos tanto el sector público como los actores privados: los trabajadores y los empleadores.

El sector público tiene como responsabilidad la creación del marco jurídico y macroeconómico para que la interacción entre los actores privados en el mercado laboral tenga resultados óptimos desde el punto de vista del conjunto. Dentro del marco general, los representantes de los trabajadores y empleadores deben asumir sus respectivos roles con un gran sentido de cooperación social. Sin embargo, en casos de un desenvolvimiento considerado inadecuado, el sector público debe facilitar el funcionamiento del mecanismo del mercado laboral y velar para que cada parte cumpla con su responsabilidad.

Se considera que el Estado tiene un rol fundamental en el diseño de una institucionalidad laboral que permita y favorezca el desarrollo de buenas relaciones laborales al interior de la empresa. Estas son imprescindibles si se quiere movilizar eficazmente a los recursos humanos.

Otro elemento que debe considerarse es que el Estado también es responsable de delinear los márgenes en los cuales se enmarcará la negociación a través de las partes. En esta dirección debe cautelar el cumplimiento de condiciones mínimas, especialmente pensando en aquellos trabajadores que no tienen capacidad de negociación. Ejemplo de estas normas son las referidas a la jornada de trabajo, las vacaciones, el descanso semanal, las remuneraciones mínimas, las condiciones mínimas de higiene y seguridad, etc.

Se debería pensar en sistemas diferenciados de negociación colectiva, por rama de actividad o por empresa, según el grado de organización gremial que exista en cada sector y teniendo en cuenta los desniveles de productividad, tratando de adecuarlas a las características particulares del mercado laboral nacional.

También debe preocuparse del cumplimiento de la legislación laboral a través de la adecuada y oportuna fiscalización, así como de asegurar a los

trabajadores un mayor acceso a la justicia laboral y hacer más expeditos y eficaces los procedimientos judiciales.

Por lo tanto, la reivindicación de una institucionalidad adecuada se basa en la teoría moderna sobre el mercado laboral, que reconoce que no basta con el mercado para que los salarios reflejen la productividad del trabajador, ni con crear condiciones adecuadas para el crecimiento de la productividad.

Se sostiene que este enfoque presentado, que privilegia el bipartismo, vale decir los acuerdos y la resolución de conflictos entre la empresa y sus trabajadores, sin intervención más allá de la necesaria del Estado, constituye un buen paradigma para estudiar la institucionalidad laboral de un país.

2. PRODUCTIVIDAD Y DETERMINACIÓN DEL SALARIO

Donde el enfoque neoclásico dice que por la sola acción del mercado las remuneraciones reflejan la productividad, la visión que aquí se sustenta señala que lo anterior se basa en una concepción ideal del mecanismo de mercado y sus resultados, y que el sector público tiene un rol fundamental que jugar, pero siempre de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

En el pasado, las teorías económicas e inclusive las de administración tendieron a ver el recurso humano como un simple factor de producción más, visión que se denomina fordismo. Según ésta se compite sólo a base de precios, pues la producción en masa implicaba un producto relativamente estandarizado y homogéneo. Maximizar utilidades, por lo tanto, se identificaba con minimizar los costos laborales por unidad producida (determinados por el ritmo de la maquina que se opera).

Actualmente, en cambio, la competitividad se basa crecientemente en la calidad del producto y la manera en que éste satisface las necesidades del consumidor con gustos heterogéneos, cada vez más sofisticados y diferenciados. Maximización de utilidades en este mundo implica movilizar toda la capacidad y potencial de la mano de obra. En efecto, la productividad del trabajador no es ni automática, ni simple función del tiempo trabajado.

Por una parte, la productividad aumenta con la capacitación, puesto que el componente inteligente cumple un rol de creciente importancia en todo proceso de produccion. Sin embargo, el mercado por sí mismo no asegura que se haga un esfuerzo adecuado en este sentido. Ello se debe a que las empresas no son capaces de absorber el costo de la capacitación no específica, desde el momento en que no pueden obligar al trabajador a quedarse en su empresa y pagar esta inversión. De allí que, si bien a todas las empresas les conviene tener trabajadores más capacitados, ninguna va a estar dispuesta a invertir en capacitación general, no específica a su empresa. Así, el costo de capacitacion general queda enteramente a cargo de la mano de obra, que generalmente no puede afrontarlo. Por tanto, corresponde al Estado apoyar y realizar una inversión óptima en capital

humano.

Adicionalmente, la posibilidad de incrementar la productividad está cada vez más ligada a las buenas relaciones laborales que rijan en la empresa, relaciones que sean capaces de obtener del trabajador el desarrollo de su creatividad y capacidad de reacción, en un mundo cada vez más exigente en estas áreas.

Respecto a la relación entre productividad y salario debe considerarse, en primer lugar, que la mano de obra no es un factor de producción homogéneo. Por cierto, la productividad de la mano de obra depende en parte de ciertos rasgos objetivos de valor para toda empresa (oficio, experiencia, educación, etc.). Sin embargo, la productividad de la mano de obra también depende de factores exclusivos de cada empresa, tales como:

a) de ciertas capacidades específicas del trabajador que sólo valen en esa empresa;
b) de factores organizativos -por ejemplo, si se ha constituido o no un equipo de trabajo- que potencian así el valor de esa mano de obra en la empresa; y
c) de factores subjetivos, como la motivación, que dependen del trato general así como de la remuneración misma.

Todos estos factores contribuyen a que el valor y productividad del mismo conjunto de trabajadores varíe de empresa a empresa, así como explican que el valor de estos trabajadores como grupo sea mayor para aclarar por qué el valor de mercado de una empresa puede ser superior a su valor libro, pues cada factor es valorado según su productividad efectiva en dicha empresa -que toma en cuenta factores de organización subjetivos- y no sólo según su costo de mercado en términos de costo de oportunidad que se limita a factores objetivos para toda empresa.

Por lo tanto, puede haber una brecha significativa entre la productividad potencial del trabajador en esa empresa y el salario de mercado o costo de oportunidad en otras empresas para trabajadores con las mismas características objetivas. El mercado fija este último valor, pero depende de la negociación o de una política de buenas relaciones industriales si se logra movilizar y pagar todo el potencial productivo latente del trabajador. De allí que, para que la productividad potencial se realice y las remuneraciones reflejen esta productividad efectiva del trabajador, son

necesarios mecanismos de negociación sobre la base del equilibrio de poder entre las partes contratantes, organización adecuada del proceso de producción y buenas relaciones laborales.

En segundo lugar, puede darse la diferencia entre productividad y salario no sólo en el caso de ocupaciones con un alto nivel de capital humano específico, sino también en el caso de trabajadores de bajos ingresos, cuando las condiciones en el mercado hacen que una de las partes contratantes carezca de poder negociador. Esto ocurre especialmente en situaciones de una sobreoferta de mano de obra poco calificada.

Además, este tipo de trabajadores carece de la liquidez suficiente que se requiere para mantenerse en períodos de desocupación y carece de acceso al sistema financiero. Esto hace que los trabajadores de bajos ingresos no puedan ejercer la movilidad necesaria como respuesta de mercado, por ejemplo, a una remuneración inferior a su productividad. De allí que nuevamente habrá una brecha entre productividad y remuneraciones.

Los cambios en el proceso productivo implican un aumento de la productividad y producen modificaciones en la organización del trabajo, así como en las costumbres, normas y procedimientos que rigen las relaciones laborales. Para que éstos se realicen de manera eficiente y sin mayores efectos sociales negativos, es imprescindible la cooperación bipartita, preferentemente en el marco de convenios colectivos.

Por lo tanto, temas centrales de las negociaciones deberían ser:

- Los efectos de la incorporación de nuevas tecnologías sobre las relaciones laborales y el empleo;

- Sistemas de categorización y movilidad del personal;

- Relación apropiada entre el incremento de la productividad, la producción y los salarios;

- Establecimiento del sistema de información a los trabajadores sobre el funcionamiento de la empresa;

- Condiciones generales de trabajo relativas al régimen de vacaciones, a medidas de higiene y seguridad, pausas en el horario

laboral, entre otras.

Una cuestión previsible de conflicto será si las decisiones estratégicas acerca de la modernización y los cambios tecnológicos deben realizarse con la participación directa de los trabajadores, o si tales decisiones deben ser tomadas independientemente por la patronal. En este sentido cabe distinguir entre una instancia de consulta y otra que afecta la facultad de tomar decisiones. Debe enfatizarse que un sistema de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa no debe implicar sustraer a los empresarios la facultad de tomar decisiones con respecto al desenvolvimiento económico de la empresa, aspecto que está vinculado a decisiones estratégicas de distinto alcance que en absoluto pueden dejar de ser de responsabilidad de aquéllos.

3. *POLÍTICAS Y MEDIDAS PARA DESARROLLAR EL MERCADO DE TRABAJO*

Las políticas de reestructuración productiva en la mayoría de los países latinoamericanos, motivadas por la apertura económica y los mercados dinamicamente crecientes, demuestran la necesidad de adaptar el mercado laboral.

Precondición para lograr esta reestructuración de manera óptima es el establecimiento de un marco macroeconómico estable, caracterizado por reglas de juego claras, igualitarias y duraderas.

Además, se tiene que enfatizar que las adaptaciones necesarias para incrementar o mantener la productividad y la competitividad atañen tanto a los afectados directos, empleadores y trabajadores, como al responsable de la política laboral: el Estado. Las acciones emprendidas por cada uno de estos grupos son interdependientes, haciendo imprescindible un gran sentido de cooperación y racionalidad de las partes involucradas.

Para lograr el mayor aprovechamiento de los recursos laborales disponibles y una reestructuración del proceso productivo, que propenda al mejoramiento de las condiciones de empleo y de ingresos de la población, se requiere básicamente redefinir los siguientes factores claves en el funcionamiento del mercado laboral:

- el ordenamiento jurídico laboral;
- el papel de las instituciones en dicho mercado; y
- las relaciones laborales.

Metas principales de los cambios en el funcionamiento del mercado laboral serán la creación y substitución de empleos y el fomento de las relaciones de cooperación entre empleadores y trabajadores. Las medidas para estimular la flexibilidad del mercado laboral tendrán que ser acompañadas por una política de salarios más adecuada, y una activa política de empleo y de capacitación de trabajadores, empleadores y funcionarios públicos relacionados con el mercado laboral.

3.1. Papel del Sector Público

La función del Ministerio de Trabajo debe ser formular una política laboral en consonancia con la política económica del Gobierno; administrar y coordinar directa o indirectamente (conjuntamente con el sector privado) programas específicos de empleo y de capacitación para lograr mayores niveles de ocupación y aumento de la eficiencia y productividad de los trabajadores; y finalmente regular y supervisar adecuadamente las condiciones laborales.

Actualmente, dicho Ministerio se limita casi exclusivamente a arbitrar conflictos individuales y colectivos de trabajo, dejando de lado las funciones señaladas, debido a serias falencias de organización, financieras, técnicas y de capital humano.

Es necesario, por lo tanto, fortalecer la capacidad de gestión de este Ministerio, replanteando en primer lugar sus funciones, a través de una nueva Carta Orgánica, que defina claramente orientaciones y procedimientos y le otorgue autoridad legal para llevar a cabo sus nuevas responsabilidades.

Esta institución encargada de la política laboral debe crear el marco estable, flexible y transparente para que las relaciones entre sindicatos y empleadores se desarrollen eficazmente, ejerciendo control, estableciendo el marco jurídico y funcionando eventualmente como intermediario en caso de conflictos, vigilando el adecuado cumplimiento de las obligaciones de las partes. Si bien el Ministerio es el que debe asumir el liderazgo de la responsabilidad social, todas sus acciones deben tener en cuenta el carácter fundamentalmente bipartito de las relaciones laborales y de los procesos de concertación de empleadores y trabajadores, y considerar cabalmente el principio de subsidiariedad.

Es imprescindible el acceso a datos estadísticos sobre la composición de la fuerza laboral, sobre el nivel de educación de los empleados, y sobre el nivel de ingresos de cada subgrupo y sector. Estos datos ayudarán, tanto al Gobierno como a la comunidad empresarial, a tomar decisiones adecuadas en base a información fidedigna.

Las tareas principales del Ministerio de Trabajo deben, por lo tanto, circunscribirse a:

a) Inspección del trabajo;
b) Administración de los Servicios de Empleo; y
c) Capacitación profesional.

Adicionalmente, deben desarrollarse programas especialmente enfocados a ciertos grupos de trabajadores, y diseñarse sistemas de seguros de desempleo y de seguridad social, con base financiera estable y cobertura máxima.

3.1.1. La Inspección del Trabajo

Se realiza para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral y evitar la precariedad de las condiciones laborales.

Actualmente se realiza solamente en el área metropolitana y algunas ciudades del interior, a través de Direcciones del Trabajo, las cuales deben ampliar su cobertura hacia otras zonas del país. Es importante el mejoramiento de las prácticas de supervisión, además de mejores remuneraciones para los funcionarios que realizan tales tareas, a fin de que los mismos cumplan eficientemente con sus funciones. Actualmente el Instituto Paraguayo de Estudios del Trabajo (IPET) capacita a inspectores laborales. No obstante, la precariedad de recursos dificulta la realización efectiva de su tarea.

3.1.2. Servicios de Empleo

El Servicio de Empleo tiene como objetivo intermediar entre demanda y oferta laboral, ofrecer información y orientación laboral, y realizar otras funciones indispensables para la transparencia y el buen funcionamiento del mercado laboral.

Si bien se cuenta con un banco de datos de recursos humanos, se ofrece servicios de intermediación, se otorga capacitación para búsqueda de empleo, dichas funciones se cumplen con mucha precariedad debido a la escasez de recursos humanos (4 funcionarios), falta de apoyo técnico (no existe procesamiento electrónico de datos) y otros problemas fundamentales para la realización efectiva de tales funciones.

Como en otros países de América Latina, estos programas de servicios de colocación son limitados en cobertura, pues las zonas rurales y el sector informal no están adecuadamente servidos.

Es necesario contar con información actualizada y constante sobre el mercado laboral, para lo cual deberán reestructurarse y fortalecerse dependencias públicas como el IPET, creadas para el cumplimiento de tales funciones.

Una mejora en la recolección de información posibilitará un mejor funcionamiento del mercado laboral, permitiendo una evaluación más adecuada de la situación social y la efectividad de los programas.

Se podría trabajar conjuntamente y en coordinación con instituciones privadas (ONGs) especializadas en este sector, así como con centros de investigación universitarios.

Los centros de estudio sobre el mercado laboral de carácter neutral, además de ofrecer servicios de información, podrían prestar asesoramiento sobre cuestiones tales como negociaciones de contratos colectivos o mediar en conflictos obrero-patronales.

También se podría crear una bolsa de trabajo con la cooperación de los gremios empresariales y sindicales, a fin de facilitar la intermediación entre demandantes y oferentes de trabajo y así contar con una organizacion que señale oportunamente las tendencias del mercado laboral.

Paralelamente, una red de oficinas de empleo tendrá como objetivo la mediación en las migraciones laborales, canalizando los flujos a las regiones con mayor demanda en determinadas épocas de cosecha o siembra.

3.1.3. La Capacitación y Re-capacitación de Mano de Obra

La política de capacitación por sí sola no compensa las deficiencias del sistema educativo, de los mercados laborales o de la distribución de los ingresos. Sin embargo, la capacitación es un requisito fundamental para lograr mayor productividad de la mano de obra y, por ende, mejores niveles de remuneración.

La fuerza de trabajo paraguaya se caracteriza por su bajo nivel de capacitación específica y básica general, lo que dificulta la movilidad intrasectorial -debido a la dificultad de adaptar sus conocimientos a nuevos métodos de producción- así como el desarrollo económico general.

Ahora bien, una mejor capacitación de la mano de obra debe estar acompañada de la reforma del sistema educativo. Los aprendices necesitan tener una educación básica general, que quizá se proporcione más efectivamente por medio de la educación formal que por medio de programas de capacitación. No obstante, como esto tomará aún mucho tiempo, se debería elaborar una política y estrategia de capacitación y formación profesional a nivel nacional, teniendo en cuenta los diferentes sectores de la población. Políticas activas en esta área son una precondición absoluta para lograr tanto las metas económicas como las sociales mediante el funcionamiento del mercado laboral.

Actualmente existen diferentes servicios e institutos de formación profesional. El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) es el más importante en cuanto a ofrecer este tipo de servicios, contando para el efecto con la ayuda técnica y la cooperación de gobiernos extranjeros. Así tambien se cuenta con escuelas y colegios vocacionales dependientes del Ministerio de Educación como del Ministerio de Agricultura y Ganadería. No obstante, además de que tales servicios no llegan a tener una amplia cobertura que satisfaga las necesidades del país, se carece de una estrategia y coordinación interinstitucional y de alcance nacional. Esto permitiría no sólo aunar esfuerzos, sino también posibilitaría una mejor administración de recursos escasos, además de evitar la superposición de funciones o la repetición innecesaria de errores.

Los programas de capacitación deben tener bases amplias que proporcionen a los trabajadores las habilidades requeridas por un mercado en rápido cambio[4]. Por lo tanto, a fin de contar con una fuerza de trabajo preparada para enfrentar las nuevas condiciones de producción, se deben efectuar cursos profesionales de especialización, y servicios de difusión y asistencia para facilitar la incorporación de nuevas tecnologías.

---

[4] BID: Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1993. Tema especial: Recursos Humanos. Washington CD, octubre 1993.

Una forma de incentivar la realización de programas de capacitación, es otorgar incentivos fiscales para aquellas empresas que realicen tales programas. La efectiva realización de los mismos puede estar verificada por el sindicato de la empresa.

A continuación se destacan algunos puntos recomendados por el BID[5] respecto a tales programas:

a) Necesidad de integrar los programas de capacitación a las necesidades de las empresas en expansión, debiendo los empleadores estar involucrados en el diseño y ejecución de los programas.

b) Los programas de capacitación deben otorgar especial atención a las empresas pequeñas y medianas, que son las de mayor crecimiento y mutación, además de estar más limitadas para otorgar este tipo de servicios que las empresas más grandes.

c) Tener cuidado de que la capacitación no cambie de una de carácter general (merecedora de subsidios en base a la eficiencia) a una específica a nivel de empresa (para lo cual no se justifican los subsidios).

d) Asignar suficientes recursos a la recolección, evaluación y divulgación de información sobre los programas de capacitación.

e) Efectuar arreglos institucionales, tales como procesos de licitación abierta, que estimulen la provisión eficiente de capacitación.

f) Tratar en forma separada la capacitación de jóvenes y la capacitación de trabajadores experimentados.

g) Contar con programas pilotos y con sistemas estrictos de evaluación que midan su efectividad.

Cabe señalar la labor de las instituciones públicas como ser el Ministerio del ramo para canalizar eficientemente ayuda técnica y financiera para la realización de este tipo de programas. Actualmente existe un Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que provee asistencia técnica para

[5] BID: idem.

el desarrollo de la pequeña empresa, contando para el efecto con un programa separado para recursos humanos.

Adicionalmente, se tiene que asumir la responsabilidad de capacitar a los empresarios y sindicalistas en materia de negociaciones colectivas, explicándoles la realidad laboral y económica en general y mostrando el beneficio que pueda brindar una cooperación mutua, dándoles así incentivos para cooperar de manera constructiva.

Para que todos participen en las negociaciones se requiere un nivel de confianza y transparencia en sus acciones. Un funcionamiento del mercado laboral en base a convenios colectivos solamente es factible con :

- un mayor grado de organización sindical de los trabajadores; y
- una capacitación laboral de los trabajadores, sindicalistas y empleadores, que provea informacion sobre las técnicas de negociación, los puntos claves y las medidas que se pueden usar para lograr un acuerdo, y las posibilidades y ventajas que las mismas brinden a los distintos sectores.

3.2. Programas Específicos

Los problemas estructurales más agudos podrán enfrentarse mediante programas para determinados grupos sociales, que se encuentran en una situación desfavorable y cuentan con problemas específicos en el mercado laboral.

Característica central de todos los programas debe ser la participación activa de los involucrados, procurando así que el contenido se adecue a sus intereses y expectativas.

Entre los programas podrían citarse:

a) Programa de Empleo Juvenil (PEJ)

La tasa de desempleo abierto incide más intensamente entre los grupos más jóvenes de la fuerza de trabajo, debido a las dificultades que enfrentan para acceder al mercado laboral, a causa de su falta de capacitación.

El desempleo juvenil es particularmente grave por dos motivos:

- el clima social desfavorable que esto genera, aumentando los índices de delincuencia y marginalidad,

- el desaprovechamiento de un recurso productivo esencial para la flexibilidad y el aumento de la productividad.

La solución del problema juvenil está estrechamente relacionado con la formación y capacitación profesional como mecanismo para facilitar la incorporación de los jóvenes a la actividad productiva. Cabe señalar que la capacitación de los jóvenes es razonable únicamente si los mismos tienen habilidades básicas en forma de capital humano general y si la capacitación enfocada en la productividad es de buena calidad y se relaciona con los empleos disponibles.

Además de programas de capacitación general y específicos, se podría prestar servicios de orientación e información sobre posibilidades de empleo, técnicas para crear su propia microempresa, tratando siempre de adecuar las propias aptitudes de los interesados con las posibilidades que brinda el mercado laboral.

b) Programa de Empleo para Mujeres (PEM)

El desempleo y el subempleo afectan con mayor intensidad a las mujeres, siendo además evidente la desigualdad de ingresos percibidos con relación a los hombres.

Los programas tendrán como grupos metas las mujeres jefes del hogar, las trabajadoras en el sector informal y las madres solteras.

Estos programas deberían orientarse a aumentar la productividad de sus labores domésticas como de sus ingresos monetarios. Los mismos deberán cuidar de no representar mayores cargas a las múltiples actividades de las mujeres. Se debería brindar información y capacitación a empleadores, trabajadores y funcionarios públicos, para eliminar todo tipo de discriminación que afecte a las mujeres.

c) Programa para Desempleados del Sector Público

Tiene como objetivos principales la reubicación de funcionarios públicos que han quedado sin empleo, por efecto de la reforma del Estado (reducción de personal), facilitando su reincorporación al mercado laboral.

Las medidas para los desempleados del sector público podrían ir desde el establecimiento de un seguro de desempleo hasta la capacitación y reconversión laboral.

d) Programa de Apoyo al Sector Informal (SI)

Estos programas deben contemplar el mejoramiento de las condiciones laborales de este sector, facilitar su acceso a los mecanismos, instrumentos y mercados formales (ej. créditos) que posibiliten el aumento de su productividad y, por ende, incrementen sus niveles de ingresos.

Es necesario una mayor interacción, es decir, una articulación positiva entre sector formal e informal, siendo una práctica dinámica el fortalecimiento y la expansión de la subcontratación.

e) Programa de Apoyo al Sector Rural

Casi la mitad de la fuerza de trabajo se concentra en el sector rural. El problema más agudo en dicho sector radica en las fluctuaciones entre la oferta y la demanda de mano de obra por el carácter estacional de las actividades económicas del sector. El no solucionarlo significa un éxodo constante hacia los centros urbanos y/o el exterior, con sus lógicas implicancias negativas.

Dichos programas deben ser parte integrante de la política agrícola, encaminada a mayores niveles de ingreso en el sector rural. Estos programas deberán realizarse en estrecha coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para relacionarlos con la política agrícola y las necesidades del sector rural. Especialmente importante es el conocimiento y la atención a las migraciones estacionales. Para ello las oficinas regionales de empleo deberán cumplir una tarea de información y orientación sobre oferta de trabajos, tanto de producción agropecuaria como de servicios especializados.

Característica central de todos los programas tiene que ser la participación activa de los grupos sociales involucrados, procurando así que el contenido se adecue a sus intereses y expectativas.

Programas Específicos

Programa	Problemas principales	Meta principal	Subprogramas
de Empleo Juvenil (PEJ)	- bajo nivel de capacitación - alto nivel de desempleo abierto - desuso de fuente de productividad significante - base para descontento social	- Elevar el grado de capacitación - Facilitar acceso al mercado laboral	- Capacitación profesional - Capacitación para el autoempleo - Creación de condiciones legales para contratar jóvenes
de Empleo para Mujeres (PEM)	- alto nivel de subempleo y desempleo - desigualdad en los ingresos	- Aumentar la productividad de las mujeres para que obtengan mayores ingresos - Reducir nivel de desempleo - Promover tratamiento igualitario	- Formación y capacitación profesional - Fomento a la microempresa - Promoción de igualdad en el empleo
para Desempleados del Sector Público	- desempleo creciente por razones de achicamiento y privatización de las instituciones públicas	- Reubicación de funcionarios despedidos - Re-capacitación para facilitar su regreso al empleo	- Reubicación en el sector privado - Reconversión laboral - Subsidios temporales de desempleo
de Apoyo al Sector Informal	- falta de acceso a mecanismos e instrumentos del mercado formal - bajo nivel de productividad - bajo nivel de ingreso	-acceso a mercados formales - cooperación e interacción con el mercado formal - mayores niveles de productividad e ingreso	- Articulación positiva con Sector Formal - medidas sociales, económicas y jurídicas
de Apoyo al Sector Rural	- fluctuaciones entre la demanda y la oferta de trabajo - migración campo-ciudad	- Incremento en la flexibilidad y movilidad de la fuerza del trabajo	- Canalización de las migraciones internas - Capacitación técnica y gerencial - Apoyo a la formación de cooperativas y microempresas

4. ANÁLISIS DEL CÓDIGO LABORAL[6] Y ALGUNAS RECOMENDACIONES DE MODIFICACIÓN[7]

En este capítulo se presenta un análisis del Código del Trabajo Paraguayo, evidenciando aquellos aspectos que principalmente se estima necesario modificar. Al análisis de cada uno de estos subtemas continúan una o varias proposiciones alternativas.

A modo de conclusión general, y como se podrá apreciar de la sección respectiva, se estima necesario recomendar la modificación de una serie de normas, especialmente en materia de terminación del contrato de trabajo y de la negociación colectiva, a fin de hacer esta legislación acorde con las necesidades de una economía moderna.

Antes de comenzar, es necesario realizar algunas prevenciones de carácter general. En primer lugar, el informe podría contener algunas imprecisiones en la interpretación de las normas del Código. Ello, por cuanto sólo fue posible resolver algunas interrogantes y porque -como ocurre en todos los países- la normativa se debe leer junto con la interpretación que de ella estén realizando los tribunales o las autoridades administrativas competentes. No obstante que ello pueda ser subsanado en una segunda versión de este trabajo, estimamos que en los temas centrales no debería haber variación significativa en la opinión formulada.

En segundo lugar, las recomendaciones que se vierten en varios casos son alternativas y más bien pretenden mostrar el tipo de solución que frente a cada problema se podría plantear. Asimismo, hay que enfatizar que estas proposiciones no consideran factores de orden socio-político, tales como las reacciones probables de los distintos actores, lo que podría condicionar la viabilidad de las mismas soluciones.

---

[6] Basado en el proyecto presentado al Parlamento.

[7] Esta parte del documento se basa en el trabajo "Código Laboral del Paraguay: Análisis y recomendaciones.", elaborado para el CEPPRO por D. Bravo Urrutia, economista, asesor del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de Chile. Agosto 1993.

Finalmente, cabe señalar que este trabajo no ha sido exhaustivo, quedando tal vez una serie de materias aún por indagar. Sin embargo, como se apreciará, se ha optado por evidenciar aquellos aspectos más significativos y que merecen más discusión.

Para efectos de ordenar estos comentarios, se ha separado este capítulo en cuatro grandes temas: 4.1. Terminación del Contrato de Trabajo; 4.2. Organizaciones Sindicales; 4.3. Negociación Colectiva; y 4.4. Otras Materias.

La misma importancia de la legislación laboral que se promulgue corresponde también a la fiscalización del cumplimiento de la misma que haga la autoridad administrativa competente, así como al desarrollo de los juicios laborales en los tribunales respectivos.

4.1. Término del Contrato de Trabajo

a) Si bien la indemnizacion por despido sigue siendo baja en comparación con la que tienen otros países de América Latina, las disposiciones contenidas en el proyecto representan un fuerte incremento en el costo de la mano de obra.

Sólo a modo de ejemplo, el aumento de la indemnización de medio mes por cada 3 años de antigüedad en la empresa, a una de medio mes por año podría incrementar el costo de la indemnización de un 0,8% a un 2,5% expresado en porcentaje del costo anual de la mano de obra si la probabilidad de despido fuera de 60% y de 1,1 a 3,3 si la probabilidad fuese 80%[8]. Este aumento podría tener efectos sobre el empleo dependiendo de distintos factores. En caso que los trabajadores no estén dispuestos a absorber en un menor salario líquido este incremento, el efecto podría ser de un 0,4% a un 1,6% menos de empleos, si se supone una elasticidad empleo-salarios de 0,5%[9].

---

[8] Un cálculo más preciso de estos costos requeriría considerar la situación de los trabajadores con más de 10 años de antigüedad y contar con estadísticas de duración en el empleo de los ocupados.

[9] Por supuesto, este cálculo también es provisorio por cuanto se requeriría contar con estimaciones ajustadas sobre la elasticidad empleo-salario.

No obstante lo anterior, cabría presentar una alternativa para moderar el impacto del incremento en la indemnización; ella sería introducir algún artículo transitorio de manera que este aumento fuese gradual en el tiempo. Por ejemplo: i) podría operar para los nuevos contratos, individuales o colectivos; ii) podría pagarse en mensualidades por el empleador, etc. Una norma como las sugeridas permitiría que los contratos individuales y colectivos se ajustaran en alguna medida a las nuevas disposiciones, pudiendo disminuirse de ese modo, en parte, el efecto impuesto a la mano de obra que pudiera representar, especialmente en el corto plazo.

b) Otro elemento importante dice relación con la descripción de las causales de terminación del contrato por voluntad del empleador, que se consideran justificadas. El artículo 81° del texto que se analiza considera sólo causales imputables al trabajador tales como mala conducta, incumplimiento del contrato, etc.[10]

Dado que la posibilidad de despedir sin causa justa existe para el empleador, sin mayores trámites administrativos, para el caso de los trabajadores que no han alcanzado los 10 años de antigüedad en la empresa, cabría plantearse si no es una mejor alternativa: **i) contemplar como causal específica la decisión unilateral del empleador de poner término al contrato, con la correspondiente indemnización; o ii) incluir una causal no imputable al trabajador y que diga relación con la situación de la empresa.**

Cabe señalar que a este último respecto incluso la OIT, que en sus convenios sustenta la doctrina del despido sólo con causa justificada, señala: "No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta **o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio"** (Convenio N° 158 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT).

Contemplar una causal que haga referencia a las necesidades de la empresa puede ser una buena solución a las restricciones que se pueden plantear desde la perspectiva de los trabajadores en el

[10] A excepción de la causal i) que se refiere al personal de confianza.

sentido de que haya la imputación de una causal para efectos del despido, siempre que se parta de la base que existe la posibilidad de que la empresa pueda despedir a un costo conocido y evitando en lo posible tener que recurrir a los tribunales.

También es posible **criticar el hecho de que no existe explícitamente la causal "renuncia voluntaria del trabajador"** para el término del contrato de trabajo. Si bien la normativa que se comenta penaliza la renuncia del trabajador de hecho sin el cumplimiento del período de preaviso y la imputación de causales justificadas, se puede presumir que en la práctica, por la dificultad de fiscalización (y por lo poco probable que ella ocurra en todo caso), esta causal existe. De allí que se **propone incluir como causal de término de contrato a la "renuncia voluntaria".**

c) El punto central a criticar, sin embargo, es el **status de inamovilidad que adquieren los trabajadores a partir del décimo año en la empresa.** Este se traduce en la imposibilidad para la empresa de despedir a un trabajador de esta categoría sin ir a un tribunal a fin de aducir una causal.

Si bien en la práctica, al final del juicio, el despido puede operar de todos modos al negarse la empresa al reintegro, pagando una indemnización de un mes por año de servicio, el costo de despido es altísimo y está dado no sólo por la mayor indemnización que se ha de pagar, sino por el tiempo y rigidez que representa para la empresa la materialización de dicha disminución de recursos, así como lo oneroso que significa el pago del período transcurrido en el juicio.

Consecuentemente, **la sugerencia respecto de esta materia sería eliminar este status especial.**

d) Como se ha señalado, la norma que establece altos períodos de preaviso -que crecen con la antigüedad como en el caso de las indemnizaciones- contribuye a elevar de modo importante el costo del despido y por ello el de la mano de obra.

En la práctica, considerando la experiencia de otros países, un empleador que planifica el despido de un trabajador paga todo o

buena parte del período exigido de preaviso con el propósito de que el mismo siga en su puesto durante el menor tiempo posible después de haberle comunicado su cese de funciones. Si bien la norma desea proteger al trabajador en su búsqueda de trabajo, también puede inducir, en el caso que el empleador no pague el período de preaviso, a un período de malas relaciones laborales y de baja productividad del trabajador que se sabe despedido. De ser la anterior una conducta probable, el período de preaviso puede equivaler entonces a una proporción significativa de la indemnización por despido.

Por otra parte, no parece justificado que el período de preaviso crezca con la antigüedad en la empresa, especialmente si ya existe una indemnización que es función de ella.

Por lo anterior **se sugiere una disminución del período de preaviso a uno fijo, independiente de los años de servicio.**

e) ¿Cuál es el rol que cumple la indemnización por años de servicio en caso de despido, así como las normas relativas al preaviso y a los costos administrativos y judiciales?.

En primer lugar, la indemnización que contempla la mayor parte de las legislaciones laborales en el plano internacional, apunta a constituir una cobertura de ingresos para el trabajador desempleado, que es valorada por éste.

La lógica de lo anterior se basa en la verificación de un principio económico simple. En efecto, si el trabajador valora como un bien el tener cobertura en la eventualidad de que se quede desempleado, estará dispuesto a disminuir en alguna proporción su remuneración actual para cumplir con dicho objetivo. Naturalmente, el monto optimo de cobertura será diferente para cada trabajador y dependerá del grado de aversión al riesgo que éste tenga, es decir, de la valoración del seguro de desempleo implícito en la indemnización por despido.

Vale decir, que un **rol importante de la indemnización en caso de despido es constituirse en una especie de seguro de**

desempleo[11]. Esta aseveración puede reafirmarse si se constata que es precisamente en los países que no cuentan con una cobertura adecuada a nivel de seguridad social para el desempleo, que las indemnizaciones por despido son más altas[12].

En la mayor parte de los países latinoamericanos, de hecho, no es posible financiar de manera viable un seguro de desempleo tradicional, como el que existe en los países desarrollados, existiendo una cobertura básica, generalmente provista por el Estado.

En segundo lugar, las normas constituyen una **barrera o un desincentivo al despido**, al asociarle un costo. Este costo, además de la indemnización que contempla la ley, puede incluir los períodos de preaviso, los costos administrativos y judiciales y la inflexibilidad que representa para el empleador el no poder materializar con la rapidez requerida las decisiones sobre la dimensión de su dotación de trabajadores.

En todo caso, puede ser perfectamente compatible con una legislación moderna y flexible la existencia de períodos razonables de preaviso y el hecho que el empleador tenga que aducir una causal al momento de despedir, en el contexto de lo recomendado anteriormente.

Sin embargo, se contraponen de manera significativa períodos de preaviso exageradamente altos o relacionados con los años de servicio, y el hecho que el empleador no pueda en la práctica decidir sobre la cantidad de servicios laborales a contratar en un lapso corto de tiempo y a un costo conocido. En efecto, en el caso que se analiza, y para el caso de un trabajador denominado

---

11 Se podría argumentar que desde la perspectiva de la valoración de recursos para el desempleo, el trabajador ya estaría asegurándose con su propio ahorro, con lo cual sería innecesario establecer medida alguna. No obstante, para fijar como obligatoria una norma como ésta habría que justificarla con el mismo argumento que subyace a los sistemas de seguridad social obligatorios y que se basa en una concepción más paternalista, en la que el trabajador valora mucho el consumo presente y no es por sí sólo previsor.

12 Tomado de Cristian Echeverria "Los seguros de desempleo. Análisis y recomendaciones.", julio, 1993.

estable, el empleador que por necesidades de la empresa deba despedir a un porcentaje importante de estos trabajadores, finalmente lo logrará, pero el costo además de ser un mes por año de servicio se eleva a un monto desconocido relacionado con la duración de los juicios.

Para enfrentar este último tema, la legislación chilena recientemente ha contemplado, por una parte, que para despedir, todo empleador tenga que aducir una causal, dentro de las cuales existe una relacionada con las necesidades de la empresa y la falta de adecuación laboral del trabajador. Sin embargo, no está en cuestión la facultad del empleador de poder decidir sobre qué trabajadores contratar y a partir de cuándo terminar estos contratos (luego de una exigencia de preaviso). No obstante, se establece un recargo a la indemnización en caso de despido injustificado (de 20%), que es lo máximo que puede obtener el trabajador en caso de acudir a un tribunal, lo que, junto con otras normas administrativas, actúa como un incentivo para que ambas partes terminen evitando ir a los tribunales.

Una crítica a la indemnización por despido concebida como indemnización por años de servicio se relaciona con la **inflexibilidad y desincentivos a la movilidad** que introduce en el mercado laboral. En efecto, cuando un trabajador acumula una antigüedad significativa rechaza alternativas laborales ante la expectativa de ser despedido y cobrar un alto monto de indemnización; por otra parte, el empleador pone a estos trabajadores al final de la lista de los potenciales despedidos, por su mayor costo. Las relaciones laborales pueden empeorar por cuanto el primero tiene incentivos para hacer mal su trabajo a fin de ser despedido; y el segundo tiene incentivos para hacer que el trabajador renuncie, a fin de eliminar un pasivo potencial (adicionalmente, es claro que hay desincentivos para un patrón ascendente de salarios para este trabajador, aún cuando corresponda a incrementos en su productividad, porque aumentaría automáticamente el monto a pagar en concepto de indemnizaciones).

f) **Avanzar en el establecimiento de un seguro de desempleo**

La implementación de un seguro de desempleo forma parte de una política social de apoyo y acompañamiento al proceso de reestructuración económica.

Sirve como instrumento de protección social para los trabajadores que pierdan su puestos, tanto por el achicamiento del sector público como por los cambios en el privado, y constituye una clara señal de compromiso social para avanzar en formas más equitativas hacia el crecimiento económico.

El objetivo principal consiste en proporcionar a los desempleados un ingreso económico de carácter temporal que les permita subsistir decorosamente mientras procuran reinsertarse en el mercado de trabajo.

Puesto que las circunstancias no permiten una cobertura integral de todos los que se encuentran desempleados, se tiene que empezar por seleccionar el grupo de beneficiarios. Estos deberán ser en un primer momento los trabajadores del sector formal que se encuentren en situación legal de desempleo.

El seguro tendría aplicación en todo el territorio nacional. Además, se lo aplicaría a todos los trabajadores que se encuentren en "situación legal de desempleo", en base a los motivos de su desempleo. Estos motivos tienen que ser definidos por las autoridades.

Es imprescindible para un buen control que los requisitos del trabajador, y las obligaciones tanto de los trabajadores como de los empleadores, tienen que ser claras a fin de evitar falsas interpretaciones y malentendidos entre las partes.

El diseño de un esquema de cobertura al desempleo para un país en vías de desarrollo debe superar una serie de restricciones de importancia, entre otras:

- la escasez de recursos fiscales;
- el aumento en el número de desempleados y en la

duración del desempleo que generan los incentivos incorrectos que usualmente tienen los sistemas de financiamiento de reparto;

- el alto nivel de desempleo ya existente.

Pareciera que una forma de enfrentar este desafío es ligando aportes con beneficios, por ejemplo a través de la implementación de un sistema basado fundamentalmente en la capitalización individual[13].

4.2. Organizaciones Sindicales

a) Del examen de la normativa referida a las organizaciones sindicales (Art. 283 a 325) se puede apreciar, en primer lugar, que **cumple con ciertos requisitos básicos** que garantizan el desarrollo de un sindicalismo acorde con las exigencias de la democracia y el desarrollo:

- La afiliación a una organización sindical es voluntaria;
- Los sindicatos se constituyen sin autorización previa, a fin de evitar la intervención de la autoridad sobre éstos;
- Las decisiones importantes de las organizaciones son tomadas por las bases a través de una votación secreta, lo cual resguarda la existencia de mecanismos democráticos al interior de los sindicatos;
- No se impone la existencia de un solo sindicato dentro de cada empresa o sector, lo cual garantiza, además, el derecho de las minorías de desafiliarse y formar otros sindicatos cumpliendo los quórum requeridos; y
- No hay una cotización sindical obligatoria para los no afiliados a sindicatos.

---

[13] Por ejemplo puede mencionarse la propuesta que actualmente está elaborando el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, que próximamente se presentará al Congreso.

b) Un punto crucial, sin embargo, de acuerdo a lo desarrollado en el capítulo anterior, es asegurar que las organizaciones sindicales no ejerzan una especie de poder monopólico, como en ocasiones ocurre en algunos sectores de la actividad de ciertos países. Para ello es necesario enfatizar dos tipos de medidas, adicionales a la eliminación de toda norma que se refiera a la afiliación sindical obligatoria o a la pertenencia a un sindicato único, a saber:

- **Asegurar la libertad de trabajo y de contratación, eliminando las posibles restricciones que puedan haber en determinadas actividades.**

- Este tipo de normas es generalizado en casi todos los puertos del mundo donde los estibadores tienen un control sobre la oferta de mano de obra, lo cual se traduce en elevaciones artificiales del costo de la mano de obra que afectan a los consumidores y a los exportadores[14].

- **Asegurar un buen contrapeso al ejercicio de actividades monopólicas, tanto por parte de los empleadores como por parte de las organizaciones sindicales.** Para ello es importante desarrollar una adecuada normativa antimonopolios.

c) Otro criterio importante que debería cumplir la legislación sobre organizaciones sindicales es exigir un requisito de quórum de constitución y funcionamiento que asegure un mínimo de representatividad de dichas organizaciones, no obstante, teniendo también a la vista la deseabilidad de poder constituir más de una organización sindical en cada empresa o industria.

En particular, a partir de lo señalado en el artículo 292 del texto analizado, es posible observar que se opta por criterios distintos de quórum para el sindicato de empresa y el gremial respecto del de

[14] Por ejemplo, en Chile hasta 1980 existían numerosas normas que establecían el uso obligatorio de un carnet profesional para el desempeño de actividades tales como la de los peluqueros, músicos de orquesta, electricistas, operadores cinematográficos, panificadores, trabajadores marítimos y portuarios, entre otras, las que fueron derogadas a partir de dicho año.

trabajadores del sector público. En los dos primeros se establece sólo un mínimo de integrantes; en el último, en cambio, se exige un porcentaje de representatividad.

Si bien es una cuestión discutible y sujeta a diferentes opciones, **podría ser aconsejable agregar al quórum exigido para formar el sindicato de empresa un porcentaje mínimo de representatividad.** Por otra parte, al exigir un mínimo de 20 fundadores, se imposibilita en la práctica, para los trabajadores de empresas pequeñas, la constitución de un sindicato de empresa, haciéndose más favorable la constitución de uno gremial o por industria.

Por lo anterior, la **recomendación específica** sería establecer un mínimo inferior de trabajadores para constituir sindicatos de empresa, por ejemplo, ¿5 o 10?, siempre que constituyan por lo menos el ¿40% o 50%? de los trabajadores de la empresa; para el caso de empresas con más de ese número de trabajadores se pueden exigir porcentajes inferiores.

Si bien es cierto que este punto podría parecer no tan importante, lo es si se tiene en cuenta que las directivas sindicales gozan de fuero o estabilidad sindical, por lo cual pareciera razonable, en un contexto de pluralidad de organizaciones sindicales, exigir cierta representatividad mínima (o, alternativamente, limitar los fueros a las organizaciones más representativas, lo que tal vez es una solución menos buena).

De manera similar, y en particular porque también sus directivas gozan de estabilidad sindical, **deberían exigirse ciertos requisitos de representatividad para la constitución de federaciones o confederaciones**, por ejemplo reunir un número mínimo de trabajadores y/o de organizaciones.

d) La normativa referida a la estabilidad sindical merece los siguientes comentarios:

- **El número de dirigentes sindicales que pueden gozar de estabilidad sindical es, sin lugar a dudas, excesivo.** Es decir, siendo importante contar con estabilidad sindical

-con los comentarios señalados en el punto anterior- a fin de proporcionar a las organizaciones sindicales de una herramienta necesaria para el desarrollo de sus funciones, se estima excesivo que en un lugar de trabajo con 20 personas, 5 de ellas pueden gozar de estabilidad (un 25%) y, aún cuando la proporción baja más adelante, pueden llegar a tenerla hasta 11 miembros de la directiva sindical.

- A lo anterior debe agregarse el fuero de los dirigentes de federaciones y confederaciones, o sea, de organizaciones que, como ya se ha comentado, no tienen requisitos de constitución en términos de quórum a cumplir.

  Una alternativa a estas normas sería **establecer mayores criterios de representatividad a todas las organizaciones sindicales, limitando la estabilidad sindical a los miembros de las directivas y, tal vez, limitando el número máximo de dirigentes por organización**, el cual puede variar de acuerdo al tamaño de ésta.

  Otra norma que podría complementar una restricción al número de fueros es **establecer que los dirigentes de federaciones y confederaciones deban ser, a su vez, dirigentes sindicales de base.**

- Asimismo, parecería aconsejable establecer que **aquellos trabajadores contratados a plazo o por obra, y que tengan la calidad de dirigentes sindicales, gozarán de estabilidad sindical hasta el término del plazo o de la obra, respectivamente**, si es que éste ocurre antes que el cese de sus funciones como dirigente sindical.

  Lo anterior, con el objeto de que la normativa sobre estabilidad sindical, apropiada para funciones de tipo permanente, no incida negativamente sobre actividades de carácter más transitorio o de temporada, que utilicen contratos a plazo o por obra, evitando tener que recurrir cada vez a los tribunales.

e) Por otra parte, y respecto de las finalidades de las organizaciones sindicales señaladas en los artículos 290 y 291 del texto analizado, **se podrían redactar éstas en términos más generales e incluso no utilizar una descripción exhaustiva de lo que pueden hacer dichas organizaciones.** Más bien, el enfoque podría abrir el campo de acción de las organizaciones sindicales, y no se considera perjudicial si se asegura la existencia de mecanismos democráticos en sus decisiones importantes, el respeto por las minorías y la existencia de una adecuada fiscalización.

f) Con respecto a los permisos de que pueden gozar los dirigentes sindicales para cumplir su función, se establece en el artículo 62, inciso i) que estos permisos constituyen una obligación para los empleadores, si bien están a cargo de la misma organización sindical.

Podría considerarse como alternativa **poner un límite al número de horas semanales o mensuales de permiso que el dirigente sindical puede solicitar al empleador en virtud de la ley, permitiéndose, por supuesto, su incremento** (e incluso el pago de algunos o todas las horas) **por acuerdo de las partes o vía negociación colectiva.**

4.3. Negociación Colectiva

a) Un primer comentario que merece la sección referida a la negociación colectiva en el texto del Código del Trabajo que se analiza, apunta a la relación entre el ámbito donde se produce esta negociación y la realidad de la empresa en la que el contrato tendrá aplicación.

En las negociaciones colectivas que involucran a trabajadores de más de una empresa, como podría ser el caso de un pliego presentado por un sindicato gremial o por una federación, o por un sindicato de industria, se puede suscitar una negociación que concluya en una huelga de varias empresas que termine presionando por la suscripción de un contrato colectivo apto para la realidad sólo de alguna de ellas. De este modo, el poder de

negociación sindical puede ser excesivo y los resultados pueden ser remuneraciones fuera del rango permitido por los incrementos en productividad.

b) Frente a lo anterior, nos parece importante subrayar el criterio de que los resultados de la negociación, independiente de las fórmulas que la ley establezca o permita, deben guardar relación con la situación al interior de cada empresa.

Ello, por cuanto la imposición de tarifados (o mínimos superiores) para determinadas ramas de actividad o grupos de trabajadores afectará negativamente a aquellos sectores de menor productividad que se verán forzados a elevar sus costos laborales excesivamente, disminuyendo su competitividad y el empleo contratado[15], distorsionando la asignación de recursos entre empresas y sectores de actividad. Estos efectos también constituyen un incentivo a la informalización, precisamente de aquellos trabajadores con una productividad inferior a la del promedio.

En el contexto de las normas establecidas en el Código del Trabajo, podrían hacerse las siguientes sugerencias para avanzar en la dirección enfatizada:

i) Normar el procedimiento de negociación cuando involucra a trabajadores de más de una empresa:

- **Requerir la participación de un porcentaje mínimo de trabajadores de la empresa** para que pueda verse involucrada en ella la empresa. Por ejemplo, se podría requerir que el grupo de trabajadores que participe en la negociación supraempresa sea de una magnitud tal que cumpla con los quórum exigidos para constituir sindicatos, de acuerdo a lo comentado en el punto 4.2.

- **Establecer que en las comisiones negociadoras**

[15] Debe señalarse que en los países latinoamericanos es común que el sector de empresas pequeñas y de menor productividad absorba al menos el 50% del empleo total.

haya por lo menos un representante de cada empresa involucrada, tanto laboral como empresarial, sea durante todo el proceso de negociación o al menos cuando se discuten cláusulas especiales para cada empresa.

- **Establecer que el acuerdo colectivo debe ser aprobado y suscrito por cada empresa y sus trabajadores,** de manera que si algunas empresas no logran acuerdo puedan continuar negociando o simplemente descolgarse del proceso. Esto evita también que la mayoría de empresas y sindicatos imponga un acuerdo al resto. Es decir, cada negociación supraempresa debería tener una contrapartida al interior de la empresa, entre el empleador y el grupo de trabajadores que participa; es de ellos, en definitiva, de quien depende la materialización o no de un acuerdo.

ii) Establecer normas específicas referidas al derecho de huelga cuando la negociación involucra a más de una empresa.

- **La votación de la huelga debería ser por empresa y requerir la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa involucrados.**

- **Los trabajadores de una empresa en huelga, involucrada en un proceso de negociación con otras empresas, deberían poder terminar la huelga con la mayoría absoluta, aún cuando el resto de las empresas continúe en huelga.**

iii) **Eliminar la norma que establece la extensión de lo pactado vía negociación colectiva al resto de los trabajadores de la empresa,** debido al criterio de que las remuneraciones y las condiciones de trabajo al interior de cada empresa deben reflejar la productividad de sus trabajadores. De hecho, desde esta perspectiva es incorrecto tratar de establecer por ley la homogeneización

salarial y de las condiciones de trabajo.

Se propone, por tanto, eliminar esta norma y dejar que sean los trabajadores que lo deseen quienes puedan negociar. Si el empleador lo desea, por supuesto, debería poder extender el contrato colectivo suscrito con un sindicato al resto de los trabajadores. En este último caso, por ejemplo, la legislación chilena reciente contempla el pago de la cuota sindical al sindicato que negoció por parte de aquellos trabajadores a quienes se extendió el contrato colectivo (a fin de evitar el sesgo antisindical que podría tener la práctica empresarial de extender por su cuenta el contrato).

c) **Se proponen modificaciones en materia de procedimiento de la negociación colectiva:**

- **Se propone que pueda existir sincronización en las negociaciones que se realicen al interior de la empresa,** a fin de que un empleador no tenga que estar continuamente involucrado en negociaciones colectivas. Inicialmente, ello puede ocurrir si se establece que al presentarse un pliego de negociación colectiva al empleador por parte de un sindicato o grupo de trabajadores dentro de la empresa, el resto tendrá un número determinado de días para presentar el suyo (previo cumplimiento de los requisitos referidos en b i). Pasado este período, ya no se podría presentar otro hasta el vencimiento del contrato colectivo vigente.

- También se podría contemplar, como lo hace la legislación laboral chilena, un período calificado como no negociable (por ej. un par de meses en el año, determinados con una adecuada anticipación), durante el cual no podrían comenzarse negociaciones colectivas. Esto pretende proteger a las empresas de la realización de negociaciones o huelgas en períodos particularmente importantes (por ej. en épocas de cosecha o de alzas estacionales en la demanda del producto, etc.).

d) Otro punto que merece cierta discusión es la posibilidad de negociación colectiva que el Código del Trabajo entrega a los trabajadores del sector público.

Evidentemente, como la situación de estos trabajadores ya está contempiada en una ley especial, no parece conveniente superponer a ésta la negociación colectiva, debiendo optarse por uno u otro. En Chile por ejemplo, los trabajadores del sector público gozan de inamovilidad en sus empleos, además de estar regidos por un estatuto específico, distinto al del sector privado; en este último, por otra parte, no hay inamovilidad en el empleo pero sí la posibilidad de negociar colectivamente.

En todo caso, el punto central no es la existencia de la posibilidad de negociar colectivamente para este grupo de trabajadores, sino más bien la decisión de si podrán tener derecho a huelga (véase el punto siguiente).

e) En cuanto a la regulación de la huelga pueden hacerse los siguientes comentarios:

- El texto del Código de Trabajo que se comenta señala que una huelga es legal si, cuando esté vigente un contrato colectivo, se refiere al incumplimiento, por la parte empleador, de alguna de las cláusulas de dicho contrato; se desprende también que es legal aquella declarada antes de la suscripción de un contrato colectivo, por ej. durante el proceso de negociación mismo; finalmente, se señala que también son legales las huelgas de solidaridad y las huelgas generales.

  Subyace a esta definición que la huelga es concebida no sólo como un instrumento a utilizar a fin de lograr la suscripción de un acuerdo colectivo, sino también como una forma de fiscalizar el cumplimiento de dicho contrato así como de presionar más allá de la propia empresa, sea a nivel de sector de actividad o bien políticamente contra el Gobierno.

  Frente a lo anterior, y dado el marco esbozado en el

capítulo anterior, se postula que **este enfoque contribuye a radicar el conflicto fuera de la empresa**, donde definitivamente es el Estado quien interviene, no siendo ya las partes las verdaderamente responsables de determinar sus condiciones de trabajo.

Se propone calificar como ilegal cualquier huelga general, de solidaridad o otra fuera del marco determinado por el procedimiento de negociación colectiva.

Por otra parte, **se propone dejar a la autoridad administrativa responsable la fiscalización del cumplimiento del contrato colectivo**, evitando así la absurda pérdida de días hombre por huelga que se produce por una norma tan amplia.

- Se propone **eliminar la norma establecida en el artículo 375** debido a que perfectamente es posible - y más aún, es deseable- determinar la ilegalidad de una huelga **antes** de que ésta se produzca. Una norma como la que se propone derogar sólo puede estimular el ejercicio indebido del derecho a huelga.

- Se propone **definir explícitamente que la huelga se debe producir sólo en el contexto de un proceso de negociación colectiva**, por ejemplo al cabo de un número determinado de días (¿30 o 60?) de iniciado éste (cuando se presentó el pliego o petitorio al o a los empleadores) y como último recurso de solución del conflicto generado por el desacuerdo de las partes.

  Sería importante para ello que, en caso de ser rechazada la huelga por los trabajadores en el momento de la votación, se entendiera automáticamente aceptada la última oferta del empleador, no pudiendo declararse la huelga sino hasta el próximo proceso de negociación que se genere al renovarse el contrato colectivo suscrito, constituyéndose así un período mínimo obligado de paz social.

También se podría reproducir una norma (análoga a la del artículo 296, inciso f) que establezca que en cualquier momento de la huelga, un porcentaje (¿15%?) de los huelguistas podrá convocar a una asamblea dentro de los próximos días (¿2 o 3?) para someter nuevamente a votación la última oferta del empleador.

La regulación contenida en el Código del Trabajo prácticamente permite la declaración de la huelga por cualquier motivo e incluso se puede hacer efectiva mientras se declare ilegal. En este contexto, una huelga que puede ser indefinida y sin posibilidad de reemplazantes, además de ser general en un sector de actividad (véase lo señalado en el punto 4.3 b.) otorga un poder excesivo a la parte laboral, con los consiguientes obstáculos para el desarrollo de la actividad productiva privada.

- Se podría **sugerir que la huelga contenga incentivos para acortar la duración del conflicto.**

Una opción podría ser que en cualquier momento de la huelga las partes pueden designar a un mediador por consentimiento mutuo. El mediador juntará a ambas partes, quienes le harán una propuesta de solución. Si estas propuestas no coinciden, el mediador optará por aquélla que le parezca más razonable, y culminará su función, sin interrumpir la huelga. No obstante, si el mediador optara por la propuesta del empleador, éste último tendría derecho a contratar trabajadores reemplazantes de aquéllos que están en huelga y se permitirá la separación individual de trabajadores del grupo en huelga (lo cual debilita a la parte sindical en conflicto)[16].

En el proceso que se describe se induce a acercar posiciones. En efecto, a cada una de las partes conviene

[16] En este caso habría que introducir una norma que establezca que la huelga terminará en caso de descolgarse del grupo en huelga más del 50% de sus integrantes iniciales.

revelar lo antes posible su verdadera posición, dado que el costo de que el mediador opte por la propuesta de la contraparte es alto, determinando un escenario más o menos favorable para la huelga en adelante. De allí que al acercarse las posiciones naturalmente sea más factible llegar antes al acuerdo.

- Es fundamental **contar con una normativa efectiva que proteja la provisión de servicios esenciales, tanto para la población** (que afecten su salud, el orden público, etc.) **como para la empresa** (la no interrupción de labores fundamentales para su marcha).

  Dado que se desconoce si esta normativa existe actualmente en un reglamento, parecería importante enfatizar que si bien las opiniones pueden ser variadas en cuanto a dónde trazar la línea entre aquellas empresas o sectores o funciones que no pueden ir a la huelga y aquellas que sí lo pueden hacer, lo importante es que, en caso de existir el derecho a huelga, se cuente con un sistema que actúe a priori, de manera que, de hecho, no se suspenda el desarrollo de dichas funciones esenciales.

4.4. Otras Materias

a) **Se sugiere relativar y flexibilizar el principio de la irrenunciabilidad de algunos de los derechos que contempla el Código del Trabajo cuando exista acuerdo de las partes y cuando existan garantías de que las partes no llegan a este acuerdo en una posición desmedrada de negociación** (por ejemplo cuando las partes están ligadas por un contrato colectivo y cuando las conversaciones son entre el empleador y el sindicato).

Un ejemplo podría encontrarse si tanto el empleador como el sindicato quisieran instituir un sistema de remuneraciones de salarios participativos, vale decir, salarios flexibles (en todo o en parte importante). Actualmente ello puede hacerse efectivo, con la restricción que el salario no puede caer del mínimo. Si las partes quisieran pactarlo, sin embargo, y lo pudieran hacer (por razones

que se mencionan más adelante) sería beneficioso aún cuando el mínimo cayese.

En este caso, así como en muchos otros, el punto importante es que se puede dejar a las partes que lleguen a acuerdos, con la presunción de que por tratarse de una negociación entre equivalentes, no es necesaria una tutela estatal tan específica y, es más, en ocasiones puede ser negativa al cerrar opciones disponibles para acordar.

b) En materia de contrato individual de trabajo, normas que tienen especial relevancia en el cuadro organizacional que están exhibiendo las empresas modernas en el contexto del actual desarrollo tecnológico son aquellas relacionadas con la **subcontratación.**

En efecto, la utilización de la subcontración es cada vez más frecuente, por lo que se requiere que las legislaciones laborales la enfrenten de manera desprejuiciada. Dos disposiciones dentro del Código del Trabajo podrían apuntar en contra de esta práctica:

- La del artículo 25 referida a los intermediarios y a la responsabilidad solidaria con el empleador, salvo que se trate de personas que ejecuten trabajos en beneficio ajeno asumiendo todos los riesgos para realizarlos con sus propios elementos y autonomía directa y técnica o labores ajenas a las actividades normales de quien encarga la obra.

  El alcance de esta norma ciertamente depende de la aplicación e interpretación que se le de. No obstante, se puede suponer que constituye un obstáculo a la subcontratación, al menos a aquélla en que los trabajadores de la empresa subcontratada estén dentro de la empresa o usen algún material de la empresa o se trate de alguna labor no ajena a las actividades normales de la empresa para que no opere, todas situaciones bastante comunes en la mayor parte de los países donde estas prácticas funcionan.

- El artículo 67, inciso c) que señala que es derecho de los

trabajadores disfrutar de salario igual por trabajo de igual naturaleza, eficacia y duración, sin distinción de edad , sexo o nacionalidad, religión, condición social, y preferencias políticas y sindicales. Asimismo, el artículo 299 añade: "A trabajo de igual valor, de la misma naturaleza o no, duración y eficacia, deberá corresponder remuneración igual, salvo el salario mayor fundado en la antigüedad y merecimientos".

Se propone no desincentivar la subcontratación, eliminando las normas del Código que pudiesen ir en esa dirección. No obstante, podría contemplarse una norma que establezca la responsabilidad subsidiaria del empleador con su subcontratista respecto de las obligaciones de éste con sus trabajadores, por ejemplo, en caso que las labores se desarrollen dentro de la empresa; también se podría fortalecer la fiscalización de aquellos casos en que el trabajador puede quedar desprotegido por la informalidad del subcontratado o por otras razones.

c) Un aspecto importante en materia de contrato individual de trabajo es la normativa referida a las vacaciones anuales. La importancia de este beneficio va desde aproximadamente medio mes a un mes por año (es decir, de casi 4% a algo más de un 8% del costo total anual de la mano de obra):

Se propone que los días de vacaciones aumenten de manera más gradual con la antigüedad del trabajador a fin de que también lo haga el costo laboral del mismo modo. Por otra parte, debería establecerse un límite a los días de vacaciones.

Estas son las típicas materias donde los contratos colectivos pueden incrementar la norma legal, pero vía acuerdo de las partes. Lo mismo pareciera aplicarse al excesivo número de permisos con goce de remuneraciones, de hasta 15 días, que contempla el Código del Trabajo.

d) En el artículo 134 se establece también una norma típica de las legislaciones laborales, que concede el beneficio de salas

maternales para los hijos menores de 2 años de trabajadoras, obligatorio para los establecimientos industriales o comerciales en que trabajen más de 50 mujeres.

En primer lugar y aún dentro del marco prefijado por esta norma, cabría proponer -si es que no existe la posibilidad a través del reglamento o la interpretación de esta norma- **que se entienda que el empleador cumpla con esta obligación si le paga a la mujer la matrícula en una sala maternal privada o pública,** a fin de flexibilizar esta obligación para el empleador sin menoscabar el derecho consagrado en la ley para la trabajadora.

En segundo lugar, esta norma establece dos tipos de discriminaciones: uno entre empleadores, debido a que sólo algunos, los establecimientos comerciales e industriales, están obligados, y no así los agrícolas, los de servicios financieros, etc.; y otro en contra de la contratación de mujeres cuando ya se tiene a 49 de ellas en la empresa; evidentemente, el costo marginal de contratar la N° 50 es, además de su remuneración y otras regalías, el costo de la sala maternal para las 50, con lo cual hay un desincentivo en el margen muy fuerte para contratar mujeres en dichas circunstancias.

La razón de lo anterior es que la norma pide al empleador que financie un beneficio que **debiera ser cubierto por la seguridad social**, vale decir, financiado por todos. En ese caso, el incentivo para discriminar contra las mujeres por esta razón desaparecería.

Si bien lo anterior sería el sistema ideal, debe evaluarse en el contexto de los recursos de que disponga el Estado, en el caso que pueda contribuir con salas maternales para los sectores de menores ingresos, y de la suma de todas las cotizaciones de seguridad social que ya pueden ser muy altas como para incrementarlas por este concepto en un 2 o 3 %.

e) El proyecto de Código Laboral restringe el uso del tercer turno en las empresas, el de trabajo nocturno. En primer lugar lo hace requiriendo una autorización previa para su desarrollo, la que fundamentalmente tiene en cuenta factores técnicos o de emergencia, pero no factores económicos (vale decir, el que una

empresa por consideraciones de mercado y competencia desee abrir un tercer turno); y en segundo lugar, estableciendo un recargo de 30% sobre el salario ordinario fijado para el trabajo diurno.

Se propone reconsiderar ambas restricciones al trabajo nocturno, a fin de que no se requiera autorización previa de la autoridad administrativa para configurar un segundo o tercer turno nocturno y disminuir el recargo de 30%.

Detrás de esta proposición no sólo está el tipo de consideraciones ya realizadas al discutir otros tópicos, como la necesidad de que la empresa cuente con la flexibilidad necesaria para adaptarse y reaccionar en un mundo de mercados cambiantes. También hay un elemento de tipo macroeconómico de fondo. **El uso más sistemático de dos y tres turnos de trabajo en las empresas permite aprovechar mejor stock de capital existente en el país, permitiendo un incremento en el empleo productivo sin necesidad de recurrir a aumentos significativos en la inversión.** En consecuencia, la opción no es trivial.

f) En materia de remuneraciones y otros beneficios, pueden hacerse los siguientes comentarios[17]:

- **Merece destacarse el nivel de salario mínimo oficial[18] en Paraguay,** de algo más de US$ 170, superior al de Argentina (US$ 140), Brasil (US$ 110), Chile (US$ 112), México (US$ 138), y a casi todos los países

[17] Dos comentarios al margen dicen relación, primero, con el aguinaldo, equivalente a un mes por año y pagado al final de cada año calendario. Evidentemente, y además porque existe la posibilidad de pagarlo mensualmente, este beneficio es absorbido casi en su totalidad por el trabajador (quien lo valora de manera completa) y probablemente no tiene incidencia en el mediano plazo sobre los costos laborales. Y en segundo lugar, con las asignaciones familiares que son de cargo del empleador: aquí varios países han optado por hacer éstas de cargo del sistema de seguridad social a fin de evitar la discriminación que puede generarse en la contratación de trabajadores con más cargas familiares.

[18] Cabe senalar, sin embargo, que los costos por tiempo efectivamente trabajado son, en el Paraguay, de un nivel bajo. En US$, un sueldo medio mensual en 1992 era de 274,8, comparada con niveles de 862,3 en la Argentina, 825,5 en el Uruguay, y 707,4 en el Brasil. FIEL, 1992.

latinoamericanos[19].

Esta política parece altamente inapropiada para un país como Paraguay, que tiene uno de los sectores informales más importantes de la región. El salario mínimo debe considerar la situación del mercado laboral de cada país, y estar relacionado con la productividad básica de la economía y las modificaciones de dicha variable a través del tiempo. Debe servir como unidad referencial, orientada a proteger a los trabajadores en caso de un desnivel marcado en el poder relativo de negociación, pero sin constituir un impedimento para la incorporación de gran parte de la fuerza laboral al proceso económico formal. Su nivel debe tender al pleno empleo. Un salario mínimo excesivamente alto presenta todos los problemas que la literatura económica tradicional ha enfatizado, tales como un efecto negativo sobre el empleo (generando desempleo), una tendencia a la informalización o a quedarse en el sector informal (donde se gana menos del mínimo), un impacto sobre el incremento en los precios ante aumentos fuertes en el salario mínimo, y una inadecuada combinación de factores productivos disponibles (por distorsiones en sus costos relativos). El salario mínimo no debe aplicarse como instrumento de política social; en todo caso debería utilizarse una política de ingresos mínimos con recursos fiscales.

- Del mismo modo, aunque tampoco se refleja en el Código del Trabajo, **se estima necesario recomendar que se avance cada vez más hacia una determinación descentralizada de las remuneraciones en el mercado laboral paraguayo**, tal como se mencionara en el capítulo anterior, a fin de fomentar las relaciones bipartitas, por empresa, donde el Estado proporciona el marco de la negociación (a través de la normativa legal y los entes fiscalizadores) y probablemente determina los reajustes en el salario mínimo referencial y en el de los trabajadores del sector público.

---

[19] Fuente: Business Latin America, may 10, 1993.

g) Tanto la teoría económica como la práctica misma, especialmente en los países asiáticos de desarrollo exitoso como Japón, Corea y Taiwán que los usan ampliamente, se sugiere el uso de salarios participativos, vale decir, de remuneraciones que ligan directamente parte de los ingresos de los trabajadores con el desempeño de la empresa (por ejemplo, en relación con las utilidades, el valor agregado, las ventas, medidas de reducción de costos, etc.), tanto por razones de incremento de la productividad a nivel de la empresa como por motivos macroeconómicos de empleo[20].

La existencia de salarios participativos es positivo para la productividad pues liga más estrechamente los intereses del trabajador con los de la empresa, haciendo que las relaciones laborales se caractericen por un mayor sentido de cooperación (especialmente con cierto tipo de salarios participativos). Por otra parte es positivo para el empleo puesto que al hacerse variable y en función del desempeño de la empresa parte de los ingresos de los trabajadores, al enfrentar situaciones recesivas en las que cae la demanda por el producto, la empresa será más propensa a enfrentar esta situación bajando sus precios para mantener sus ventas y con ello la producción y el empleo, pues sabe que los salarios variarán en función de sus precios.

A continuación se citan dos propuestas formuladas por la CEPAL[21] para avanzar en esta dirección, como ejemplos que podrían ser de utilidad.

Primero, dado el hecho de que si se adoptan los salarios participativos de manera generalizada en la economía tienden a reducir el desempleo, podría permitirse sustituir la indemnización en caso de despido a partir de un mínimo de antigüedad (¿3 años?) por una participación variable de los salarios en función del

---

20 El trabajo clásico sobre este tema es el de M. Weitzman, "The Share Economy", Cambridge, Harvard University Press, 1984. Para una revisión del tema véase D. Bravo, "Los salarios participativosä y su efecto sobre la productividad del trabajador y la estabilidad en el empleo", Colección Estudios CIEPLAN Nº 29, Setiembre, 1990.

21 CEPAL, "Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque Integrado, Santiago, 1992.

desempeño de la empresa, por ejemplo, siempre que esto se haga a través de una negociación colectiva.

Y segundo, dado que el desempleo afecta de manera más fuerte a los jóvenes y que los trabajadores antiguos tienen mayor aversión al riesgo y son más reacios a introducir riesgo en sus remuneraciones, puede ser más factible introducir salarios participativos en el segmento de jóvenes. Se podría entonces permitir que el salario mínimo caiga a un monto inferior al actual para el caso de los trabajadores jóvenes (menores de ¿25? años), siempre que al menos un 20% de su remuneración sea variable en función de algún indicador de desempeño de la empresa.

410

F A S E II

PARTE VI

Política Social

Área Educación
Área Salud

RESUMEN

Esta sexta parte de las "Políticas Específicas y Sectoriales" analiza aspectos del área social limitándose a la educación y la salud. En ambas áreas se examinan diferentes mecanismos para ampliar la cobertura, mejorar la calidad del servicio, así como modificar aspectos de orden administrativo-financiero, para volver efectivas las reformas.

Tanto la **política de educación** como de **salud pública** plantean la implementación de mecanismos que incentiven soluciones compartidas entre instituciones públicas y privadas. En tal sentido, un paso previo necesario para ampliar y mejorar los servicios deberá consistir en descentralizar los servicios, trasfiriéndolos a los municipios. Al respecto, se plantea la necesidad de elaborar un diagnóstico acabado respecto a la capacidad administrativa y financiera de los municipios, de forma a implementar la descentralización en aquellos que tuvieran las condiciones requeridas, y apoyar técnica y financieramente a aquellos que todavía no cuentan con la infraestructura necesaria para poder ofrecer este tipo de servicios.

En relación con la ampliación de los servicios, tanto educativos como médico-hospitalarios, se plantea la necesidad de redefinir el rol del Estado respecto a la oferta de los mismos. Para el efecto se proponen varias opciones: a) oferta privada: en el sentido de fomentar la participación del sector privado en la solución del problema de la educación y de la salud (incluyendo seguridad social); el fomento de una solución privada no excluye la labor del Estado en su rol reglamentador y fiscalizador de los servicios prestados; b) oferta mixta: puede ser planteada en comunidades pequeñas, para lo cual se contempla el aporte del Estado y de los municipios, como de los miembros de la comunidad; c) oferta pública: para aquellas zonas que no cuentan con recursos ni infraestructura adecuada. La oferta debe contemplar la medicina preventiva ligada a servicios educacionales y de infraestructura física (caminos, agua potable, tratamiento de desechos, etc.).

Para mejorar a corto plazo tanto la cantidad como la calidad de la oferta de educadores, se deberán establecer incentivos monetarios para inducir el

traslado de aquéllos desde las zonas urbanas a las rurales, apelar a la contratación de estudiantes universitarios y implementar y/o fortalecer los mecanismos que contemplen los educadores "múltiples" o dedicados a la cobertura de varios niveles de enseñanza en la misma escuela.

En una primera instancia los esfuerzos deberán concentrarse en elevar los niveles de retención y rendimiento escolar hasta un nivel de por lo menos el 70% para el año 1998, y luego implementar propuestas, como la presentada por el Instituto de la Universidad de Harvard conjuntamente con el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES,) que consiste en aumentar la educación primaria a 8 años.

La revisión de los programas de enseñanza deberían basarse en: a) la preparación del educando en función de su futura participación en el proceso de desarrollo económico y social del país, y b) la adecuación a la realidad socioeconómica de cada región del país.

En cuanto a mejorar el nivel de enseñanza, y, consecuentemente, de la formación de educadores, se impone el fortalecimiento institucional del Departamento de Formación Docente. A tal efecto se requiere de una eficiente y adecuada utilización de la asistencia técnica externa.

Finalmente, se impone una profunda reestructuración del Ministerio de Educación, a fin de erradicar las restricciones de índole administrativo-financieras que pudieran inhibir la normal implementación de la reforma educativa.

Respecto al servicio de salud la labor del sector público va más allá de la simple provisión de ciertos locales médico-hospitalarios. La reforma del sistema de salud, en el que prevalece el rol preponderante del Estado, debe concentrarse en los siguientes aspectos: a) identificar bienes públicos o colectivos, como la información sobre enfermedades contagiosas y el combate contra las mismas, b) prestación de servicios de salud para reducir la pobreza. El financiamiento estatal en sus diferentes formas (subvenciones a través de instituciones privadas, prestación directa, gratuita o por debajo del costo) se justifica como mecanismo redistributivo de la riqueza y para combatir en forma directa la pobreza extrema, y c) reglamentación y fiscalización del sistema de salud para garantizar el principio de solidaridad y de responsabilidad social.

Así como en el caso de la educación, para el mediano y largo plazo, la labor del Estado debería concentrarse en mejorar la planificación y coordinación del servicio, lo que implica una profunda reforma administrativa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Para perfeccionar la eficiencia y productividad del sistema se propone: a) implementar mecanismos simplificados de control de la gestión médica como administrativa, b) fomentar el uso de equipos ambulantes, c) facilitar la atención médica domiciliaria, d) reasignar recursos humanos y financieros hacia zonas desprovistas de infraestructura adecuada, y e) capacitar al personal médico y administrativo

Respecto al sistema previsional se propone, en una primera instancia, la separación funcional entre la prestación del servicio médico y la administración de los fondos requeridos para su funcionamiento. Bajo tal esquema, el IPS pasaría a ser un ente eminentemente recaudador y no prestador del servicio médico. Para tal efecto surge la necesidad de transferir la actual infraestructura física al Ministerio de Salud.

El gran desafío del sistema actual consiste en ampliar la cobertura del seguro médico para los denominados trabajadores independientes, siguiendo las siguientes pautas: a) redefinir el rol del Instituto de Previsión Social, dándole la posibilidad de captar adherentes del grupo señalado, b) fomentar la formación de sociedades aseguradoras privadas, c) implementar mecanismos para subsidiar el aporte al seguro de los trabajadores independientes con menores recursos económicos.

CUADRO SINÓPTICO

PROPUESTA DE POLITICA ECONÓMICA: POLÍTICAS ESPECÍFICAS Y SECTORIALES	
VI. POLÍTICA SOCIAL Ampliar la cobertura, mejorar la calidad de servicios sociales, modificar aspectos de orden administrativo-financiero para efectivizar la reforma educativa y los servicios de salud	
1. OBJETIVO: Ampliar cobertura y mejorar calidad de servicios de educación y salud	
MEDIDA	INSTRUMENTOS
Incentivar soluciones compartidas entre instituciones publicas y privadas y entre diferentes instancias gubernamentales (Administración Central, gobierno departamental y municipal)	a Descentralizar los servicios b Analizar la capacidad administrativa-financiera de municipios c Analizar las posibilidades de · oferta privada, oferta mixta y oferta pública de acuerdo a las regiones y a las posibilidades
2. OBJETIVO: Realizar una eficiente reforma educativa	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A Ampliar cobertura como también mejorar calidad de oferta de educadores	a Fortalecer departamento de formación docente b Establecer incentivos monetarios para translados al interior del país c Fortalecer esquemas de educadores múltiples
B Revisar programas de enseñanza	a Preparar educando en función de su futura participación en el proceso de desarrollo económico y social del país b Adecuación a la realidad socio-económica de cada región del país
C Realizar profunda reestructuración del Ministerio de Educación	a Realizar reestructuración administrativo-financiera y fortalecer la capacidad de gestión b Evitar ingerencia política en nombramientos c Descentralizar toma de decisiones d Mejorar coordinación entre departamentos y mejorar sistema de supervisión y control e Reasignar rubro presupuestario

3. OBJETIVO: Aumentar cobertura y ofrecer eficiente servicio de salud pública	
MEDIDAS	INSTRUMENTOS
A. Mejorar planificación y coordinación del servicio de salud para mejorar eficiencia y productividad del sistema	a. Implementar mecanismos simplificados de control de la gestión médica como administrativa b Facilitar atención médico-domiciliaria c. Reasignar recursos técnicos y financieros hacia zonas desprovistas de ellos d Capacitar profesionales médicos y administrativos
B Mejorar calidad y ampliación del sistema previsional	a. Separación funcional entre la prestación del servicio médico y la administración de fondos b. Transferir la actual infraestructura física al Ministerio de Salud c. Redefinir rol del IPS d Fomentar formación de aseguradoras privadas e. Implementar mecanismos para subsidiar el aporte al seguro de trabajadores independientes de menores recursos

1. ÁREA EDUCACIÓN

1.1. Ampliación de Cobertura

El problema de la cobertura se manifiesta, como fue señalado en la Propuesta de Política Económica: Delineamientos Generales, bajo la forma de escuelas con servicios parciales o falta absoluta de tales servicios en determinadas zonas del país. Al respecto, la marcada diferencia observada con relación a la disponibilidad de recursos e infraestructuras entre zonas urbanas y rurales condiciona por sí mismo la naturaleza de cualquier propuesta.

Asimismo, históricamente se ha observado en el país, en especial en las zonas rurales, una elevada participación de los padres de familia en la construcción de escuelas; consecuentemente, toda iniciativa por aumentar la cobertura del servicio educacional debería contemplar dicha experiencia. Por otro lado, un servicio eficiente depende de su grado de adecuación a la demanda y mas aún cuando se refiere a fenómenos sociales como la educación. Por consiguiente, mayor participación privada y regionalización del servicio surge como la mejor estrategia respecto al problema planteado. En este sentido, la labor de los municipios (Lavin/Larraín 1989: 98) adquiere singular importancia, dado que por el tamaño y por la naturaleza de sus funciones están en mejores condiciones para percibir y cuantificar la demanda; así como para movilizar los recursos humanos necesarios al efecto. Al respecto, el artículo 168 de la Constitución Nacional establece como competencia de los municipios, entre otros, el fomento de la educación y la cultura.

Como consecuencia de lo anterior, **se formulan para la educación primaria y secundaria las siguientes propuestas:**

a) **Oferta privada de servicios educacionales.** Esta solución se plantea para aquellas localidades con adecuada infraestructura física y con suficiente dotación de recursos humanos y financieros requeridos para el efecto. La oferta privada no excluye la participación del Estado, dado que a éste le seguirá correspondiendo la función primordial de subsidiar la demanda de

servicio de aquellos sectores sociales de menores recursos relativos, y, eventualmente, participar en la oferta del servicio. El subsidio a la demanda significa una cobertura parcial o total asumida por el Estado en lo que respecta al acceso al servicio y a la adquisición de los útiles y materiales inherentes al mismo; debiendo aplicarse el ingreso de una familia y el número de hijos en edad escolar como posible parámetro para la determinación del nivel de subsidio.

Como procedimiento burocrático se puede sugerir cuanto sigue: **i)** El municipio firma contratos con las instituciones escolares privadas en lo relativo al mecanismo de transferencia de recursos por alumnos inscritos bajo la modalidad propuesta y a otras condiciones; **ii)** cada institución privada se encarga de la recepción y verificación de las solicitudes de subsidios escolares conforme con el parámetro estipulado en el convenio interinstitucional; **iii)** cada municipio se encarga de la fiscalización del procedimiento anterior mediante mecanismos apropiados de auditoría y de la aplicación de las sanciones correspondientes y; **iv)** el fondo administrado por cada municipio provendrá de recursos propios y del Gobierno Central; en este caso del Ministerio de Educación.

b) **Oferta mixta de servicios educacionales.** Esta sería la propuesta más cercana a la realidad del país, que como fuera mencionado anteriormente, se observa con cierta frecuencia; en tal caso, involucra directamente a las familias interesadas y al Estado en la provisión del servicio. Al respecto, existen varias posibilidades de participación conjunta, pudiendo darse a partir de la construcción del local, su mantenimiento, provisión de materiales didácticos (biblioteca, mapas, etc.), el financiamiento del costo de la enseñanza (salarios del educador), etc. Se entiende que la participación del Estado debería canalizarse principalmente a través de los municipios a fin de fomentar el proceso de regionalización y descentralización de la enseñanza.

c) **Oferta pública de servicios educacionales.** En este caso, el Estado a través de los municipios se encarga con exclusividad de la provisión del servicio. Es la solución que se puede plantear en las zonas rurales caracterizadas por la falta de infraestructura física y bajo nivel de la población. No obstante esas características, se plantea siempre la posibilidad de involucrar, al igual que el

anterior, directa o indirectamente a los familiares del educando. La participación de los padres podría darse a través de los programas nutricionales. Por razones de eficiencia administrativa sería recomendable que el proceso de preparación de los alimentos se realice fuera del local escolar v.g. en el hogar más cercano a la escuela y bajo la supervisión de los padres de familia en lo relativo a la cantidad y calidad del servicio.

Aunque por su alcance se le dará un tratamiento posterior, cabe resaltar que **la ampliación de la cobertura escolar no debe excluir el problema relativo a la oferta de mano de obra dedicada a la enseñanza**, dado que en el corto y mediano plazo puede convertirse en un verdadero obstáculo para la misma. En efecto, la formación de educadores, como cualquier inversión, tiene su proceso de maduración. Bajo dicho contexto, **una solución viable para el corto plazo** podría consistir en: **i)** Establecer fuertes incentivos monetarios para inducir el traslado de educadores desde las zonas urbanas hacia las rurales; **ii)** previa capacitación sobre técnicas de enseñanza, podría contratarse a los estudiantes universitarios del ciclo profesional para ejercer la docencia en las escuelas o colegios, y, de ese modo, cubrir la vacancia provocada por la medida anterior. Considerando la situación especial del estudiante-trabajador universitario, la solución planteada podría exigir el pago de salarios superiores al nivel de indiferencia para inducir el cambio de trabajo y; **iii)** previa capacitación, implementar y/o fortalecer los mecanismos que contemplen a los educadores múltiples o dedicados a la cobertura de varios niveles de enseñanza en la misma escuela. Ello implica también la búsqueda de incentivos para que el educador pueda vivir decorosamente con la enseñanza en un sólo lugar. Al respecto es destacable el esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional en mejorar la remuneración del profesional docente.

La ampliación de la cobertura se orienta, fundamentalmente, al mejoramiento de los coeficientes relativos a la tasa bruta y específica de absorción, a la tasa de retención y de rendimiento[1] de la educación. La

[1] Retención expresa la relación entre matriculados del sexto grado con relación al primer año escolar; rendimiento expresa la relación entre el número de graduados y el del primer año escolar; los años base de comparación se diferencian por el

tasa bruta de absorción se ubica en niveles cercanos a los estándares internacionales; por lo que su mejoramiento no representa una necesidad perentoria. Sin embargo, la tasa específica, expresada por edad y grado escolar, debería convertirse especialmente en las zonas rurales en la máxima prioridad para el Gobierno durante el período de gestión que se inicia. En efecto, mientras en las zonas urbanas las tasas de retención y rendimiento se ubican en niveles cercanos a 77% y 73% respectivamente, en las zonas rurales alcanzan niveles de solamente 32% y 29% respectivamente, conforme lo revelan los datos del propio Ministerio de Educación y Culto (MEC)(Banco Mundial 1992: Tabla E10).

El bajo nivel de retención y rendimiento en el sector rural se explica fundamentalmente por la alta deserción escolar durante los tres primeros años del servicio escolar. Por consiguiente, como **solución intermedia se plantea la necesidad de elevar la tasa específica de absorción a partir del tercer año a través de la complementación de grados y como meta final mejorar el rendimiento.**

Al respecto, cabe recordar que conforme al Plan de Desarrollo Educacional 1983-1994 la meta de rendimiento para 1994 es del 68% a nivel nacional, lo cual implica un considerable desfasaje entre lo programado y lo realizado (aproximadamente 44%); por consiguiente, se requiere un extraordinario esfuerzo para elevar el nivel actual de rendimiento del sector rural de 29% al 65% durante los próximos años, considerando la alta ponderación del sector rural en el promedio nacional.

Lo anterior impone una seria reflexión con respecto a la propuesta del Harvard Institute for International Development (HIID) y del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES) (1992) de extender a 8 años la duración de la educación primaria o la de transformar el concepto de educación primaria en educación básica de 9 años de duración (CARE 1992:25). Aunque se evidencia la ventaja de unir el primero y segundo grado en uno solo continuo (HIID/CPES 1992) para resolver el problema de la repitencia, no se debería dejar de señalar la fuerte incidencia de ambas propuestas sobre el presupuesto destinado a la educación. Por consiguiente, como alternativa se podría **proponer lo siguiente: Elevar previamente la retención y el rendimiento escolar hasta un nivel de por lo menos el 70% a nivel nacional para el año 1998 y luego implementar la propuesta presentada por el HIID/CPES relativa a**

número de años escolares, es decir, 6 años. Ej. 1984/89; 1985/90, etc.

una educación primaria de 8 años.

1.2. Descentralización de la Educación: Rol de los Municipios[2]

La descentralización educativa y el rol de los municipios deben ser claramente establecidos en los instrumentos legales que rigen la educación. Es aconsejable además someter los proyectos legislativos en cuestión a algún mecanismo de consulta y concertación que recoja la voluntad de las comunidades educativas y asegure el compromiso de las autoridades regionales (sobre todo de carácter gerencial y financiero). Debe establecerse también por la vía jurídica correspondiente cuales tareas se descentralizan y cuales no, así como determinar una rutina de adiestramiento para los nuevos gerentes de la educación regional. La experiencia de otros países (HIID/CPES 1992: 254) parece aconsejar que **las siguientes atribuciones permanezcan a nivel central:**

a) El **diseño de materiales** para un curriculum nacional.

b) El **establecimiento de normas** para el entrenamiento y titulación de maestros.

c) El establecimiento de **la duración del año escolar;** el número de días que las escuelas están abiertas.

d) La publicación de textos.

e) El **mantenimiento del sistema nacional de datos** sobre las escuelas y la educación.

f) **La evaluación del proceso educativo** y la administración de los exámenes de rendimiento en todas las regiones.

Otras funciones deben ser compartidas, además de determinarse específicamente las atribuciones de las nuevas unidades descentralizadas.

Parece claro que los municipios, además de tener atribuciones

---

[2] Esta parte ha sido elaborada por Sapena Brugada, Raúl.

constitucionales, tienen experiencias en el gerenciamiento de proyectos comunitarios, y es posible **iniciar una progresiva transferencia de la educación inicial y primaria a los municipios.**

Se impone desde luego un trabajo de consultoría y asesoramiento sobre el aspecto financiero, que pueden ser hechos o manejados por el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) y la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI). De inmediato, **las municipalidades que estén capacitadas para ello deben proponerse** (por ejemplo por una declaración colectiva) a:

a) **Cooperar con el Ministerio de Educación** para la promoción, el mantenimiento y la vigilancia del normal funcionamiento de los centros educativos que provean cursos de preescolar, hasta ahora no pasibles de financiación por el Gobierno Central.

b) **Establecer en forma piloto centros educativos municipales,** para lo cual es aconsejable iniciar el proceso de transferencia recibiendo cada municipio, en forma de proyecto piloto, la administración y mantenimiento de un centro educativo ya existente en el municipio, y asumiendo, como entes autónomos que forman parte del Estado, la obligación de proveer enseñanza gratuita.

c) **Organizar** dentro del ámbito del municipio **cursos de alfabetización y de educación popular.**

d) Hacerse cargo de la **enseñanza técnica y de la capacitación de los trabajadores** en el ámbito comunal, en combinación con el sector privado.

e) Asumir de inmediato responsabilidades relativas a la educación **no formal** en combinación con los medios de comunicación existentes en la zona, y

f) Promover la cooperación de institutos de educación privados o mixtos, dentro del municipio.

1.3. Mejoramiento del Servicio

1.3.1. Revisión Curricular

La revisión de los programas de enseñanza debería basarse en **tres objetivos fundamentales: i) preparación del educando** en función a su futura participación en el proceso de desarrollo económico y social del país (CARE 1992:42); ii) **adecuación a la realidad socioeconómica** de cada región del país, y iii) **adecuación de los programas en función al comportamiento del mercado laboral** (Banco Mundial:30).

Con respecto al primer elemento, y especialmente a partir de la educación secundaria, los programas de estudios deberían ser flexibles y orientados a preparar al joven para su inserción en el mercado laboral. Ello implica que los programas deben contemplar, en una primera fase, los aspectos básicos y genéricos indispensables, como matemáticas, adecuado manejo de los idiomas nacionales, ciencias naturales y sociales, y, en una segunda instancia, aspectos más orientados a las necesidades laborales, mediante el fomento de las escuelas técnicas vocacionales. En todos los niveles de la educación se debería inducir la capacidad de razonamiento del educando, dejando el sistema actual basado exclusivamente en la memorización (Banco Mundial:30).

La adecuación del programa a las realidades regionales del país supone en una primera instancia el respeto del hábitat natural del niño, evitando los cambios violentos en los aspectos culturales - lingüístiscos, y en una segunda fase incorporar elementos educativos adecuados a las condiciones laborales de la región. En tal sentido, el nivel secundario, además de los aspectos comunes señalados anteriormente, debería incorporar materias relativas a las actividades propias de la región o complementarias a las mismas, con el objetivo de mejorar la productividad laboral, por ejemplo el conocimiento sobre manejo administrativo de fincas, contabilidad básica, entre otras.

1.3.2. Formación de Educadores

La gran demanda de educadores a nivel primario y secundario ha inducido la contratación de educadores sin la adecuada formación académica ni pedagógica. En efecto, es frecuente observar en las zonas rurales que el

bachiller recién graduado se incorpora como maestro de escuela o del mismo colegio. Si bien lo anterior representa una solución, ello explica fundamentalmente la baja calidad de la enseñanza; por consiguiente, la labor trascendente para el mediano y largo plazo se centra en la adecuada formación de los educadores para mejorar la calidad de la educación en el Paraguay (HIID/CPES 1992:126).

Dado que para los niveles tanto primario como secundario los educadores requieren de una formación superior equivalente al universitario, **se impone el fortalecimiento institucional del Departamento de Formación Docente del Ministerio de Educación para abarcar toda la geografía nacional.** Asimismo, la capacitación de los formadores de educadores requerirá de una eficiente y adecuada asistencia técnica externa con el objetivo de incorporar expertos extranjeros y facilitar el envío de potenciales educadores para su formación en el exterior.

La capacitación en el exterior es tanto más necesaria cuanto mayor (universitaria) es el nivel de la educación a desarrollar; por consiguiente, cualquier reforma curricular de la educación universitaria en ciertas y determinadas áreas supondrá la previa capacitación de los profesores.

1.4. Aspectos Administrativos y Financieros

Las propuestas presentadas para aumentar la cobertura de la educación y fomentar el mejoramiento del servicio prestado enfrentan serias restricciones de índole administrativa y también financiera. En lo que respecta al ámbito administrativo, el documento elaborado por el HIID conjuntamente con el CPES (1992:230) detecta los **siguientes problemas** que se resumen a continuación:

a) **Influencia política en los nombramientos y otras funciones del Ministerio**

Los mecanismos actuales para el nombramiento de los profesionales docentes como de otros cargos directivos del Ministerio de Educación reflejan una excesiva permeabilidad del sistema frente a la influencia de factores políticos. En tal sentido, es pertinente la propuesta (HIID/CPES 1992) de establecer límites precisos respecto a los cargos que pudieran depender de criterios políticos (Ministro y Vice-Ministros) de aquellos

que deben regirse por criterios objetivos y técnicos, por ejemplo, directores, supervisores, funcionarios administrativos y docentes en general. Una reglamentación escrita asimilable a una ley administrativa podría servir de base para establecer las condiciones de la incorporación de recursos humanos, previendo las sanciones correspondientes para quienes practican actividades político-partidarias durante el ejercicio de las funciones profesionales.

b) **Centralización para la toma de decisiones**

Independientemente de las razones que lo hayan justificado, Asunción se ha convertido en el centro de atención para resolver hasta los aspectos más insignificantes. Así, a pesar del esfuerzo realizado últimamente, los docentes deben viajar a la Capital para percibir sus haberes o para realizar todo tipo de gestiones administrativas que se podrían resolver localmente, lo cual no sólo provoca gastos innecesarios a los docentes, sino que crea oportunidades para corrupción en la relación entre autoridades y maestros (HIID/CPES 1992:231), dado que facilita la influencia de factores políticos como fue señalado más arriba.

La excesiva centralización para la toma de decisiones, que reduce la eficiencia administrativa del Ministerio, además de provocar variados costos a los afectados, es y será el mayor obstáculo para la implementación de propuestas basadas en la descentralización con el objetivo de aumentar la cobertura del servicio. En efecto, el primer obstáculo provendría de las mismas autoridades del Ministerio, al percibir que con el proceso de descentralización o delegación de actividades estarían perdiendo gran parte de su capacidad de ejercer su influencia política.

La segunda barrera, quizá la más significativa, se halla en el factor financiero y en la capacidad de gestión administrativa de las unidades descentralizadas. La descentralización o delegación de responsabilidades lleva implícito un considerable incremento potencial de gastos; por consiguiente, todo el proceso arriba señalado depende, en gran medida, de una administración tributaria exitosa o, a falta de ella, de una adecuada reestructuración del Presupuesto General de Gastos de la Nación y dentro de él del propio presupuesto destinado a la educación. Al respecto, se sugiere la reducción del subsidio a la educación superior y su reasignación a favor de la educación primaria.

Especialmente en aquellas gobernaciones con escasa infraestructura física y social, es reducida la probabilidad de éxito de una masiva descentralización administrativa. En tal sentido, es acertada la propuesta presentada en el mencionado estudio de impulsar en una primera fase la delegación de responsabilidades a través de los mismos funcionarios del Ministerio de Educación, y sólo con posterioridad y una vez resuelto el problema financiero y de gestión administrativa, profundizar la descentralización del servicio educativo.

La reversión de la situación actual de excesiva centralización hacia un esquema de gestión administrativa más descentralizada debería concebirse como un proceso gradual, planificado y basado en el consenso de los principales actores involucrados. En tal sentido, sería recomendable identificar actividades y gobernaciones con mayores potencialidades para emprender con éxito tal proceso de descentralización, lo cual puede ejercer un importante "efecto demostración" sobre otras áreas y gobernaciones afectadas. Si bien se reconoce la importancia del factor político en este proceso, la efectiva implementación del mismo debería basarse en criterios objetivos para evaluar su factibilidad económica, administrativa y financiera, lo cual permitirá una descentralización selectiva, gradual y con alta probabilidad de éxito.

c) **Falta de coordinación entre los departamentos del MEC**

Se podría pensar que la estructura administrativa centralizada facilitaría la coordinación de las actividades; sin embargo, en el MEC la coordinación es un gran problema porque los departamentos actúan separadamente (HIID/CPES 1992) e incluso llegan a competir excesivamente entre sí, causando en algunos casos duplicación de actividades. En ese caso, y como forma de suplir la falta de colaboración por ausencia de administradores con capacidad de liderazgo, se podrían definir ex ante las actividades que se desarrollarán sobre la base exclusiva de cooperación interdepartamental y otras en las que incluso se promueva una cierta competencia entre los departamentos. Así por ejemplo una reforma curricular, independientemente del nivel de educación afectado, involucra necesariamente a varios departamentos y entre ellos fundamentalmente el de Administración y Finanzas. Por consiguiente, más que buscar la figura de un responsable general, como se propone en el trabajo elaborado por el HIID y el CPES, sería más eficiente insistir en la definición de aspectos comunes o complementarios, excluyentes e independientes entre sí para

establecer una estructura funcional del MEC.

d) **Inadecuada supervisión escolar**

Este aspecto guarda estrecha relación con el tema señalado sobre la influencia de factores políticos en la educación. En efecto, dado que el nombramiento de los supervisores depende de factores extraños a la educación, es consecuente observar que la actividad supervisora no cumpla con su función de velar por un servicio educativo eficiente y de buena calidad. En tal sentido, las recomendaciones del punto a) pueden servir de base para mejorar la labor de los supervisores. Asimismo, es necesario redefinir el rol de la supervisión, delimitar el alcance geográfico de la misma en función a la frecuencia potencial de visitas que se podrían realizar teniendo en cuenta el número de escuelas, infraestructura, etc., y complementar la labor de supervisión mediante mecanismos objetivos de control cruzado, por ejemplo encuestas periódicas a los supervisados, a los alumnos y a los padres de los alumnos.

e) **Información inadecuada sobre escuelas y proyectos del MEC**

La falta de adecuada información es un problema de carácter nacional, siendo una de las razones la propia manipulación de datos practicada durante décadas para ofrecer una imagen favorable del país en relación a aspectos socioeconómicos. Con respecto a la educación, a pesar del esfuerzo realizado no se posee información apropiada sobre el número de docentes y rubros asignados, es decir, por falta de un adecuado sistema informático de control cruzado existen rubros y escuelas fantasmas, lo que representa una fuente importante de filtración indebida de recursos (Sapena Brugada 1993:8). No existe información sobre las actividades de los supervisores, número de visitas realizadas por escuela o labor realizada durante la visita. Por consiguiente, no hay forma de evaluar objetivamente si es justificable o no, bajo tales condiciones, la figura del supervisor. Dado que no existe un sistema nacional de evaluación, tampoco se dispone de información relativa al rendimiento del estudiante y sobre las condiciones de la escuela.

En consecuencia, será conveniente impulsar la obtención y análisis de los siguientes datos:

- **Relación entre programas y presupuestos asignados** (Banco Mundial 1992) para determinar la rentabilidad económica y social de los programas implementados, lo cual depende a su vez del uso de recursos humanos y financieros y del número de alumnos beneficiados con la información respecto al rendimiento obtenido (costo por alumno, por escuela y por regiones).

- **Infraestructura física y elementos de apoyo** de los establecimientos escolares, datos que ofrecen la posibilidad de evaluar su influencia sobre la calidad del servicio prestado (tamaño de las aulas, número de alumnos por aula, número de aulas por escuela, dotación de elem didácticos auxiliares, servicio de biblioteca, etc.).

- **Relación de oferta y demanda por escuela y por regiones** para inducir un uso más racional de los recursos disponibles, en el sentido de transferir alumnos de locales deficitarios hacia los que cuentan con exceso de recursos (Sapena Brugada, consulta personal).

- **Oferentes del servicio:** entidades públicas, privadas o mixtas por región o departamentos a fin de recomendar la solución más adecuada al efecto.

Finalmente, con respecto al **factor financiero** se puede señalar, al igual que en el tópico relativo a la descentralización, que una reforma educativa seria y objetiva requiere de un profundo análisis sobre los requerimientos financieros por un lado y la posibilidad de obtener fuentes de financiamiento por el otro. En efecto, con las dificultades actuales de la administración fiscal eventualmente queda poco margen para un programa ambicioso de reforma administrativa y curricular al mismo tiempo. **En tal sentido, se puede proponer lo siguiente:**

- **Reestructuración del Presupuesto General de Gastos de la Nación**, dando prioridad a las erogaciones de carácter social.

- **Reasignación presupuestaria** de los rubros destinados a la educación universitaria, a favor exclusivo del nivel primario y dentro del mismo para las zonas rurales, lo cual supone el autofinanciamiento de la Universidad con las matrículas y sólo

complementariamente con subsidios para estudiantes de escasos recursos mediante sistemas de préstamo o becas.

- **Aumentar la directa participación del sector privado** en la oferta del servicio.

- **Promover, mediante incentivos fiscales apropiados, la participación de empresas** que financien especialmente escuelas destinadas a estudiantes de escasos recursos.

- **Intensificar la depuración de planillas y rubros del MEC** a fin de evitar las filtraciones por gastos inexistentes. Para tal efecto, se mencionó la necesidad de implementar mecanismos informáticos que faciliten el control cruzado, lo cual supone a su vez la centralización de las informaciones hacia una unidad evaluadora y controladora de la gestión administrativa.

- Fomentar las **donaciones internacionales** en forma de asistencia técnica directa, por ejemplo: libros, materiales y profesores para la capacitación de los formadores de profesores.

- **Desligar el Presupuesto del MEC** de ingresos inestables e inciertos, como los provenientes de regalías y compensaciones de Itaipú, y presupuestarlo sobre bases ciertas. Ej. impuesto a la renta, impuesto sobre juegos de azar o matrículas.

- **Reasignación del Presupuesto General de Gastos de la Nación** que incluya la posibilidad del reciclaje de recursos humanos y de funciones. En tal sentido, se puede mencionar la posibilidad de entrenar a oficiales del Ejército para enseñar en las escuelas o colegios, especialmente en aquellas carreras en las que predominan el dominio de las matemáticas, las de apoyo logístico, etc. También los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería que trabajan en los Departamentos de Extensión deberían, con cierto entrenamiento sobre técnicas pedagógicas, dedicarse a la enseñanza de niños como de los propios agricultores.

2. *ÁREA SALUD*

Al igual que el tema de la educación, el servicio de la salud plantea la implementación de mecanismos que fomenten las soluciones compartidas entre instituciones públicas y privadas. En tal sentido, la descentralización del servicio médico-hospitalario mediante la transferencia a los municipios de los distintos puestos públicos de salud es un paso previo necesario para ampliar y mejorar el servicio. Al respecto, se plantea la necesidad de elaborar un diagnóstico acabado respecto a la capacidad administrativa y financiera de los municipios, para implementar la descentralización en la primera fase con los que tuvieran las condiciones requeridas, y de apoyar técnica y financieramente a los demás municipios.

Asimismo, es necesario buscar la solución a ciertos problemas que afectan en general a los sistemas de salud de los países en vías de desarrollo, y que eventualmente signifique la redefinición del rol estatal en la prestación del servicio (Banco Mundial 1993).

Entre los problemas que afectan al sistema de salud en el Paraguay se pueden mencionar los siguientes (Banco Mundial 1992):

a) **Asignación equivocada de los recursos**

Excesiva asignación de recursos para servicios de baja rentabilidad social, como por ejemplo la atención hospitalaria, cirugía, atención especializada de elevados costos como el Hospital del quemado, en lugar de privilegiar la atención de la medicina preventiva.

b) **Desigualdad en el acceso**

A pesar del considerable número de establecimientos médico-hospitalarios ofrecidos por el sector público, éstos se caracterizan por ser discriminatorios hacia los sectores de menores recursos. En efecto, la alta concentración de tales establecimientos en zonas urbanas, y en especial en la Capital del país, se contrapone a la distribución geográfica de los más carenciados en las zonas rurales. Por consiguiente, el servicio público favorece en forma desproporcionada a los sectores sociales de mayores

recursos.

c) **Ineficiencia del sistema.**

Una de las características del sistema de salud es su enorme ineficiencia reflejada en primer lugar en la concentración del servicio, descoordinación entre instituciones involucradas, duplicación de servicios y despilfarro de recursos, como por ejemplo: mala utilización (distribución) de recursos humanos; compra de medicamentos costosos; subutilización de establecimientos por falta de equipamiento adecuado o de personal idóneo para su manejo, y falta de mecanismos para evaluar el servicio prestado sobre la base de criterios objetivos de costo-beneficio.

De acuerdo con lo precedentemente señalado, se plantea la necesidad de enfocar el tema de la salud desde el punto de vista de la ampliación del servicio médico-hospitalario, y de la redefinición del rol estatal con respecto al mismo.

2.1. Ampliación del Servicio Médico-Hospitalario

Enfocado el tema de la salud desde el punto de vista del seguro institucionalizado, la cobertura actual es de solamente el 18% (Banco Mundial 1992), que refleja, en cierta medida, los problemas recientemente señalados. Por consiguiente, la obligatoriedad del seguro, tanto para trabajadores dependientes como para aquellos que trabajan por cuenta propia, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la ampliación eficiente del seguro médico. En efecto, el tema de la salud involucra aspectos muy complejos que requieren una adecuada complementación del sector público y privado.

a) **Oferta privada.**

La desmonopolización de la seguridad social, permitida a partir de la Constitución de 1992, otorga la oportunidad de fomentar la participación del sector privado en la solución del problema de la salud y otros aspectos de la seguridad social que serán analizados más adelante. En tal sentido, será necesario promover los contratos colectivos de prestación de servicios para el aprovechamiento de las economías de escala, e inducir de ese modo servicios eficientes también para sectores sociales de menores recursos

relativos.

Si bien esta solución se adecua mejor para los trabajadores dependientes por la facilidad que tienen éstos de organizarse en la misma empresa, es también posible su aplicación para los trabajadores por cuenta propia , toda vez que haya la posibilidad de organizarlos mediante la activa participación de los municipios. Por su característica organizacional, la oferta privada puede implementarse con relativa facilidad en las ciudades con adecuada disponibilidad de infraestructura y de recursos financieros; de ese modo su eficiente implementación permitirá la liberación de recursos estatales para su posterior reasignación en zonas con desventajas relativas.

De hecho, el fomento de una solución privada no excluye la labor del Estado en su función de reglamentador y fiscalizador del sistema y del servicio prestado (Banco Mundial 1993).

b) **Oferta mixta.**

Se ha demostrado con evidencias empíricas de innumerables países que, a pesar de la pobreza, las personas están dispuestas a asumir algún costo si el servicio que van a recibir es bueno. Por consiguiente, una activa promoción que induzca la participación del propio interesado en la oferta del servicio puede ser un mecanismo eficiente para ampliar y mejorar el mismo. Este tipo de soluciones se puede plantear en comunidades más pequeñas, para lo cual se contempla el aporte del Estado (Administración Central) y de los Municipios por un lado, y de los miembros de la comunidad por el otro. Eventualmente, el aporte de la Administración Central puede consistir en la transferencia de sus actuales Centros de Salud a favor de los municipios, que en forma conjunta con el sector privado se harán cargo de la administración de dichos centros (Joaquín y otros 1989:40).

La participación del sector privado, además de los socios potenciales, puede contemplar, bajo incentivos fiscales, el aporte de ciertos patrocinadores o protectores de tales centros de salud. El servicio prestado no debería ser gratuito, para que el mismo fomente la concientización respecto a la eficiencia del servicio; no obstante, se pueden implementar mecanismos que permitan el acceso a las familias de escasos recursos, como por ejemplo servicios de asistencia social en el que alguna

entidad pública o privada asuma el costo de la atención.

El hecho de transferir la responsabilidad administrativa a unidades descentralizadas no exime al Estado del rol fiscalizador y de apoyo técnico o financiero. En efecto, así como fue mencionado para el área de educación, la descentralización administrativa implica un proceso supeditado, entre otros, a la capacidad de autogestión de los municipios u otras unidades similares.

c) **Oferta pública.**

La oferta con participación exclusiva de entidades públicas se plantea para aquellas zonas del país que no cuentan con recursos ni infraestructura adecuados. En tal sentido, la oferta debería contemplar, además de la medicina curativa, la preventiva, y ésta nuevamente ligada a la oferta de servicios educacionales y de infraestructura física (caminos, agua potable, tratamiento de desechos, etc.). La medicina curativa requerirá la construcción de centros o puestos de salud equipados para atender las necesidades típicas de la zona; por su lado, la medicina preventiva podría prestarse en las mismas escuelas públicas, incorporando servicios de vacunación, atención odontológica, nutrición y otros.

Si lo último no fuera posible, se puede plantear como solución de corto plazo la implementación de servicios móviles , que harían sus visitas regulares a las escuelas y a los puestos de salud, o, conforme a la emergencia del caso, para lo cual se impone la instalación de servicios radiales móviles como fijos en los locales mencionados.

2.2. Sistema Previsional y Seguridad Social

Un primer aspecto ligado al ítem anterior corresponde a la separación funcional entre la prestación del servicio médico y la administración de los fondos requeridos para su funcionamiento. En tal sentido, el cambio fundamental que se plantea consiste en la implementación de un mecanismo que permita la asistencia médica en centros públicos o privados a partir del aporte regular y obligatorio que se efectúa en las aseguradoras tanto privadas como públicas. Según este esquema, el IPS pasaría a ser un ente eminentemente recaudador y no prestador del servicio médico; es decir, el asegurado de dicha institución debería estar

en condiciones de recibir una atención mínima y estandarizada en cualquier otro servicio asistencial existente. Para tal efecto, surge la necesidad de transferir la actual infraestructura física a favor del Ministerio de Salud en una primera instancia, creando la unidad administrativa adecuada al efecto, o, directamente, a los entes que faciliten el proceso de descentralización y regionalización del servicio.

El gran desafío del sistema actual consiste en **ampliar la cobertura del seguro médico para los denominados trabajadores independientes**, tanto de las zonas urbanas como rurales. Al respecto se puede sugerir la incorporación de tales trabajadores **siguiendo las siguientes pautas:**

- **Redefinir el rol del Instituto de Previsión Social**, dándole la posibilidad de captar adherentes del grupo señalado.

- **Fomentar la formación de sociedades aseguradoras privadas**, bajo adecuada reglamentación, para garantizar una prestación mínima estandarizada, facilitar el acceso no discriminatorio e inducir una sana competencia en la prestación del servicio.

- **Implementar mecanismos para subsidiar el aporte al seguro** de los trabajadores independientes con menores recursos económicos o directamente en la prestación del servicio.

2.3. Redefinición del Rol del Estado

La labor del sector público va más allá de la simple provisión de ciertos locales médico-hospitalarios, dado que es su función la formación de los profesionales auxiliares de medicina, la oferta de infraestructura necesaria para facilitar el servicio (caminos y otras formas de comunicación eficiente), y la implementación de los mecanismos de incentivos para inducir la reasignación de recursos imprescindibles para emprender la cobertura en zonas alejadas y desprovistas de las comodidades ofrecidas por las ciudades. De igual forma, es función del Estado crear el ordenamiento necesario para facilitar el funcionamiento de las entidades privadas en la oferta de servicios dentro de un marco de sana competencia, así como para inducir a las personas a tomar un seguro médico. **La reforma de los sistemas de salud** en los que prevalece el rol preponderante del Estado (Banco Mundial 1993) **se define por los**

siguientes principios:

a) **Identificación de bienes públicos o colectivos**

Existen muchos servicios relacionados con la salud, como la información sobre enfermedades contagiosas y el combate contra las mismas, que tienen el carácter de bienes públicos, lo cual excluye la posibilidad de una solución privada. En tal sentido, **la labor fundamental del Estado debería orientarse en la prestación de servicios de naturaleza colectiva y de elevada "externalidad positiva" sobre la sociedad**, como el control de enfermedades contagiosas, fomento de la medicina preventiva, vacunación de niños, labor educativa y de apoyo efectivo para mejorar las condiciones higiénicas y nutricionales del niño.

b) **Prestación de servicios de salud eficaces para reducir la pobreza**

Por lo general, los mercados privados no brindan a los pobres acceso adecuado a servicios clínicos esenciales, ni los mismos seguros en muchos casos. En consecuencia, el financiamiento estatal de la asistencia clínica básica se justifica como mecanismo redistributivo de la riqueza y para combatir en forma directa la pobreza extrema. La forma específica de prestar la ayuda ya se ha mencionado más arriba, pudiendo ser a través de subvenciones a entidades privadas, con fines de lucro o sin ellos, prestación directa del servicio en forma gratuita o por debajo del costo efectivo.

c) **Reglamentación y fiscalización del sistema de salud**

Una solución exclusivamente privada y sin adecuada reglamentación puede ser altamente discriminatoria en el sentido de excluir del seguro a las personas enfermas o con alta probabilidad de estarlo. Por consiguiente, **se requiere la presencia del Estado para garantizar el principio de solidaridad y de responsabilidad social de todo sistema de salud, reglamentando la gestión de entidades privadas y prestando un servicio subsidiario siempre que sea necesario** (Banco Mundial 1993).

El seguro puede inducir comportamientos indeseados, conocidos en la literatura como riesgo moral , en cuanto que reducen los incentivos para que los individuos eviten riesgos o asuman comportamientos prudentes con relación a los gastos médicos. Sin reglamentación adecuada, el sistema puede provocar incrementos explosivos de los gastos que tarde o temprano repercuten en la calidad del servicio prestado, o puede discriminar a los sectores más carenciados.

Para mediano y largo plazo, la labor del Estado debería concentrarse en esta última función de reglamentación y fiscalización, lo cual implica una profunda reforma administrativa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Asimismo, es necesario mejorar la planificación y coordinación del servicio prestado a fin de evitar las duplicaciones innecesarias, que finalmente afectan negativamente la eficiencia del sistema (Banco Mundial 1992). La planificación regional podría ofrecer la mejor alternativa para el país a fin de evitar la concentración excesiva, reducir el incentivo para invertir en hospitales sobredimensionados y ampliar la cobertura. El Ministerio de Salud o algún Consejo Nacional de Salud debería encargarse de fijar las políticas generales y de establecer los mecanismos para mejorar la coodinación de los planes regionales, y evitar de ese modo la excesiva competencia entre regiones.

Con respecto al **mejoramiento de la eficiencia y productividad del sistema** se plantean las siguientes recomendaciones:

- **Implementar mecanismos simplificados de control** de la gestión médica como administrativa (Banco Mundial 1992), a fin de evitar filtraciones de recursos financieros y despilfarros de recursos.

- **Fomentar el uso de equipos ambulantes** para la prestación de servicios básicos a fin de reducir al mínimo las necesidades de hospitalización (Banco Mundial 1993).

- **Facilitar la atención médica domiciliaria** como alternativa para suplir las hospitalizaciones prolongadas.

- **Reasignar los recursos humanos y financieros** hacia zonas desprovistas de infraestructura adecuada. Un personal médico o

paramédico que pudiera prestar servicios en las zonas rurales tiene una elevada productividad potencial, que se debería aprovechar mediante apropiados mecanismos que incentiven el traslado del personal, como por ejemplo promoción, becas, etc. después de culminada su pasantía.

- **Velar por un adecuado equilibrio entre prestadores de atención primaria y especialistas.**

- **Capacitar al personal médico y administrativo** sobre conceptos básicos de Salud Pública, gestión, políticas y planificación. Para un país con escasez de recursos, es de vital importancia que todas las personas involucradas comprendan que el sistema de salud debería basarse en dos principios fundamentales: calidad del servicio y eficiencia económica del mismo.

En tal sentido, el mejoramiento de la calidad se podría lograr con la incorporación de profesionales altamente capacitados y tecnología apropiada, pero si ello se realiza sin contemplar el costo de los servicios, el sistema puede terminar siendo discriminatorio, desvirtuando así el objetivo básico del sistema de fomentar la solidaridad y responsabilidad social en la prestación del servicio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (BM): Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993, Invertir en Salud, Washington,1993

Banco Mundial (BM): Paraguay - Public Expenditure Review: The Social Sectors, Report N° 10193- PA, Documento de uso oficial, june 16,1992

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991, Washington D.C.

Bitrán Colodro, E.: Charlas en CEPPRO sobre Reforma Financiera y Sistema Previsional, julio 1993

CEPAL - PNUD. Sistemas de Pensiones en América Latina- Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991, Santiago 1991

CEPAL - PNUD. Sistema de Jubilaciones y Pensiones en el Paraguay, Inédito, marzo 1993

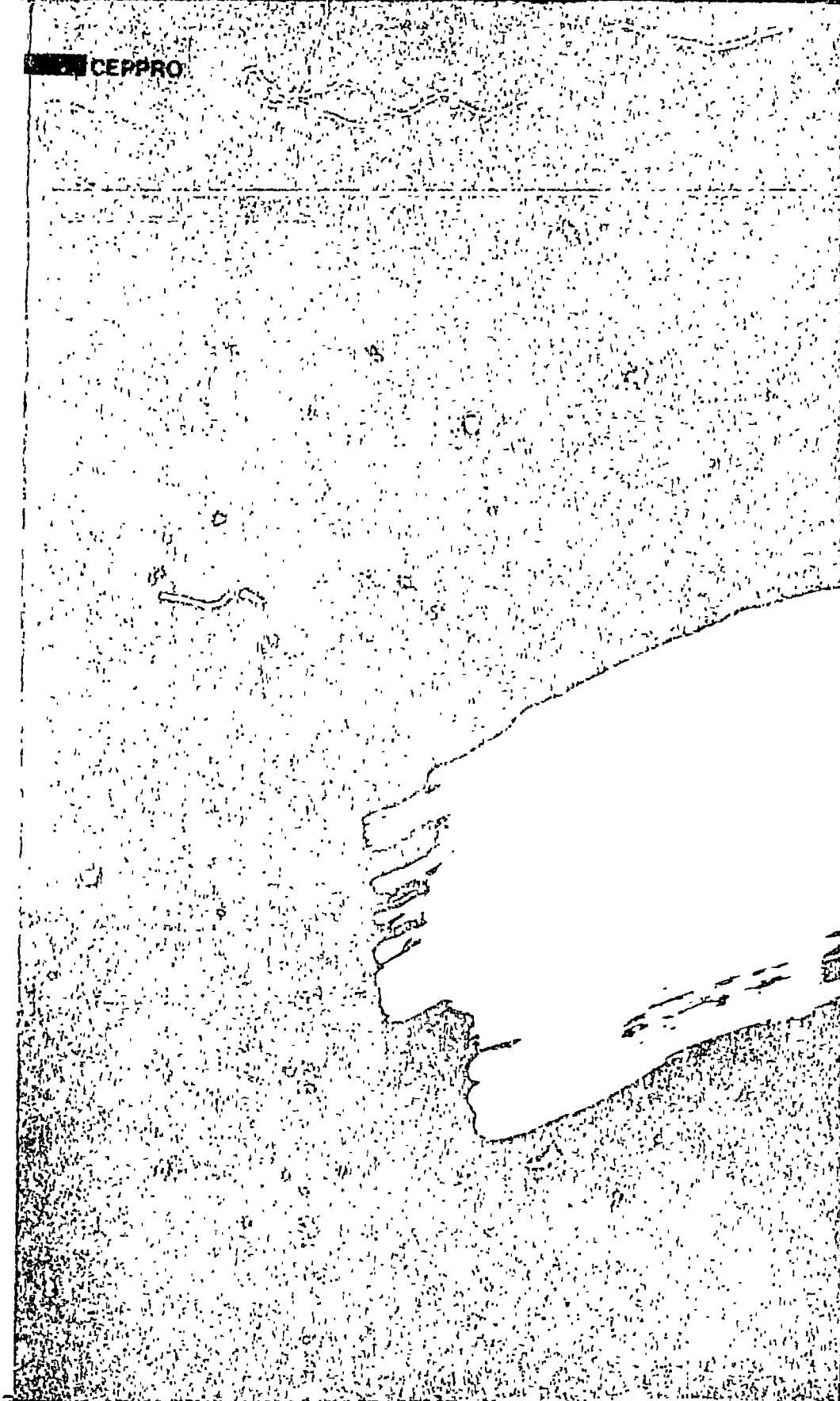
Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE): Reforma Educativa- Compromiso de Todos. Informe de Avance. Fundación en Alianza. Asunción, marzo 1992

Harvard Institute for International Development (HIID) / Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES): Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay, octubre 1992

Lavin, J. y Larrain, L.: Sociedad Emergente. Santiago, 1989

Sapena Brugada, R.: Rol de la Educación en un Proceso de Desarrollo. Manuscrito. 1993

■ La **"PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA"** fue elaborada por el CEPPRO en el marco de un convenio de cooperación con el Gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), con el fin de poner a disposición de instituciones públicas y privadas, partidos y movimientos políticos, gremios empresariales y sindicales, así como de la ciudadanía en general, un programa eficaz que respete debidamente los principios fundamentales de un sistema de economía de mercado con responsabilidad social y ecológica, en función del desarrollo del país

■ **Integrantes de los equipos de trabajo:**

Lorena Ocampos (Coordinadora), Eusebio R Ayala, Gladys Benegas, Alvaro Caballero, Luis Campos, Alfonso David, Ronaldo Dietze, Jorge dos Santos, Jorge Gross Brown, Pablo Herken, Danielle Hirsch, Lorenzo Livieres Guggiari, Beltrán Macchi, Esperanza Martínez, Genoveva Ocampos, Carlos Ortiz, Inocencio Palacios, Reinaldo Penner, Vicente Ramírez, Ricardo Rodríguez Silvero, Luis Saguier, Gladys Santacruz, Raúl Sapena Brugada, Jorge Schreiner, Guillermo Sosa