



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

Desafíos que enfrenta el Paraguay en el área de la Modernización del Estado

Dr. Ricardo Rodríguez Silvero

Con la colaboración de Diana Bernal Bareiro y Zulma Barrail Halley

Asunción, 30 de septiembre de 2005

Introducción

En los años 2003 y 2004 se ha logrado un ajuste macroeconómico, que hoy en día proporciona cierta estabilidad en materia de precios, de disciplina fiscal y de equilibrio en la balanza de pagos internacionales. Se ha articulado así mismo un mínimo consenso acerca de la visión del país, bajo el nombre de Paraguay 2011¹.

Sin embargo, detrás de estos logros importantes, los escenarios de fondo en lapsos más amplios eran los del estancamiento y/o de la regresión. Efectivamente, desde 1980 hasta nuestros días el crecimiento del producto en promedio apenas puede alcanzar al poblacional. En términos per cápita, ese cuarto de siglo fue estacionario. Pero en el período de 1994 a 2003 fue peor: el aumento del PIB en promedio estuvo por debajo del crecimiento demográfico, cuantificado este último en 2,3% anual acumulativo en el último Censo Nacional de 2002. En esos diez años, se ha instalado en el país un agudo proceso de pauperización. La pobreza se ha extendido y profundizado².

En el último bienio, agosto de 2003 a mismo mes de 2005, se ha podido constatar una leve mejoría en la producción de bienes y servicios, la que ha podido situarse algo por encima del crecimiento poblacional³. En estas condiciones, se ha percibido un ligero mejoramiento per cápita. Aún es temprano para contar con datos cruzados que inspiren confianza. Las primeras

¹ Ver Paraguay. Estudio de Gobernabilidad, agosto de 2003 y Estrategia de país del Banco con Paraguay 2004-08, Banco Interamericano de Desarrollo, Julio de 2004, así como Foro Paraguay 2011: Plan de Crecimiento Económico con Equidad, San Bernardino, Noviembre de 2004.

² Ver las conferencias y los dictámenes sobre coyuntura de Paraguay, de Rodríguez Silvero & Asociados en www.rodriguezsilvero.com.py o en info@rodriguezsilvero.com.py o llamando al telefax 595 21 612 912.

³ Ver Anexos en este estudio.



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

cuantificaciones dan a entender que se ha detenido el proceso de pauperización, pero que la reducción de la pobreza o no ha sido significativa o no ha tenido lugar todavía.

En este contexto, es oportuno preguntarse si los desafíos contemplados en aquel consenso Paraguay 2011 se mantienen o requieren ser ajustados.

Para poder realizar esta evaluación, se ha abordado el proceso de Modernización del Estado desde la siguiente óptica triple:

- La situación fiscal, desde la perspectiva de su sostenibilidad.
- La gobernabilidad del país en el sentido político-institucional (gobernabilidad democrática) y la vigencia del Estado de Derecho.
- La calidad, eficacia y eficiencia de las políticas, organizaciones y operaciones gubernamentales.

Se ha realizado a tal efecto una mega-compilación de estudios y publicaciones sobre estos tópicos, que se mencionan en “Fuentes y Bibliografía” al final de este informe y se presentan anexos informativos e ilustrativos sobre tales áreas temáticas: el primer anexo es una exposición cualitativa y cuantitativa de las variables que las configuran y el segundo un conjunto de cuadros y gráficos que las avalan.

Aquí y a continuación de estas líneas, se presentará un resumen de la mencionada investigación y evaluación, seguido de algunas conclusiones.

1. La situación fiscal, desde la perspectiva de su sostenibilidad

Como puede observarse en la primera parte del primer anexo, después de un año de superávit fiscal en 2004, reaparecen los **saldo rojo en el Ministerio de Hacienda** ya en 2005 y 2006. Para este año en curso, el déficit global será -230 mil millones de guaraníes aproximadamente, lo que representaría -0,5% del PIB estimado. En 2006 el faltante fiscal subirá a -331 mil millones o -0,7%⁴.

⁴ Ver cuadros y gráficos en el anexo.



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

Ciertamente estos saldos rojos no son alarmantes en términos proporcionales ni para la historia reciente del país ni en comparación con otros países, pero sí causa preocupación su financiamiento. La recaudación tributaria apenas alcanza para cubrir los **gastos corrientes** del aparato estatal. Las regalías y compensaciones de la Itaipú Binacional consiguen cubrir la diferencia y financiar parte de los gastos de capital. Para los demás compromisos financieros, tales como los del servicio de la deuda vencida, generalmente no sobran recursos presupuestarios.

En las últimas dos décadas se ha venido recurriendo reiteradamente al **endeudamiento** interno y externo, sobre todo a este último. La masiva utilización de ahorro de terceros, local y exterior, para la financiación de los saldos rojos de Hacienda ha colocado a las finanzas públicas en una incómoda situación en los últimos años y especialmente en este año 2005 así como para el año que viene. Los servicios de la deuda externa representan hoy en día una carga pesada, cuya atención distrae recursos sumamente necesarios en otras áreas. En los anexos al presente estudio, estas aseveraciones encuentran corroboración cuantitativa, textual y gráfica.

Estrategias naturales para el saneamiento de las finanzas públicas, como la **reducción de los gastos corrientes y el aumento sostenible de los ingresos**, se hacen difíciles en Paraguay tanto por el ordenamiento legal como por una nada subestimable mentalidad poco propensa para abonar más impuestos, a pesar de que la presión tributaria en este país es una de las más bajas del hemisferio⁵.

Efectivamente, reducir el **número de funcionarios públicos**, que actualmente asciende a 170.000 (población económicamente activa ocupada: unas 2.560.000 personas), se hace difícil por las leyes vigentes que impiden el despido de funcionarios sobrantes o negligentes o incapaces o corruptos o delincuentes, a menos que se lo haga por vía judicial. Las jubilaciones y pensiones tampoco pueden ser reducidas en el corto plazo por razones obvias. Los demás gastos corrientes (gastos de oficina, parque automotor, etc.) sí pueden ser reducidos

⁵ *Informaciones adicionales en el libro "Paraguay y el MERCOSUR", segunda edición, Asunción, agosto de 2004, estudio de difusión de las ventajas comparativas de este país, para potenciales interesados europeos, redactado y expuesto por el autor de este estudio, en gira por Italia.*



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

gradualmente y se lo viene haciendo en cierta medida, pero su repercusión en la contención de los gastos corrientes totales no es significativa⁶.

La **gestión de los funcionarios públicos** normalmente es mal vista por la ciudadanía. Algunos de los problemas son tanto la corrupción como la incapacidad. En una encuesta de opinión, divulgada por el CISNI en septiembre de 2005⁷, se establece que gran parte del sector público despierta desconfianza.

No obstante, en el último bienio se ha podido aumentar sustancialmente la **recaudación tributaria**, incluso antes de la entrada en vigencia de la reforma impositiva. Eso ha permitido que el país retomase el pago de todos sus compromisos financieros, locales e internacionales, y desterrase el fantasma del *default* que ya se cernía peligrosamente. La puesta en práctica de la **reforma tributaria** puede ayudar a aumentar aún más la ya mejorada recaudación, pero su cuantificación se hace difícil. En esencia, la reforma impositiva ha reducido significativamente las tasas de los impuestos y aumentado generosamente las deducibilidades. Se espera un amplio efecto positivo con el aumento del número de contribuyentes, que a la sazón suman casi 300.000⁸, y con la formalización progresiva que traerá su implementación⁹.

A pesar de eso, la sostenibilidad del déficit fiscal, por las dificultades de su financiamiento, se hará difícil en los próximos años, especialmente debido al peso sobre-proporcionalmente grande que tiene y tendrá el servicio de la deuda externa, a menos que otra vez el Poder Ejecutivo decida postergar los tan necesarios gastos de capital e inversiones en vivienda, salud y educación¹⁰.

En estas condiciones, va a ser imposible que el Poder Ejecutivo pueda destinar en el corto plazo fondos suficientes para el **combate contra la pobreza**, probablemente el mayor desafío que enfrenta el Gobierno actual después de estos dos años de gestión.

⁶ Cuadros y gráficos al respecto en los anexos de este estudio.

⁷ Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad CISNI: "Patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público en Paraguay".

⁸ Poca cantidad, teniendo en cuenta que la población económicamente activa llega a 2.760.000 personas.

⁹ Ver una evaluación de la reforma tributaria en "Ley de Adecuación Fiscal 2421/04", segunda edición, Asunción enero de 2005, publicado por el autor de este estudio, en coautoría con otros profesionales tributaristas.

¹⁰ Datos actuales en el anexo de este estudio.



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

2. La gobernabilidad del país en el sentido político-institucional (gobernabilidad democrática) y la vigencia del Estado de Derecho.

En este contexto, es importantísima la **credibilidad que despiertan las instituciones y las personas involucradas** en ellas. La debilidad de sus instituciones y la escasa gobernabilidad¹¹ son características descriptivas de este país, especialmente desde el advenimiento de la apertura política en febrero de 1989. Diez y seis años después la evaluación no cae a favor de que se hayan fortalecido y afianzado las instituciones en términos generales. En algunos temas y áreas sí; en otros, no. En los últimos dos años hay al respecto luces y sombras.

Las **elecciones** se han vuelto más limpias; el fraude electoral ya no es consuetudinario ni masivo; los ciudadanos han empezado a respetar el resultado de las elecciones. Pero no logran confiar todavía en la gestión de sus gobernantes, ni siquiera al más alto nivel.

Flaco favor se le hace al ordenamiento jurídico y a las instituciones si el funcionario de más alta investidura, el Presidente de la República, va abiertamente en contra de mandatos constitucionales y se candidata al cargo de Presidente del Partido de Gobierno, la Asociación Nacional Republicana, como lo ha hecho recientemente. Últimamente la ciudadanía ha levantado también reiteradas veces su voz de protesta al constatar la injerencia directa del Poder Ejecutivo en cuestiones que son exclusivas del Poder Judicial. Ciertamente estas **trasgresiones constitucionales e injerencias de un Poder en otro** no constituyen una amenaza inminente a la vigencia del Estado de Derecho en Paraguay, pero no son ejemplos positivos de que al más alto nivel se haya percibido la necesidad imperiosa de respetar estrictamente el ordenamiento legal y la independencia de las instituciones en el país. No obstante, el Gobierno actual es, en mucho tiempo, el que más estabilidad política tiene.

En materia de **derechos humanos y de libertad de prensa**, este país ha hecho progresos significativos en el último bienio, pero es mucho lo que todavía hay que transitar por este camino para poder constatar su plena vigencia. El principal problema en términos de libertad de prensa es que la mayoría de los medios de

¹¹ Ver documentos y estadísticas en los anexos y la lista de las publicaciones al respecto en Fuentes y bibliografía.



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

comunicación no goza de independencia real porque los periodistas y comunicadores están limitados por intereses políticos y económicos de sus patrones. En términos de derechos humanos, ya no se los pisotea groseramente como en la época de la dictadura 1954-1989 o del marzo paraguayo de 1999, pero el país dista mucho de haber cristalizado derechos básicos tales como el acceso a la protección social¹² y al trabajo.

Otros derechos, como los de las **minorías** y los de **género**¹³, se encuentran literalmente postergados. El eslabón más débil de la cadena social siguen siendo los indígenas¹⁴. Aunque se ha avanzado en algunas cuestiones elementales, aún falta muchísimo por hacer al respecto. La igualdad de derechos en materia de género está establecida por la normativa, pero la realidad-real deja mucho que desear. Ni siquiera en aquellas áreas en las que se han establecido cupos de participación en beneficio de las mujeres, se los ha podido mantener siempre y frecuentemente dichos cupos son además insuficientes.

La situación de los **campesinos** en general y la de los “sin tierra” en particular sigue siendo sumamente preocupante. En la época reciente de la pauperización, se ha podido observar una **campesinización de la pobreza**. La mayor conciencia campesina acerca de sus derechos, su mayor capacidad de movilización y la gran caja de resonancia que para ellos la constituyen los medios modernos de comunicación colocan a los Poderes del Estado frecuentemente en un callejón sin salida. La reivindicación de los pobladores rurales es ciertamente atendible, pero la capacidad de reacción del Poder Ejecutivo desde el presupuesto público es relativamente modesta. El organismo estatal para la atención de los problemas rurales, el INDERT, sucesor del Instituto de Bienestar Rural, otrora encargado de la tan mentada como postergada reforma agraria, ha logrado en los últimos tiempos calmar los ánimos en el ambiente rural, pero es sólo una descompresión momentánea del

¹² Ver al respecto la investigación sobre “La protección social en Paraguay”, Asunción 2004, realizada por el autor de este estudio, juntamente con profesionales europeos y locales, y auspiciada por la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, por la Cooperación Alemana para el Desarrollo GTZ y por PLANDES Planificación para el desarrollo sostenible.

¹³ Ver conferencias y dictámenes para la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, confeccionados por RS&A., en las direcciones del membrete, abajo.

¹⁴ Informaciones al respecto en www.rodriguezsilvero.com.py o en info@rodriguezsilvero.com.py



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

descontento campesino porque las causas estructurales de su marginación subsisten¹⁵.

El país sigue siendo **centralista en normativa y práctica**, a pesar de los esfuerzos ciudadanos por lograr una mayor descentralización. Esto tiene fuerte raigambre cultural. Durante el tercio de siglo de la dictadura estronista y durante toda la historia pre- y pos-independencia, el país ha sido manejado en forma centralista y autoritaria. No obstante, algunos atisbos de descentralización se han producido en los últimos tiempos, tales como la puesta en práctica de delegación de soberanía tributaria a los municipios en materia del impuesto inmobiliario (percepción y gasto) y la distribución que desde la administración Central se realiza con parte de ciertos impuestos a los gobiernos subnacionales¹⁶.

Pero es en **pobreza y miseria**¹⁷ donde los Gobiernos en general, sin exceptuar al actual, han fallado en forma estrepitosa. En este sentido, al igual que otras sociedades latinoamericanas, la paraguaya es una sociedad fracasada. Tampoco el actual Gobierno ha encontrado caminos para reducir significativamente la pobreza. Las estadísticas, nacionales e internacionales, de los últimos años confirman la magnitud de gente viviendo en pobreza absoluta y en pobreza extrema. Algunas estimaciones hablan de que en los años pasados el número de ciudadanos viviendo en la miseria¹⁸ habría estado cercano al millón y que la gente viviendo en pobreza¹⁹ representaría ya cerca de la mitad del país. Sin embargo, las últimas estadísticas gubernamentales, dadas a conocer recientemente²⁰, dan cuenta de que el proceso de pauperización habría sido detenido. Probablemente esto efectivamente haya ocurrido, habida cuenta de que en los últimos dos años el producto ha crecido algo por encima del aumento de la población. Pero es de suponer que las dimensiones de la pobreza continúan

¹⁵ Informaciones actualizadas al respecto en las coordenadas de RS&A, mencionadas abajo.

¹⁶ *Informaciones sobre normativa y práctica en materia fiscal en Paraguay puede leerse en "Política fiscal para una economía social de mercado. Análisis de la actualidad y propuesta de reforma de impuestos internos", auspiciada por la Fundación Konrad Adenauer y realizada por el autor del presente estudio, en co-autoría con Nora Ruoti Cosp.*

¹⁷ *Ver el análisis económico y jurídico de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y de la Desigualdad en Paraguay, realizado por el autor del presente estudio en coautoría con Jorge Schreiner y José María Caniza, en la edición Pobreza y Orden Social de la Revista Enfoques de CEPPRO, Asunción 2003*

¹⁸ *No tienen lo suficiente ni para comer ni para vestirse.*

¹⁹ *Con ingresos apenas suficientes para cubrir el costo de la canasta básica de bienes de consumo.*

²⁰ *Verlas en los anexos del presente estudio.*



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

tan preocupantes como antes. Habrá que esperar más datos fidedignos para evaluar si el proceso de empobrecimiento efectivamente empieza a revertirse.

En términos de **corrupción y de impunidad**, el país sigue proyectando realidades e imágenes atroces. No obstante, probablemente la fama de Paraguay sea peor que la realidad. El último informe del Banco Mundial sobre la imagen proyectada por este país lo confirma. En materia de corrupción ciertamente el país está ostentando los peores puestos del continente cuando se trata de percepción de la misma, pero países vecinos y otros de estas mismas latitudes no van a la zaga de este país mediterráneo al respecto. Es de esperar que en términos de impunidad Paraguay tenga realmente un déficit mayúsculo y no sería nada extraño que en eso su ranking sea uno de los peores del continente. Véanse en los anexos mayores informaciones al respecto.

3. La calidad, eficacia y eficiencia de las políticas, organizaciones y operaciones gubernamentales.

En materia de **ambiente de negocios**, la inseguridad jurídica y la física que se percibe en el país en los últimos tiempos son poco favorables a la radicación de inversiones. Ese es el motivo fundamental por el cual Paraguay no es destino predilecto de las mismas en la región. Esto está confirmado por las estadísticas nacionales e internacionales.

La **inseguridad jurídica** tiene que ver no solamente con el respeto a la propiedad privada, conculcado reiteradas veces, especialmente en el transcurso de 2004, hasta en aquellas de tamaño pequeño y mediano, mantenidas productivamente. La inseguridad tiene que ver también con el **contrabando, la piratería, la falsificación y el comercio desleal**. Paraguay sigue siendo el país del contrabando y del comercio desleal, y en materia de piratería y de falsificación desgraciadamente el Gobierno, el sector privado y la ciudadanía en general no las ha podido reducir significativamente. No obstante, hay progresos relativos en la estrategia contra estos ilícitos así como también en el combate a las drogas, al tráfico de armamentos y a la comercialización de pieles silvestres, todos ellos estrictamente prohibidos. El Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, USA, ha reconocido al respecto un desempeño más favorable del actual Gobierno local que en el pasado. Pero aún así, la imagen proyectada y



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

percibida internacionalmente es que Paraguay sigue siendo el país de masivos ilícitos en comercio internacional.

Lo señalado arriba hace que los inversionistas sean renuentes a radicar sus inversiones en este país. El hecho de que Paraguay sea el de **menores costos de producción** en el MERCOSUR juega en estos cálculos una influencia relativamente pequeña. Efectivamente, en términos de presión tributaria, de costo de la mano de obra, de aportes a la seguridad social y de gastos de fabricación, este país mediterráneo es el de las ventajas comparativas²¹.

Más allá de estos “costos de oportunidad” en materia de inversiones internacionales, existe en el país un **severo escepticismo hacia los tratados de libre comercio TLC**. La década presente está llena de decepciones con el Mercado Común del Sur MERCOSUR. En el tercer trimestre de 2005 el distanciamiento de Paraguay de los países de la región, co-fundadores del esfuerzo integrador, ha sido ya ostensible no solamente en algunos gremios empresariales y en ciertos diarios, tradicionalmente anti-mercosureños, sino también en el Poder Ejecutivo²².

A pesar del hecho de que en el último encuentro de Presidentes que tuvo lugar precisamente en Asunción y en el que se establecía por primera vez fondos estructurales de ayuda para países de menor desarrollo relativo, de los que Paraguay iba a sacar buen provecho, prominentes representantes gubernamentales y privados de Paraguay decidieron iniciar un **relacionamiento especial con los USA, sin abandonar el MERCOSUR**, pero en una actitud llamativamente distante de Argentina y Brasil, opuestos a toda clase de negociaciones bilaterales de los países fundadores. La posición oficial del MERCOSUR es la de negociar en bloque.

En cuanto al Área de Libre Comercio de las Américas ALCA, el debilitamiento de su posición original y su transformación en una versión *light* debido al desentendimiento entre USA y Brasil así como las negociaciones bilaterales de los USA con determinados países sudamericanos, últimamente también con

²¹ Aparte del mencionado libro sobre MERCOSUR, ver también el de próxima aparición: “Paraguay, MERCOSUR y ALCA”, redactado por los autores del presente estudio.

²² Consultar la recientemente terminada investigación sobre “Proceso Regional de Integración. Cooperativas de las Américas PRICA. Capítulo Paraguay”, redactada por los autores del presente estudio.



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

Colombia, Ecuador y Perú, hicieron que la atención de este país mediterráneo, anteriormente concentrada en el MERCOSUR, se desviara hacia el Norte. Ante los fracasos del MERCOSUR, las posibilidades de una **resurrección del ALCA** aparentan buenas, no solamente para esta parte sur de Sudamérica.

La **reforma de la Justicia** es una asignatura pendiente. La designación de miembros para el Consejo de la Magistratura se encuentra sumamente politizada. La Corte Suprema de Justicia tiene una excesiva concentración, susceptible de favores políticos, en funciones de nombramiento que incluye a jueces, magistrados, funcionarios judiciales y los notarios encargados del registro. El principal problema administrativo es que no existe una carrera judicial que amerite el acceso a los cargos de jueces y magistrados. Normalmente, es gente poco profesional y además vengable. La desconfianza de la ciudadanía hacia la gestión del Poder Judicial es enorme. Por otro lado, el acceso a la Justicia sigue siendo caro y engorroso. Gran parte de las propuestas para mejorarla, realizadas por el PNUD en 2003²³, requerirá modificaciones en la Constitución Nacional.

Bajo “**Estado, Mercado y Sociedad**” puede leerse en el anexo que Paraguay tiene bajos costos de producción con igualmente baja productividad de la mano de obra, en un ambiente signado por corrupción, impunidad, clandestinidad e informalidad. Esto hace que la **competitividad** de Paraguay sea reducida. En el ranking mundial de competitividad tiene tradicionalmente los peores puestos²⁴.

No obstante la mencionada estabilidad macroeconómica²⁵, el país no consigue encontrar el camino hacia la reactivación económica y la masiva creación de puestos de trabajo, la necesidad más sentida en la población, sigue postergada.

Los esfuerzos realizados por el Poder Ejecutivo para mejorar el ambiente para las **inversiones** y fomentar las **exportaciones** son ciertamente loables, pero hasta ahora insuficientes. Ejemplos institucionales de tales esfuerzos son el proceso truncado de privatizaciones, la recientemente creada Red de Inversiones

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: Libro Blanco de la Reforma Institucional en Paraguay, Asunción 2003. Ver resumen en el anexo del presente estudio.

²⁴ Ver el último informe del Banco Mundial al respecto, publicado en los medios locales en estos últimos días de septiembre de 2005.

²⁵ Ver la nota número 1 en el presente estudio así como conferencias y análisis de coyuntura en www.rodruiguezsilvero.com.py



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

y Exportaciones REDIEX, la Ventanilla Única de Exportaciones VUE y el Programa PR 100 en el Ministerio de Industria y Comercio para la asistencia a las PYMES²⁶, entre otros.

En materia de **privatizaciones**, los primeros esfuerzos por vender las empresas públicas se remontan a 1994, cuando se enajenó la ex LAPSA Líneas Aéreas Paraguayas SA. Posteriormente, se privatizaron Aceros Paraguayos ACEPAR y la destilería Cañas Paraguayas SA CAPASA. En el año 2000, se promulgó la Ley 1615 para la reforma del Estado que tenía como eje principal la venta de empresas estatales, pero una movilización campesina en contra y su brutal represión condujeron a que el proceso se detuviera. Un intento por relanzarlo tuvo lugar, otra vez infructuosamente, en 2005.

La **gestión presupuestaria** deja ver²⁷ que sigue existiendo disciplina fiscal, a pesar de los nuevos saldos rojos en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, estimados para 2005 y 2006. Siguen preocupando la rigidez en los gastos corrientes y sus pocas posibilidades reales de ser reducidos significativamente en el corto plazo así como el excesivo peso de la deuda externa. La mayor recaudación registrada en estos últimos dos años, las regalías y compensaciones de las Entidades Binacionales y el endeudamiento de años anteriores no son suficientes para hacer frente a todos los compromisos del Ministerio de Hacienda, especialmente los derivados del servicio de la deuda externa.

El nuevo **sistema de adquisiciones públicas**, establecido por la Ley 2051/03 y su Decreto reglamentario, constituyen una buena normativa para lograr un sistema ideal de contrataciones en el aparato estatal. Las primeras experiencias recogidas en este sentido son auspiciosas. Pero habrá que esperar que ellas se afiancen en los próximos años para que esta evaluación pueda ser más confiable.

Conclusiones y recomendaciones

Acaba de firmarse un nuevo acuerdo con el **Fondo Monetario Internacional FMI**. Los ejes conceptuales del mismo son los siguientes:

²⁶ Ver detalles en el anexo del presente estudio.

²⁷ Informe al respecto en el anexo del presente estudio.



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

- Preservar y fortalecer la estabilidad macroeconómica.
- Implementar reformas para el crecimiento sostenible y fomentar la competitividad.
- Combatir la pobreza y la desigualdad social.

A nuestro criterio, lo que hay que hacer, a partir de la descripción realizada arriba y de las prioridades que ella impone, es concentrarse efectivamente en estas tres áreas y agregar solamente dos más:

- Integración simétrica en el mercado regional, hemisférico y mundial.
- Fortalecimiento de las instituciones.

Obviamente que estas dos áreas podrían caber como subtítulos de las dos primeras mencionadas en la agenda con el FMI, pero por su importancia es mejor destacarlas expresamente.

Imprescindible para todo ello es un **consenso mínimo entre sector privado y público así como con las Organizaciones de la Sociedad Civil OSC**. Ejemplos de dicho acuerdo básico son la visión “Paraguay 2011”, el convenio firmado entre el Poder Ejecutivo y los gremios empresariales de cara a la reforma tributaria en noviembre de 2003 así como los últimos entendimientos logrados ya en diversos tópicos, verbi gratia dentro del CISNI²⁸ en los años recientes, el acuerdo público-privado para combatir la corrupción y mejorar la transparencia, de mediados de 2005, así como el acuerdo intersectorial para un nuevo régimen impositivo en Ciudad del Este en septiembre de 2005.

Una vez logrados dichos consensos básicos, habrá que seguir ya mismo con la **implementación de las reformas** en general así como de la tributaria y de la banca pública en particular. Adicionalmente, habrá que empezar con la modificación de la ley del funcionario público, de la laboral y con la de la seguridad social obligatoria.

Desde el sector público, con la colaboración del sector privado y de las OSC, habrá que **desarrollar prioritariamente estrategias** para:

- Disminuir la inseguridad jurídica y la física.
- Reducir en los hechos y con ejemplos concretos:

²⁸ Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, órgano autónomo, mixto y abierto; conformado por consejeros ad honorem, referentes de la sociedad civil y del sector público.



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

- el contrabando,
- la piratería,
- la falsificación y
- el comercio desleal.

Una **cooperación internacional** para el combate de estos flagelos habrá que articularla con los países vecinos así como con los USA, ponerla en práctica y brindarle una política de seguimiento.

Adicionalmente, la batería de políticas, estrategias, mecanismos e instrumentos de los Poderes del Estado, de los empresarios y trabajadores así como de las OSC debería **fomentar ahora mismo**:

- las inversiones y las exportaciones así como
- la integración simétrica a la economía internacional,
- el combate a la pobreza y
- la reactivación económica.

La **integración simétrica** en el MERCOSUR así como la apertura simultánea hacia el ALCA y hacia el acuerdo intercontinental con la Unión Europea requerirán una reconversión mental en la ciudadanía así como una sistemática y general estrategia de capacitación, específicamente para los negociadores en temas de tratados de libre comercio TLC. En algunas cuestiones todo el país se encuentra en Babia y sus negociadores ídem. Ni Paraguay ni los gremios empresariales ni los círculos de técnicos cuentan con estudios fidedignos suficientes acerca de las ventajas y desventajas que los TLC pueden tener para el país así como para determinados sectores económicos y productos. En la mayoría de los casos, la posición de los representantes oficiales, públicos y privados, así como la de sus negociadores es deductiva y académica, con poco o ningún conocimiento técnico-científico acerca de las posibilidades, desafíos y oportunidades de una integración internacional sin barreras.

En materia de **combate contra la pobreza y de reactivación económica**, será imprescindible que:

- El sector público facilite la masiva creación de puestos de trabajo mediante un amplio programa de obras públicas, realizadas por el sector privado, así como con un programa de asistencia técnica y de créditos



RODRÍGUEZ SILVERO & ASOCIADOS

CONSULTORES INTERDISCIPLINARIOS EN ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS, CONTABLES, ECONÓMICOS,
LABORALES, LEGALES Y TRIBUTARIOS

para la producción, con énfasis en micro y pequeños empresarios, urbanos y rurales.

- El sector privado retome inversiones en el país, en apoyo del programa de consenso.
- Las organizaciones de la sociedad civil coadyuven.

De lo que se trata en definitiva es de:

- **Aumentar la producción** por lo menos tres veces por encima del crecimiento de la población.
- Eso requiere **competitividad** de los productos locales en precio (igual o inferior al de la competencia) y en calidad (igual o superior al de la competencia).

No hay otra alternativa en este mundo ferozmente competitivo y totalmente globalizado.

Dr. Ricardo Rodríguez Silvero

Asunción, 30 de septiembre de 2005, 17 horas.