

CEMAF

Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros

Reconocido por Resolución N° 145/99 del Ministerio de Educación y Cultura
Formación Continua

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPÚA

TRABAJO DE CONCLUSIÓN
*POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y
CONTROL GUBERNAMENTAL*

**REFORMULAR EL PAPEL DEL
ESTADO
Y sus efectos socio-económicos
en el Paraguay**

Autoras:

Lic. Graciela Von Barga
Lic. Petrona Zayas Gutman
Lic. Stella Páez Cañete
Lic. Perla Paredes de Mercado

**Encarnación, PARAGUAY
Año 2002**

Pensamiento:

“El Paraguay necesita gente que tenga... Concepto de Estado”

El Paraguay Hoy necesita de :

- ...Gente patriótica y respetuosa de la Ley,
- ...Gente conciente de la situación actual del país,
- ...Gente que tenga vergüenza todavía,
- ...Gente que luche por la verdad,
- ...Gente que tenga la capacidad de cambiar los viejos esquemas,
- ...Gente que sueñe con un mejor país para sus hijos,
- ...Gente, que no se acobarde ante tanta corrupción,
- ...Gente, que no se entregue ante las injusticias,
- ...Gente, que procure un mañana mejor,
- ...Gente, honesta, honrada y trabajadora,
- ...Gente, amable y respetuosa,
- ...Gente, sincera y agradecida,
- ...Gente, que siempre quiera y tenga algo nuevo que aprender

Y Gente, que saque este país adelante!!!

...Gente como vos y como nosotras

INDICE

Introducción

- Definición del Problema
- Punto de partida
- Objetivos
- Metodología Aplicada

I PARTE

El Estado que tenemos y que somos

Unidad 1: Contexto en el que se desarrolla la investigación

1.1 Constitución Nacional	5
1.2 Antecedentes y características Socio-culturales del Paraguay	6
1.3 Paraguay en Cifras ante el inicio del Proceso de Reformas.....	10
1.4 Cobertura de Seguro Médico	15
1.5 Desempeño de la Economía Paraguaya en el año 2002 y Perspectivas para el año 2003	16
1.6 La situación de las Finanzas Públicas de Paraguay 2002.....	17

Unidad 2: El camino del Gobierno hacia la Reforma

2.1 Modelo de desarrollo que planteó la Redefinición de los Roles del Estado, en el marco del Programa de Gobierno 1999 – 2003	20
2.2 La Reforma del Estado Paraguayo	23
2.3 Clasificación Funcional del Presupuesto del año 2.003.....	32
2.4 El Acuerdo Stand By y la Ley de Transición Económica.....	34

Unidad 3: Vicios, producto de una estructura que quedó en el tiempo

3.1 Estado Paternalista y Protector.....	36
3.2 Deficiente Capacidad de Gestión y Gerenciamiento de las Instituciones	36
3.3 Influencia de la Política.....	37

3.4 Corrupción	37
----------------------	----

II PARTE

MARCO DE REFERENCIA

Unidad 4: **América Latina entre la crisis y las alternativas**

4.1 Redefinición del Papel del Estado en América Latina	40
a) Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	41
b) Consenso de Washington	43
c) Cumbre de Monterrey 2002	48
4.2 Caso Chileno.....	50
4.3 Caso Boliviano	52
4.4 Las Innovaciones de la Descentralización en la Gestión Pública desde una perspectiva comparada.....	54

Unidad 5: **“La Nueva Gestión Pública”**

5.1 El Gerencialismo Clásico, presiones para el cambio	56
5.2 Propuestas y Tendencias de la Nueva Gestión Pública.....	58

III PARTE

RECOMENDACIONES

I. Lecciones Aprendidas.....	60
II. Principios básicos para la Reinversión de los Gobiernos.....	61

CONCLUSIONES FINALES

III. El Rol que debe Desempeñar el Estado Paraguayo	62
IV. Los Efectos Socio-económicos en el Paraguay	63
V. La necesidad del cambio de la mentalidad del hombre paraguayo.....	66

Anexo Estadístico

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las ciencias sociales asumen el reto de definir nuevas alternativas ante la profunda crisis económica, social y política que sufren las naciones latinoamericanas, entre ellas nuestro país con la incertidumbre frente al futuro inmediato. En base a un profundo y exhaustivo análisis, que contemple no solamente la realidad presente sino también las raíces de los problemas de la región, es de gran importancia analizar el proceso de redefinición del papel del Estado en materia económica, política y social.

Definición del Problema:

En cuanto se debate el problema relativo al papel del Estado en el proceso sostenible, tema objeto de esta investigación, grandes sectores de la población continúan sumergiéndose en condiciones de pobreza, situación que nos obliga a reformular el rol del Estado con sus efectos socio-económicos en el Paraguay.

Punto de Partida:

Hemos considerado inicialmente las definiciones de la Cumbre Mundial de Monterrey (México) llevada a cabo los días 21 y 22 de marzo del 2002 y las definiciones del Consenso de Washington del Año 1990 a fin de analizar los delineamientos trazados y los avances así como las fallas en su aplicación en los países latinoamericanos.

En la primera parte de la investigación, denominada *“El Estado que tenemos y que somos”*, analizamos el contexto en el que se desarrolla la investigación. En la Unidad II, hacemos un recorrido por la situación actual de nuestro país, que lo denominamos *“El camino del gobierno hacia la Reforma”*.

Aspectos referidos a literaturas como; “El Estado paternalista y protector”, “Deficiente Capacidad de Gestión y Gerenciamiento de las Instituciones”, “Influencia de la política” en la dirección de las instituciones nacionales, lo hemos incorporado en la

Unidad III, a pesar de no poder ser demostrados estadísticamente, pero a criterio nuestro, los seleccionamos porque se han ido expresando a través de la percepción popular y al analizar este tema tan complejo, conforme a las investigaciones, diagnósticos y relevamientos realizados, estos permanecen casi como una regla cuando hablamos de Instituciones del Estado; por ello lo hemos llamado “*Vicios productos de una estructura que quedó en el tiempo*”.

En el transcurso de los últimos cincuenta años, se ha transitado de la crisis del *paradigma liberal* a la exaltación del papel del *Estado como agente para el desarrollo económico mediante la industrialización*. Posteriormente se detectaron múltiples dificultades para materializar los programas propuestos, mientras la economía latinoamericana, atravesaba serios desequilibrios que rápidamente desembocaron en una profunda crisis; con el fin de corregir los desajustes económicos, se pusieron en práctica *políticas neoliberales* que privilegiaron el papel del mercado en la economía, generando una profunda contracción económica acompañada de elevados costos sociales que se han expresado en el aumento del desempleo y la pobreza. En la actualidad, *se continúa debatiendo el problema relativo al papel del Estado* en el proceso de desarrollo sostenible, mientras se prosigue sin satisfacer las necesidades básicas de vastos sectores sumergidos en condiciones de pobreza extrema.

El Marco de Referencia, tema que lo hemos clasificado en la segunda Parte de la investigación, en primer lugar señala la Redefinición del papel del Estado en América Latina, introduciendo a las corrientes del paradigma liberal y del Estado promotor del desarrollo económico.

Casos como los de Chile y Bolivia entre otros, son objeto de análisis en la presente investigación, a fin de evaluar los resultados obtenidos en cada caso y además de tenerlos muy en cuenta y así, aplicar la estrategia de “Benchmarking”¹.

En la segunda parte analizamos: el Gerencialismo Clásico, Presiones para el cambio; Tendencias y Propuestas de la Nueva Gestión Pública; Gestión, Presupuesto y Control.

En la tercera y última parte, expresamos nuestras **RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES** con respecto a *el Rol que debe desempeñar El Estado Paraguayo*.

¹ Identificar lo mejor para incorporarlo a nuestro conocimiento o bien tener una buena referencia

Objetivo General:

Establecer los delineamientos que permitan reformular el Rol del Estado Paraguayo, analizando los efectos socio-económicos que el actual modelo ha generado.

Objetivos Específicos:

1. Analizar el escenario en el que desarrollamos la investigación, definir el camino actual hacia la Reforma y evaluar las influencias negativas internas y externas que afectan el funcionamiento óptimo del Estado.
2. Evaluar el proceso de redefinición del papel del Estado en América Latina, Indicar las corrientes teóricas en materia de la Nueva Gestión Pública, relacionadas al Nuevo Rol del Estado.
3. Fundamentar la necesidad del cambio de la mentalidad y actitud del hombre paraguayo e identificar los efectos sociales y económicos, producto del modelo actual.

Metodología Aplicada:

- Se ha utilizado una metodología combinada. Realizando investigaciones bibliográficas, publicaciones escritas, televisivas y en Internet..
- Contando con información recogida a través de entrevistas a expertos y autoridades del gobierno.
- Análisis de estadísticas de base de datos oficiales.
- Comparación de la realidad del país con la de otros países de América Latina.

I PARTE

"El Estado de tenemos y que somos"

Unidad 1: Contexto en el que se desarrolla la investigación

Lo que comúnmente escuchamos en los discursos políticos y en especial en las etapas eleccionarias, donde los aspirantes a acceder a cargos políticos de autoridad, incorporan en sus discursos y destacan a **los diferentes Roles del Estado**, trazados sustancialmente en sus Planes de Gobierno, pareciendo ser tan obvios y sencillos, pero que en la práctica y de acuerdo a nuestra historia, los mismos se ven trastocados, confrontando resistencias, estructuras existentes, una cultura inserta en la mentalidad de los hombres y la disyuntiva entre las diferentes corrientes económicas. Hacemos referencia a aquellos roles que comúnmente se identifican, como ser:

- Velar por la salud de la población; facilitar los medios o recursos para la educación; crear fuentes de trabajo,
- Ofrecer estabilidad y seguridad jurídica,
- Crear incentivos fiscales para las empresas,
- Velar por el estricto cumplimiento del marco jurídico; apoyar con leyes,
- Conseguir créditos con las mejores ventajas, entre otros.

Para dar inicio a esta investigación, en primer lugar conceptualizamos términos² como “Estado”, “Nación”, “Gobierno”, “País” que a lo largo de este trabajo iremos utilizando y que de acuerdo a su significado etimológico tienen una estrecha relación y representan sinónimos la mayoría de ellos.

1.1 Constitución Nacional:

Sabiendo que la Constitución Nacional como documento, marco legislativo de una nación como la nuestra, cumple con el objetivo principal de condicionar favorablemente la puesta en práctica de las tareas que permitan la realización de los fines humanos, como la de *“satisfacer necesidades materiales y psíquicas, o espirituales gracias al trabajo, a la educación y al desarrollo de relaciones positivas con los demás miembros*

² Estado:	Cuerpo político de una nación. Nación o grupo de territorios autónomos que forman una nación; gobierno, administración superior.
Gobierno:	Forma política que tiene un Estado. Dirección
Nación:	Comunidad humana generalmente establecida en un mismo territorio, unida por lazos históricos, lingüísticos, religiosos, económicos, en mayor o en menor grado.
País:	Territorio que forma una entidad geográfica o política.
Política:	Arte de gobernar una nación

de la sociedad de que forma parte”, mediante la definición de los principios y reglas de actuación.

Hemos extractado los artículos que involucran y definen las funciones que debe desempeñar el Estado Paraguayo, que por lo extenso del documento lo remitimos al pie de página. Roles como la Libertad³ debiendo el Estado garantizarla; de la Igualdad⁴ debiendo arbitrar los medios necesarios para generar las condiciones necesarias; de la Salud⁵ debiendo el Estado proteger la salud de sus habitantes; de la Educación y de la Cultura⁶ como medio para el desarrollo de las personas y de los pueblos; de los derechos Laborales⁷ generando fuentes de trabajo, y de la Política Económica del Estado⁸ que permita la prosperidad y el crecimiento continuo de la nación toda.

Confrontando el camino transitado a partir del año 1992, no cabe duda que el país ha logrado un significativo progreso hacia la democracia. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que las instituciones democráticas permanecen aún extremadamente débiles, que **aspectos establecidos en la propia Constitución Nacional merecen ser analizados y replanteados** en una próxima constituyente, con el objeto de proveer a la Nación de un marco jurídico actualizado y realista que dé origen a las bases de un **nuevo Modelo de Estado Regulador y Normador**, considerando principalmente las condiciones actuales muy difíciles en el contexto social, económico, cultural y político, debiendo siempre transitar por caminos democráticos, con un aprendizaje permanente en la construcción de una sociedad participativa.

3 Art. 9º: Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad...

4 Art. 46º: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones... Art. 47º: El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: la igualdad para el acceso a la justicia...; la igualdad ante las leyes; la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad; la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

5 Art. 68º: El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad... Art. 69º: Se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que posibiliten la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y privado...

6 Art. 73º: Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente... la erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo. Art. 76º: La educación Escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito...

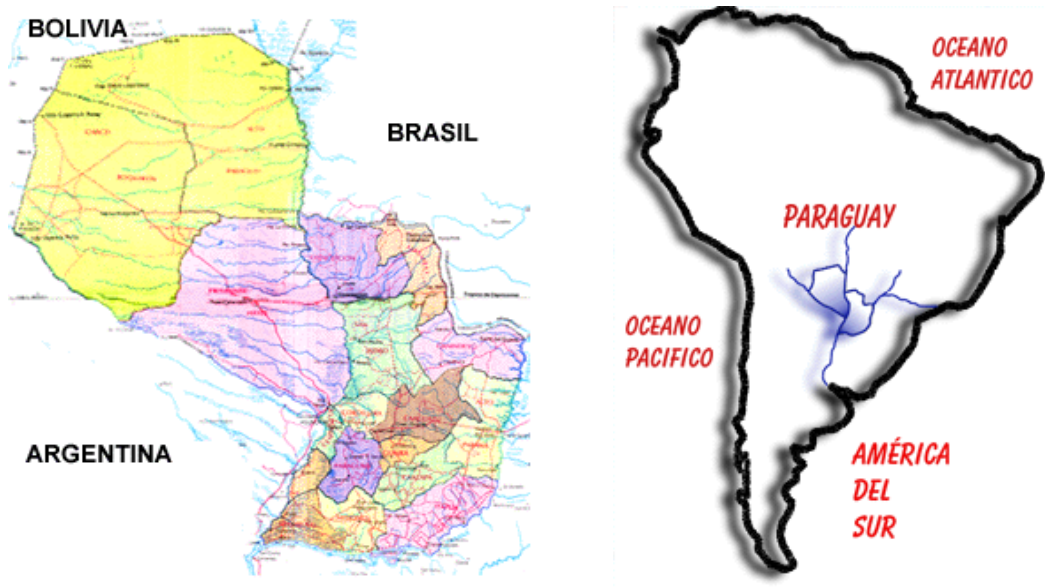
7 Art. 87º: El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional

8 Art. 176º: La Política Económica tendrá como fines, fundamentalmente la promoción del desarrollo económico, social y cultural, ...crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población.

1.2 Antecedentes y características socio-culturales del Paraguay

A fin de valorar nuestra posición de país que busca un desarrollo sustentable, con una sociedad con reforma de su sistema educativo y una cultura arraigada a costumbres propias de un país multicultural, en el mapa se destacan los rasgos físicos-hidrológicos y políticos.

PARAGUAY EN AMERICA DEL SUR



Situación Geográfica

Paraguay se encuentra en el continente americano, propiamente en la América del Sur, y en el centro de la misma. Está rodeado por tres países: Argentina, Brasil y Bolivia. Se halla totalmente en el hemisferio sur y hacia el oeste del meridiano 0°. El trópico de Capricornio cruza el país a la altura de la población norteña de Belén, en el departamento de Concepción.

La extensión territorial es de 406.752 km², de los cuales 256.925 km² pertenecen a la región occidental y 159.827 km² a la región oriental. Según el Censo Nacional del año 2002, el Paraguay cuenta con 5.534.378 habitantes. Siendo el 56 % (3.126.369 htes.) la población urbana y 44% (2.408.009 htes.) la población rural.

La situación mediterránea de nuestro país sirvió para la creación de la nación paraguaya con características propias. En la actualidad, los medios modernos de comunicación y los avances de la tecnología, mantienen a nuestro país vinculado mundialmente.

ANTECEDENTES SOCIO-CULTURALES

¿Cuáles son los obstáculos para el desarrollo del Paraguay?⁹:

Un viejo mito que nos inculcan a los paraguayos, es que el Paraguay, alguna vez la “Provincia Gigante de las Indias” fue un día una nación poderosa, que controló gran parte del territorio de América del Sur, y que un trágico destino nos llevó a sucesivas “desmembraciones” que nos confinaron a un espacio reducido y encerrado entre vecinos hostiles. Además de inspirar un fatalismo histórico y la autocompasión como eternas víctimas de un destino adverso, aquel mito pasa por alto que aquellas “desmembraciones”, no fueron otra cosa que reorganizaciones administrativas de los dominios hispanos, este análisis nos ayuda a explorar ese mito como uno de los posibles “path dependence” o huellas del pasado que condicionan nuestro presente y nuestro futuro.

A continuación hacemos breves referencias a los aspectos que obstaculizan el despegue de nuestro país hacia el desarrollo pleno y que son muy necesarios considerarlos para ubicarnos en el escenario de nuestra investigación:

Atraso sistémico:

El estudio consigna que “*el atraso del Paraguay es sistémico*”, concluyendo que no se trata de una manifestación parcial, sino la proyección integral y completa de la **ausencia de modernizaciones básicas y esenciales**.

El rol del espacio natural:

Haciendo referencia al tamaño territorial, el informe hace notar que el Paraguay, *no es un país pequeño*, si se lo compara con países de Europa Occidental, como Suiza o Australia. Representando si, como una dificultad, el hecho que **la población esta**

⁹ “Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay” Informe: Claves Territoriales e Históricas - Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Publicado en Dinero & Negocios de fecha 14 de marzo de 2.002

desigualmente repartida, debida a la falta de estímulos históricos para un mejor aprovechamiento de los recursos.

La sociedad rural:

Según el estudio, en el mundo rural *se encuentra una buena parte de los problemas* que obstaculizan nuestro desarrollo, pero así también **se encuentra una buena parte de las soluciones** para un Paraguay que quiere ser moderno.

La fusión aborígen-colonial:

La influencia aborígen y la experiencia colonial marcaron una *inercia histórica que perdura, polarizada en posiciones extremas*. Por una parte, la defensa a **ultranza de una identidad**, que se hace descansar en la cultura guaraní, y que en realidad es el espejo de una fusión con la experiencia colonial. La otra identifica **el rechazo a todo lo que no huele a moderno**, como resabio de un pasado que hay que mejorar y envuelve la superación de una identidad que se supone retardataria.

Aislamiento y Autosuficiencia:

Otra constante en la historia de Paraguay y que resulta imprescindible como clave para entender muchas de sus insuficiencias institucionales es su marcada tendencia al **aislamiento y la búsqueda de una autosuficiencia** en todos los aspectos, actitudes que tienen como complemento *la desconfianza, el recelo y el rechazo hacia todo lo que viene desde el exterior*; **actitud que se encuentra en la base de la valorización excesiva del camino propio**, marcada por un nacionalismo excesivo.

Ausencia de proyecto y anarquía:

Se destaca también, que además de considerar la **ausencia de un proyecto político y económico viable** que unifique a la clase dirigente mediante el consenso; este problema fue causa de la constante inestabilidad paraguaya, a la que puso una tregua de hierro la dictadura de Stroessner, quien impuso coercitivamente a las élites **un modelo caracterizado por la intervención económica del Estado**; modelo que *termina por retardar continuamente las capacidades esenciales que permiten su madurez*.

Partidismo y autoritarismo:

El informe señala “*un movimiento pendular entre una antropofagia¹⁰ partidista y un autoritarismo pleno*”. Entre los hitos históricos que han ido jalonando la propensión al **autoritarismo** hay que remontarse a la posguerra del ‘70, en que se destaca **la ausencia de verdaderas personalidades del mundo liberal y la ausencia consecuente de un debate entre tradición y modernidad**. Consecutivamente **la polarización de los valores nacionalistas, militaristas y antiliberales en el Partido Colorado**, sin que el Partido Liberal asumiera al mismo tiempo una postura simétrica a la anterior, ya que ambos partidos carecían de diferencias ideológicas importantes.

Acumulación obstruida:

En el Paraguay **no se ha dado la creación de esta masa crítica de capital** que dé impulso y sustentabilidad al crecimiento económico. En la época colonial, la Provincia tuvo un rol marginal dentro del sistema mercantilista que imperaba. Las bonanzas parciales o temporales que experimentaron muchos territorios americanos en algún momento no acontecieron en Paraguay y *el sistema de tenencias de tierras tampoco contribuyó a favorecer el ahorro y la inversión de largo plazo en las explotaciones*.

1.3 Paraguay en Cifras ante el inicio del Proceso de Reformas¹¹.

En Paraguay a partir de la segunda mitad del año 1999, se lanza de manera formal la iniciativa de la reforma del Estado. En el año 2000 fueron aprobados y promulgados importantes marcos legales que permiten realizar acciones enmarcadas en la reforma del Estado.

Por ello, se ha considerado importante y oportuno presentar un conjunto de datos sobre los principales aspectos relacionados con el bienestar de la población, para que pueda analizarse la situación previa a las privatizaciones y luego confrontarse la situación que prevalezca después del traspaso de las empresas que ofrecen servicios

¹⁰ Costumbre de comer carne humana.

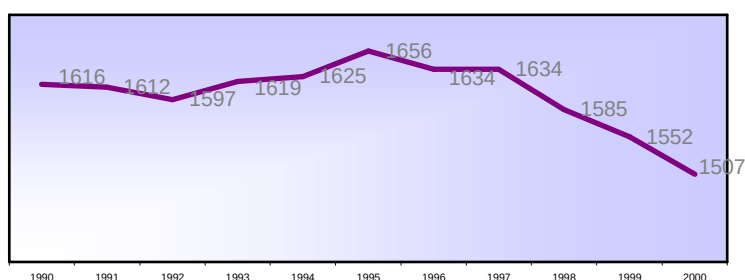
¹¹TAEC – Trabajo de apoyo estadístico al Congreso Nacional. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Boletín N° 10, enero 2.002

públicos, de acuerdo al **mecanismo de participación privada** que se adopte, sea por medio de la *concesión*¹², *tercerización*¹³, *capitalización*¹⁴ o *privatización*¹⁵.

1.3.1 Producción y Población: uno de los objetivos de la actividad productiva es proveer los bienes y servicios que necesita la población. **El indicador de la producción de un país es el PIB** (Producto Interno Bruto).

La tasa de crecimiento de esta variable en términos per-cápita, durante los primeros años de la década de los noventa, experimentó una caída para luego ascender y tomar el valor positivo más alto en 1995 de casi 2%. Sin embargo, en los últimos años dicha tasa tomó valores negativos, descendiendo a una tasa promedio de 2,7% en los últimos años. En términos absolutos, el PIB per-cápita fue 1.616\$, mientras que en el año 2000 fue de 1.507\$.

EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA (USD constantes de 1982)



Fuente: Informe Económico 1997 y 2000 BCP – Paraguay

Del análisis realizado resulta que para que la *relación entre producción y población no modifique el crecimiento*, **el primero debe ser por lo menos igual a la tasa en que crece la población**. En ese sentido **la población** del Paraguay ha venido creciendo en promedio a una tasa constante del **2,3%** a partir del año 1990.

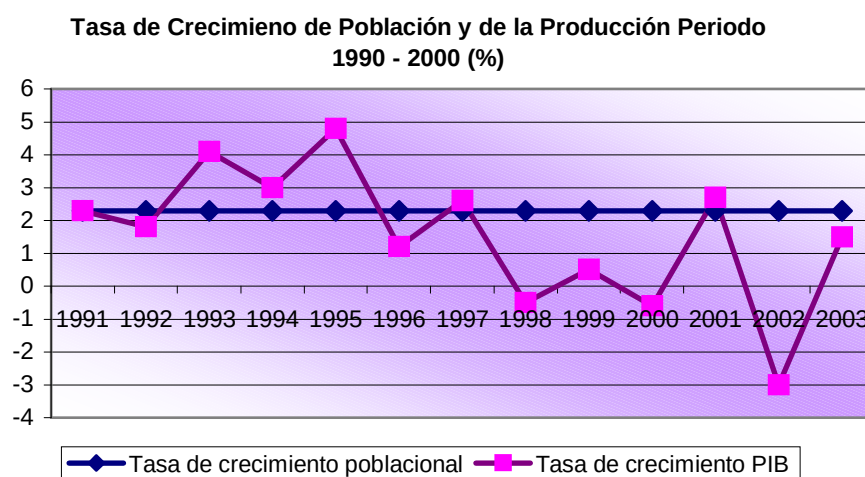
¹² Concesión: cuando una empresa privada arrienda activos de un organismo con la responsabilidad de financiar inversiones en activos fijos durante ese periodo.

¹³ Terceización: cuando una empresa privada es contratada por el Estado para que realice ciertas actividades económicas que anteriormente realizaba éste. No se arrienda activos

¹⁴ Capitalización: cuando el Estado licita el 100% del paquete accionario, que representará el 50% de la nueva empresa ampliada.

¹⁵ Privatización: venta de activos y transferencia de la operación de empresas del Estado al sector privado.

En cambio, el **nivel de generación de bienes y servicios** ha fluctuado a lo largo de los 10 últimos años. Desde el año 1996 la actividad económica, medida por el comportamiento del PIB, **se ha resentido no alcanzando a crecer a los niveles de crecimiento de la población**, aunque en el año 1997 lo ha igualado para luego caer incluso a valores negativos.



*PIB a precios constantes de 1.982. Fuente BCP

** Tasa de crecimiento en base a datos de la estimación y proyección de la población total 1.950 – 2050. DGEEC

Por otro lado, *el nivel de producción alcanzado está estrechamente relacionado con la cantidad de empleo que pueda absorber o expulsar*. La participación de la población en el mercado laboral¹⁶ alcanza casi el 60%¹⁷.

El porcentaje de la población con problemas de desempleo ha aumentado significativamente los últimos años. **Se estima que en el 2002 casi el 50% de la población económicamente activa, tuvo problemas de empleo**; 19% de desempleo y 31% subocupación.

1.3.2 Inflación: otra variable importante, por el impacto que puede tener en la eficiencia económica, constituye el dato relacionado a las variaciones al nivel de precio. El indicador más frecuente de este, es el **IPC**¹⁸ - Índice de Precios de Consumo. A las variaciones del IPC se denomina Inflación.

¹⁶ Cociente entre el total de activos y la población en edad de trabajar.

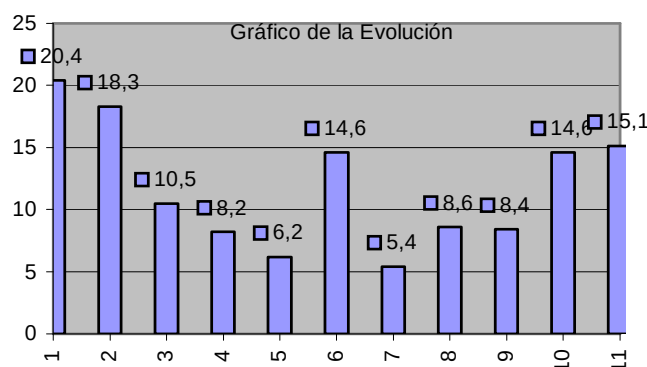
¹⁷ DGEEC. Informe de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001.

¹⁸ Mide el costo de una canasta fija de bienes adquiridos por el consumidor partiendo de un año base

En los últimos ocho años la inflación de nuestro país se ha mantenido en niveles moderados, aunque ha alcanzado niveles de dos dígitos. Más concretamente desde 1996 las variaciones del nivel de precio, han venido experimentando una tasa de inflación de un solo dígito, excepto en el año 1998 y **2002 donde alcanzó el 14,6%** y está proyectado para el 2003 en 15%, según las estimaciones del CADEP, basado en un escenario optimista.

Cuadro Nº4:
Evolución de la Inflación

Años	Inflación (Dic a Dic)
1993	20,4
1994	18,3
1995	10,5
1996	8,2
1997	6,2
1998	14,6
1999	5,4
2000	8,6
2001	8,4
2002	14,6
2003	15,1



Fuente: BCP. La inflación que se considera es la correspondiente al periodo interanual y a la serie del IPC empalmada donde 1992 = 100

1.3.3 Tarifa y Acceso a Servicios Básicos: los servicios básicos también constituyen un indicador del bienestar de las familias, debido a que muestran las condiciones sanitarias de comunicación y de disponibilidad de energía eléctrica de las viviendas, entre otras.

En lo que respecta al diagnóstico de las distintas **fuentes de agua** utilizadas por los hogares¹⁹ se revela que:

- El 54% de los hogares del país se abastece de agua por cañería, ya sea por CORPOSANA hoy ESSAP, SENASA y redes privadas. Donde el 42,3% es abastecido por ESSAP y el 12,2% por redes privadas.
- El 79,5 % de hogares del área urbana y el 21,6% de los hogares que residen en el área rural, tiene acceso a este tipo de abastecimiento.

¹⁹ EIH 2000/1. Encuesta Integrada de Hogares. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos

Con referencia a los tipos de **servicios sanitarios** utilizados en los hogares dan cuenta que:

- El 10,1% de los mismos utilizan WC conectados a red pública, dicho porcentaje se eleva a 17,7% para el área urbana.
- El servicio sanitario más utilizado en el área urbana es el WC con pozo ciego en un 62,5%.
- En el área rural un poco más de seis de cada diez utilizan la letrina.

El acceso a la **energía eléctrica** se da en forma algo más equitativa:

- En el área rural acceden el 82% y en el área urbana casi la totalidad de los hogares.
- La cobertura promedio nacional indica que nueve de cada diez hogares paraguayos acceden a este tipo de energía, más precisamente el 91%.

En materia de comunicación facilitada por la tenencia de **servicios telefónicos** indica que:

- El 28% de los hogares posee teléfonos celulares.
- El 19% dispone de línea fija.
- En el área urbana según informes oficiales de la DGEEC el 38% de los hogares tiene teléfono celular, frente a casi el 15% de los que habitan en el área rural.
- El 33% de los hogares del área urbana tiene línea fija, mientras que no llega al 2% en las áreas rurales.

ACCESO O TENENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS POR GRUPOS DE POBLACION

SERVICIOS	20% más pobre	2do.	3ro.	4to.	20% más rico	Total
Abastecimiento de agua de ESSAP - SENASA	19,7	27,7	42,3	49,8	58	42
Tenencia de corriente eléctrica	74,4	85,7	93,6	96,2	97,6	91
Tenencia de servicio telefónico (fijo o móvil)	7,3	16	28,7	47,3	69,4	38,3
Tenencia de Wc de red pública	1,3	1,3	5,3	10,8	23,4	10,1
Disposición de basura vía recolección pública	7,7	11,7	26,4	35,5	54	30,5

les del mismo tamaño, en función al ingreso familiar por persona

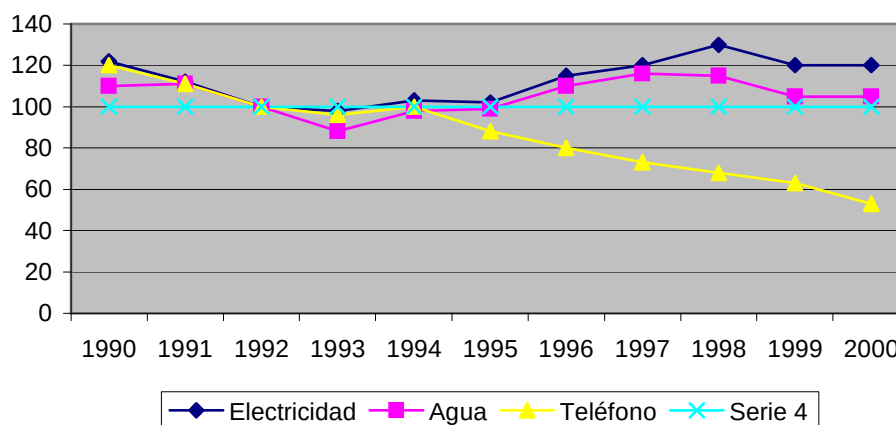
*Quinti

Fuente: DGEEC – EIH 2.000/01

La evolución del **índice de las tarifas** en términos reales de los **servicios públicos** indica que:

- Las tarifas de la electricidad como del agua han tenido un comportamiento creciente y por encima de la tendencia del IPC general, sobretudo entre 1995 y 1998.
- A partir de 1999 las tarifas de los servicios han descendido, manteniéndose estables para el año 2000.
- La tarifa del servicio telefónico durante la década del '90 ha descendido, por lo que el Índice Real Tarifario del teléfono presenta un atraso para el año 2000 del 42%, con respecto al valor de la tendencia del IPC.

EVOLUCION DEL INDICE REAL DE TARIFAS DE SERVICIOS BASICOS



Fuente: Apéndice estadístico marzo 2.001 y Cuentas Nacionales del BCP.
Año base 1.992 = 100. Elaboración: DGEEC

1.4 Cobertura de Seguro Médico:

La cobertura de **Seguro Médico** de la población es la siguiente:

- “IPS – Instituto de Previsión Social” es del 10,9%.
- Con “Otro tipo de seguro” el 8,1%.
- **“No tiene cobertura” el 81% de la población total del país.**

En el **Área Urbana**:

- La cobertura de IPS el 16,4%, la de otro tipo de seguro es del 12,5% y el 71,2% no tiene cobertura.

En el **Área Rural**:

- El 4,5% cuenta con cobertura de IPS, el 2,9% otro tipo de seguro y el 92,6% no tiene seguro médico.

En **Asunción**:

- IPS el 23,3%, otro tipo de seguro 26,0% y 50,7% no tiene seguro.

En **Central**:

- IPS 12,8%, el 9,9 % con otro tipo de seguro y el 77,3% no tiene seguro.

1.5 Desempeño de la Economía Paraguaya en el año 2002 y Perspectivas para el año 2003²⁰:

El desempeño de la economía paraguaya durante el año 2002 es sin duda, uno de los peores registrados durante muchas décadas. En el transcurso de ese año, *el producto interno bruto per-cápita* cayó en términos reales en más de un 6%, *la inflación* superó los dos dígitos, *el déficit fiscal* llegó al 2,5% del PIB, *el sector financiero* se redujo en casi un 25%, *el comercio externo* disminuyó en un 28%, *las reservas internacionales* llegaron a los niveles más bajos de los últimos años, *el guaraní* se devaluó con respecto al dólar en casi un 50% y la inversión extranjera directa fue prácticamente nula.

Junto a los problemas económicos, el país fue **testigo en el plano interno de un creciente deterioro de la confianza de los principales agentes económicos** en las políticas de gobierno, del *aumento de los problemas de empleo de la población económicamente activa*, del *aumento de la pobreza* y de *la profundización de la crisis política* como resultado de un cruento proceso pre-eleccionario presidencial.

En el plano externo, el país enfrentó problemas de **contagio relacionados con la disminución y alto costo de la inversión** en países en vías de desarrollo,

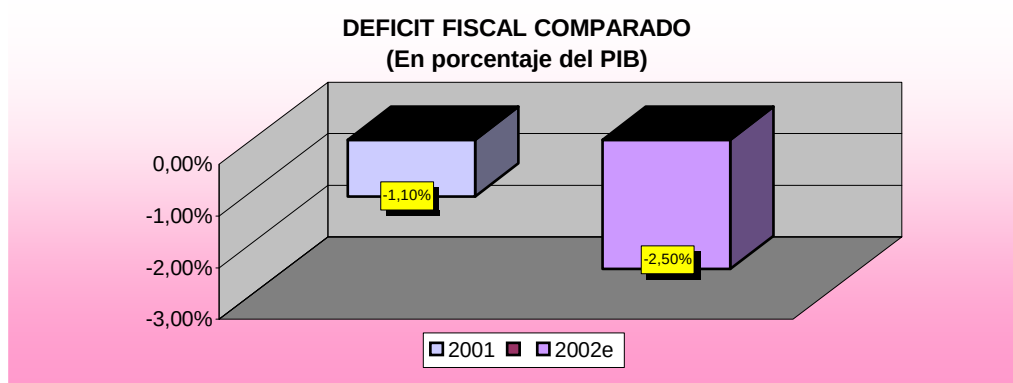
²⁰ CADEP. Estudio de Coyuntura Económica del Paraguay 2.002 – 2.003

financiamiento y de *la crisis que afectó a los principales socios comerciales del Paraguay*, esto es, Argentina y Brasil.

Las perspectivas de desarrollo del país están comprometidas por la manifiesta debilidad de las instituciones, las dificultades para establecer un plan de reforma global adecuado, fallas en las comunicaciones, errores técnicos en la implementación de políticas y la escasa capacidad negociadora mostrada por el país en el plano internacional. **El país enfrenta problemas estructurales que limitan la posibilidad de crecimiento.** Desde una *perspectiva optimista*, el país podría crecer el próximo año un **1.5%**, mientras que desde una *perspectiva pesimista* el crecimiento sería de **menos uno 1%**.

1.6 La situación de las Finanzas Públicas de Paraguay en el Año 2002:

El año 2002 fue un año particularmente difícil para las finanzas públicas del Paraguay. **El ejercicio fiscal cierra con un déficit global**, medido como porcentaje del PIB del gobierno central, de un **2,5%**, el cual más que duplica el déficit registrado en el 2001.

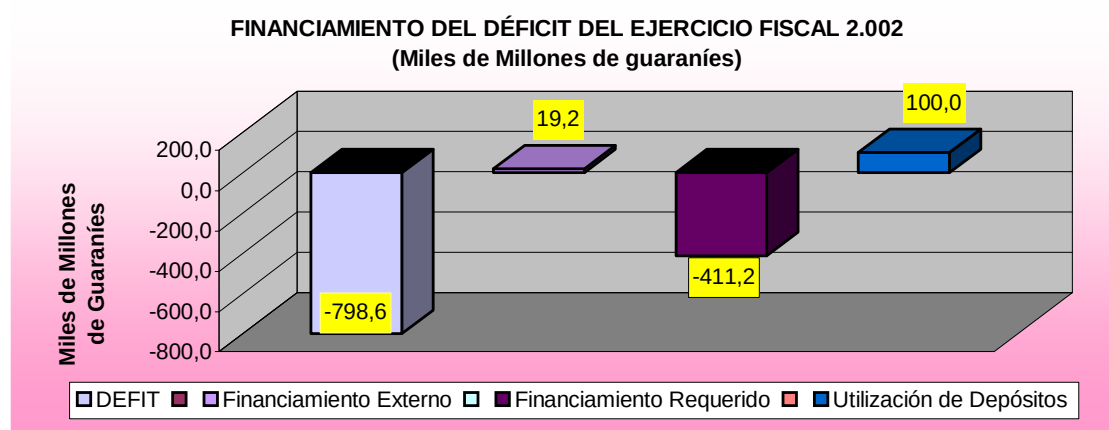


Elaborado por CADEP con datos del Ministerio de Hacienda

El total de requerimientos financieros del gobierno central superan el trillón de guaraníes; 798 mil millones de guaraníes que corresponden al déficit fiscal global y una deuda interna neta de 411 mil millones de guaraníes (de los cuales 311 mil millones de guaraníes corresponden a la deuda flotante, constituida principalmente por salarios impagos y morosidad con proveedores.

Para cubrir estos requerimientos, el gobierno dispone de 19 mil millones de financiamiento externo neto y 100 mil millones de utilización de depósitos en el Banco Central del Paraguay. En consecuencia, el gobierno central finaliza el 2002 con un requerimiento financiero neto de poco más de un trillón de guaraníes (unos 150 millones de dólares al cambio de 6.300 Gs por dólar).

La situación fiscal del Paraguay es complicada por la rigidez del gasto corriente, el deterioro creciente de los ingresos, los problemas de financiamiento creados por la paralización de la privatización de la COPACO y la no firma del acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI); y muy especialmente, por problemas estructurales derivados del régimen de



jubilaciones y pensiones del sector público, la inflexibilidad laboral y un régimen tributario poco “profundo”, inadecuado y que incentiva la evasión.

En efecto, como se observa en el gráfico siguiente, **mientras el gasto nominal corriente se incrementó en el 2002, comparado con el 2001, en un 7%, el ingreso corriente lo hizo en menos de 1%.**

**Variación Ingresos y Gastos Corrientes y Principales
Componentes 2001 - 2002**

	2001	2002e	Variación
Ingresos Corrientes	4,972	5,013	0,80%
Ingresos Tributarios	2.851	2.962	3,90%
Ingresos No Tributarios	1.925	1.903	-1,10%
Donaciones + Tansferencias	136	148	9,20%
Gastos Corrientes	4,378	4,686	7,00%
Servicios personales	2.400	2.602	8,40%
Bienes y Servicios	295	338	14,30%
Intereses contractuales	378	490	29,70%
Transferencias corrientes	1.270	1.380	8,60%

Elaborado por CADEP con datos Ministerio de Hacienda

Dentro de los gastos corrientes, los mayores aumentos corresponden a Intereses contractuales y bienes y servicios. **El incremento de gastos en Servicios Personales es el que más incide en el incremento del gasto corriente**, y consecuentemente en el aumento del déficit fiscal.

La *caja fiscal de jubilaciones y pensiones* es, sin duda, uno de los problemas más complicados que enfrenta la administración central del gobierno. El régimen de jubilaciones y pensiones beneficia a los funcionarios y empleados de la Administración Pública, a los Docentes del Magisterio Nacional, personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales, Magistrados del Poder Judicial y docentes de las Universidades Nacionales. **Los aportes de los beneficiarios activos resulta insuficiente para satisfacer la demanda de los pasivos**, lo cual ha creado un déficit acumulado que supera los 400 mil millones de guaraníes.

Analizando la composición del gasto de la caja fiscal, se aprecia que la **Fuerza Pública** (policías y militares) **representa el 37% del déficit**, el magisterio nacional el 11% y otros (pasivos) el 51%.

A pesar que el déficit fiscal no representa un porcentaje importante del PIB, la situación se torna complicada por la **escasez de financiamiento** disponible para el gobierno.

La deuda flotante, constituida principalmente por salarios impagos y compromisos con proveedores, se ha incrementado. Ante la falta de un acuerdo con el FMI, **el gobierno está obligado a buscar fondos concesionarios** como una solución parcial. Pero esto *obligará al gobierno a monetizar el déficit* pidiendo prestado del Banco Central, y por lo tanto empujando la inflación.

Unidad 2: El camino del Gobierno hacia la Reforma

El proceso de reforma estatal se inició en 1992 con la promulgación de la Nueva Constitución Nacional, que abolió una forma de estado totalitario para inaugurar, al menos en la letra un “Estado democrático, descentralizado y participativo”. Sin embargo, subsisten hasta hoy en la organización y en la práctica administrativa y política del Estado Paraguayo, elementos y prácticas institucionales y organizacionales que nada tienen que ver con la declaración constitucional de Estado democrático, descentralizado y participativo.

2.1. Modelo de desarrollo que planteó la Redefinición de los Roles del Estado, en el marco del Programa de Gobierno 1999 - 2003:

La Presidencia de la República inmediatamente después de asumir el cargo

en el año 1999, tomó dos decisiones históricas²¹:

Primero: constituyó un **Consejo Político Asesor**, integrado por los presidentes de todos los partidos con representación parlamentaria.

Segundo: unos días después constituyó por Decreto, un **Consejo Técnico Asesor**, integrado por representantes de todos los partidos, más tres diputados y tres senadores uno por cada bancada.

Los cuestionamientos que se plantearon fueron: ¿Qué hacemos?, ¿Vamos a proponerle al Gobierno algunas medidas, algunas acciones concretas para la difícil situación que vive el país?, o ¿vamos a pensar en un país que queremos? y de ¿cómo tiene que funcionar?, donde se obtuvo:

- *El primer punto fue saber. ¿Cuál es la situación hoy del país y del Estado?.*
- *Como segundo punto se consideró una realidad desde el punto de vista del Estado: **que los servicios que presta son deficientes.***

Además hay problemas de cobertura, los servicios no llegan a toda la población y hay cosas que son más generales: los servicios de salud no son satisfactorios y el servicio que tiene que dar el Estado en materia de educación es sumamente deficiente, no hay aulas, no se consigue inscribir a todos los chicos.

En resumen se dan dos coyunturas:

A. Hay problemas de retracción económica que dan la sensación de estar paralizados, y
B. Hay problemas con la prestación de los servicios públicos.

Y las propuestas que se plantearon para dar solución a estos problemas fueron:

- | |
|--|
| 1 El desarrollo económico en vez de parálisis |
| 2 La eficiencia en los servicios |

Plan Estratégico y Económico del Gobierno²²

²¹ Serie enfoque 22 – “Reforma del Estado. Fundamentos” . Centro Paraguayo para la promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social - CEPRO

²² Plan Estratégico. Económico y Social “Para Transformar la crisis en oportunidad” – Programa de Gobierno 1999-2003

El propósito fundamental del Gobierno del Paraguay fue dar respuesta a las necesidades de empleo de la población, cuyo crecimiento contrasta con el comportamiento recesivo de la economía y se traduce en pérdida de calidad de vida y empobrecimiento. Dos tipos de soluciones fueron utilizadas comúnmente hasta los años 80 por gobernantes de todo el mundo, para crear puestos de trabajo y reactivar economías recesivas:

(a) la generación de empleo por el propio Estado , ampliando la burocracia administrativa o creando empresas públicas estatales;
(b) la ampliación del gasto , para la contratación de obras públicas, con lo cual se inyectaban recursos para incrementar el poder adquisitivo de la población, aumentando así la demanda de los bienes y servicios producidos por el sector privado y por las empresas públicas.

En el mundo actual, caracterizado por el movimiento irrestricto de capitales, la ampliación indiscriminada del empleo público y del gasto público ya no produce beneficios sino que originan déficit y son:

(a) déficit de desempeño , cuando las oficinas públicas superpobladas de empleados mal pagados, se vuelven cada vez más burocráticas e ineficientes, sin mecanismos de control y proclives a la corrupción;
(b) déficit fiscal , cuando el gobierno, para financiar el gasto creciente se ve obligado a incrementar su endeudamiento externo e interno, encareciendo la tasa de interés doméstica, lo que resta competitividad a los sectores productivos y se transforma en impuesto inflacionario; y
(c) déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos , como resultado de la creciente desconfianza de los operadores económicos en la moneda nacional, ante el riesgo de devaluación derivado del endeudamiento excesivo del Gobierno para financiar el aumento del gasto.

Consecuentemente, cuando en este Plan se habla de agotamiento de modelos, se está afirmando que, para dar respuestas a las necesidades de trabajo y bienestar de la población, **el Gobierno Paraguayo ya no puede recurrir a los conceptos**

tradicionales de intervención estatal que se mencionaron arriba, ni cimentar el desarrollo productivo del país en la sola exportación de productos primarios, y encontrar nuevas formas de resolver las necesidades sociales y aumentar la productividad y competitividad de la economía paraguaya.

El objetivo del Plan Estratégico, Económico y Social fue lo siguiente:

“Sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo apoyado en la iniciativa privada, eliminando los obstáculos e ineficiencias estructurales de nuestro sistema productivo e institucional para lograr el incremento sostenido y sostenible del PIB Real per cápita, el aumento de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza”,

objetivo que hoy en día está siendo reformulado, por la visión actual del nuevo presidente electo.

2.2 La Reforma del Estado Paraguayo

El 25 de enero del 2000, mediante el Decreto N°7. 252, el Poder Ejecutivo crea la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado, como órgano técnico dependiente de la Presidencia de la República. La misma es la encargada de llevar adelante el “Proceso de Reforma del Estado”, el que se halla contemplado en el Programa de Gobierno de 1999-2003. En el año 2003 se decide eliminar el presupuesto para esta secretaría y el Congreso Nacional dispone que los funcionarios pasen a depender de la Secretaría Técnica de Planificación.

Decisión que debe ser evaluada y replanteada con una visión objetiva, futurista y patriótica, corrigiendo los criterios y estrategias si así correspondiere, a fin de establecer una continuidad del proceso de las tan necesarias reformas.

¿En que consiste la Reforma del Estado?

La Reforma del Estado es una estrategia de crecimiento a mediano y largo plazo, que apunta a la disminución de la pobreza de la población, mediante la mejora de la distribución del ingreso, a través de la reasignación del gasto público hacia los sectores sociales (educación y salud) y a la inversión en infraestructura.

¿Qué implica la Reforma del Estado?

- Que el estado ya no se ocupe de las funciones que el sector privado puede realizar.
- Que el estado se concentre en cumplir sus funciones propias e indelegables, orientando los recursos públicos a necesidades prioritarias de la sociedad y evitando una intervención dispersa y desordenada en diversos sectores de la economía.

Las acciones previstas que se trazaron en el PEES para avanzar en el proceso de reforma y modernización del Paraguay fueron:

Reformas estructurales: desarrollo productivo, competitividad e inversiones que permitirán sustancialmente modificar el rol de los agentes y el funcionamiento de los mercados, otorgando al sector privado un papel protagónico, dentro de la sociedad económica y reorientando las funciones del sector público hacia actividades normativas, de facilitación y regulación, de construcción de infraestructuras sociales, de saneamiento básico, educación y salud.

Reformas políticas y administrativas: el desarrollo institucional y la modernización del estado para el fortalecimiento de la gestión pública con un enfoque estratégico y territorial orientado a resultados controlables; así como la creación de instituciones orientadas a apoyar el desarrollo de la competitividad, para permitir al estado el cumplimiento eficiente de sus nuevos roles. En cuanto a las reformas políticas, existe la promulgación de una Ley de la Nación que Rediseña la Capacitación Laboral, a un Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral por competencias laborales, tanto para el sector formal, no formal e informal.

Reformas sociales: desarrollo humano y reducción de la pobreza, que permitirán ejecutar reformas sociales que propiciarán la reducción de las brechas y el aumento de la calidad de vida de la población. Las políticas deberán orientar los aspectos a ser

considerados para las reformas sociales en cuanto al desarrollo humano, se debe incentivar las oportunidades de trabajo, como también la calificación laboral.

Disciplina fiscal y monetaria: equilibrio macroeconómico para evitar que los desequilibrios producidos por la demora en ejecución de las reformas estructurales socaven la implementación del nuevo modelo de desarrollo. Se establecen nuevas reglas para una administración fiscal disciplinada y para la ejecución de una política monetaria orientada a mantener bajos niveles de inflación, el libre flujo de capitales y un tipo de cambio real competitivo:

Objetivos:
a. Conseguir mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la función pública.
b. Mejorar la coordinación de las políticas públicas.
c. Fortalecer las instituciones del Estado.
d. Impulsar la descentralización y la participación ciudadana.
e. Optimizar la asignación de los Recursos de acuerdo a las prioridades y plazos.
f. Crear las condiciones para el crecimiento económico y social sostenible.
Condiciones:
a. Evitar la inestabilidad macroeconómica (fiscal, monetaria y cambiaria)
b. Lograr un pacto político que permita avanzar en la reforma.
c. Crear una comisión técnica encargada de desarrollar la agenda de la Reforma del Estado.
d. Mantener la estabilidad política y el proceso democrático.

2.2.1 Agenda de Reforma del Estado del Poder Ejecutivo (2001 – 2003):

- I. **Participación Privada en Empresas Públicas:** una de las principales acciones que el Estado decidió impulsar en la economía y en la sociedad, fue el traspaso de las empresas públicas a operadores estratégicos, acompañadas de la creación y o fortalecimiento de los entes reguladores en algunos casos.

Atendiendo que existen circunstancias en las que el libre mercado no actúa eficientemente, las cuales se denominan fallas de mercado, y justifican la intervención del estado, pero ya no como productor de bienes y servicios, sino como Regulador y Normador del Sector, los procesos deben establecerse en función a tres variables:

- a.) *Fijación de Tarifas máximas*
- b.) *Control de Calidad*
- c.) *Defensa de la competencia y la inversión*

Cronología Política a partir del año 1991:

- a. **En el año 1991**, el gobierno de Juan Carlos Wasmosy presenta la primera lista de empresas privatizables, conformadas de la siguiente manera: Líneas Aéreas Paraguayas, La Destilería Cañas Paraguayas – CAPASA, Aceros del Paraguay – ACEPAR, Flota Mercante Paraguaya – FLOMEPARSA y el Ferrocarril Central Carlos Antonio López – FCCAL.
- b. **En 1994**, se anuncia la primera privatización, la empresa estatal “Líneas Aéreas Paraguayas”, donde los activos de LAP no superaban los 10 millones de dólares, pero las autoridades cotizaron los bienes sobre una base de 24 millones 300 mil dólares, dando valor al aspecto intangible representado por las rutas internacionales con EEUU y la Unión Europea. Para septiembre de 1994 se confirma la adjudicación de la Aerolínea LAPSA al consorcio Cielos de América, formado por SAETA de Ecuador y firmas Paraguayas que pagaron 22 millones de dólares por una participación del 80%.
- c. **Para Octubre de 1994** el Congreso Nacional confirma su acuerdo con la primera lista de empresas sujetas a privatización: el segundo grupo de empresas sujeto a privatización incluye: ANTELCO; CORPOSANA y ANDE. En el caso de las dos últimas sólo estaban previstas ser privatizadas parcialmente.
- d. **Septiembre de 1995**, el Congreso aprueba una legislación habilitante global para las privatizaciones, pero la ley da a la legislatura la facultad de seleccionar las empresas a privatizar y reglamentar cada caso.

- e. **En Diciembre de 1995**, se promulga la Ley N° 642 de Telecomunicaciones, mediante la cual se crea una comisión nacional de comunicaciones – CONATEL, para la regulación administrativa y técnica, así como para la planificación, programación, control y fiscalización de las telecomunicaciones nacionales. La CONATEL absorberá a los empleados y al patrimonio de la ANTELCO.
- f. **En Marzo de 1996**, el gobierno de Wasmosy anuncia que las operaciones principales consistirían en la enajenación de la Telefónica Estatal y del Instituto de Previsión Social, que recibirían tratamientos diferentes. La ANTELCO sería transformada primero en una sociedad anónima y posteriormente se ofrecería al público una participación mayoritaria. El IPS sería dividido en dos organismos: uno para proporcionar el seguro de salud y el otro para la administración de las pensiones. A partir de esto, se previó introducir una Ley para permitir la creación de un régimen opcional de Seguridad Social Privada.
- g. **En Noviembre de 1996**, el gobierno anuncia la privatización de dos bancos: Banco Nacional de Fomento – BNF, la segunda institución del estado en importancia después del Banco Centra - BCI y el Banco Nacional de Trabajadores – BNT, cuyos fondos provenían de aportes obligatorios de empleadores y empleados.
- h. **Febrero de 2000**, el gobierno anuncia que el proceso de privatización comenzará con ANTELCO y CORPOSANA y les seguirán la compañía de Electricidad, la fábrica de Cemento y la refinería de Petróleo.
- i. **En fecha 28 de junio de 2000** se promulga la Ley N° 1567 que aprueba la financiación del proyecto de reforma para los sectores del agua y las telecomunicaciones con el Banco Mundial.
- j. **El 19 de Octubre de 2000**, es promulgada la Ley N° 1614 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público, de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, mediante la cual se crea el Ente Regulador de Servicios Sanitarios – ERSSAN, dependiente del Poder Ejecutivo y dirigido por un Comité de Administración para regular supervisar y administrar la prestación del servicio.
- k. **24 de Octubre de 2000**, es promulgada la Ley N° 1615, de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central. Esta ley persigue la

reorganización y transformación de las entidades del estado, productoras de bienes o prestadoras de servicios para convertirlas en Sociedades Anónimas, denominadas Entidades Públicas del Estado en Reforma o Transformación – EPERT y la modernización, reformas o supresión de los Organismos de la Administración Central –ODAC, dependientes del Poder Ejecutivo. Quedando excluidas de las ODAC, las entidades públicas que presten servicios financieros, entes reguladores de supervisión, seguridad y control. Luego de transformada una EPERT, el P.E. puede vender parcial o totalmente las acciones o capitalizarlas .

- l.* **Noviembre de 2000**, el gobierno paraguayo tiene intención de privatizar tres compañías más: Administración Nacional de Electricidad –ANDE; Industria Nacional de Cemento – INC; Petróleos Paraguayos – PETROPAR. El presidente de la república firmó el 3 de noviembre el Decreto N°11054, que declara iniciados los procesos de reorganización y transformación de las EPERT.
- m.* **Durante el año 2001**, estaba prevista la privatización de la Compañía Paraguaya de Comunicación – COPACO, de acuerdo con la Ley de Privatizaciones. *Sin embargo este proceso fue detenido por presuntas irregularidades en el manejo administrativo de la preparación de la venta.*
- n.* **En fecha 05 de junio de 2002**, por la Ley N°1932, se suspende la aplicación de la Ley N°1615/00.
- o.* Por Decreto N°18439 del **05 de septiembre de 2002**, a través de la Subsecretaría de la Reforma del Estado, se procederá a implementar reformas en COPACO y ESSAP.

Analizando la situación de los actores involucrados estratégicamente en el proceso de traspaso de la Ex ANTELCO al sector privado y ante la confusión generada por los responsables de administrar dicho proceso, **a pocos días de la venta** (abril - mayo - junio 2002), **estalló el escándalo político**: la concesión de la escrituración de COPACO para la emisión de acciones a un escribano privado, amigo personal del presidente Luis Ángel González Macchi, con una pérdida para el Estado de 500.000 USD, fue argumento más que suficiente para que **el Congreso parara no solo la privatización de la telefónica, sino todo el proceso de venta de empresas**

públicas, resquebrajando aún más la muy difícil situación económica en la que se encontraba el país.

- II. **Modernización del Poder Ejecutivo** (Ministerios y Racionalización Administrativa): Tiene por objetivo diseñar una nueva estructura que evite las duplicidades de niveles, esfuerzos y recursos y que promueva el desarrollo normativo y organizacional. Con una nueva visión las instituciones públicas deberán ser: ***“Descentralizadas”, “Innovadoras”, “Flexibles”, “Con aprendizaje Rápido”, “Competitivas”, “Con mecanismos no burocráticos”.***

En materia de Recursos Humanos, ***la profesionalización y establecimiento de un Sistema de Carrera***, con determinación de las condiciones: de Ingreso, de Promoción y Ascenso, de Evaluación de Desempeño, de Responsabilidad Personal, de Remuneraciones, de Beneficios Sociales, de Desvinculación; trabajando en una Organización con estructuras administrativas configuradas y dimensionadas en concordancia con los servicios a ser brindados para desarrollar a través de la tecnología comunicacional e informática, una gestión con criterios de: *eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y economicidad*, para el cumplimiento de los objetivos institucionales que tienen por finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad.

- III. **Descentralización:** En el marco de la Reforma del Estado Paraguayo la Descentralización ocupa un sitio de suma importancia porque pretende cambiar el actual modelo de Estado: “Centralizado en la decisión y ejecución de políticas, desarrollista e interventor” a un NUEVO ESTADO: ***“descentralizado, normador, regulador y promotor de las relaciones económicas y sociales”.*** Para la implementación de la Ley General de Descentralización los tres niveles de Gobierno (nacional, sub-nacional y local) deberán acordar la matriz de asignación de competencias. Este proceso permite a los ciudadanos la asignación y administración de recursos presupuestarios a nivel local,

identificado más de cerca y satisfaciendo las necesidades prioritarias de los habitantes de la región.

- IV. **El Sistema de Adquisiciones Públicas:** se enfatiza en la necesidad de reformar el sistema de adquisiciones públicas, a fin de diseñar y establecer un Sistema Nacional de Compras del Estado, que al contar con un **marco normativo moderno y eficaz**, y disponer de **mecanismos operativos y procedimientos claros y simples**, conduzca a un modelo de adquisiciones públicas basado en principios de eficiencia y transparencia. En fecha 21 de Enero de 2003 se ha promulgado la Ley N° 2.051 de Contrataciones Públicas, que actualmente se encuentra pendiente su reglamentación para la entrada en vigencia.
- V. **Reformas de la Seguridad Social:** la propuesta de readecuación del sector salud, tiene como meta el mejoramiento de los niveles de salud de la población, a través de **la ampliación de la cobertura de los sistemas de servicios**, logrando de esa forma la financiación de un porcentaje cada vez más elevado de las prestaciones requeridas, a través del seguro social, modificando así, el actual sistema de renta determinada exclusivamente de naturaleza pública.
- Así mismo, esta reforma abarca otros componentes de la seguridad social como sería el caso de **las jubilaciones o del subsidio al desempleo**.
- VI. **Reforma de la Banca Pública:** la necesidad de proveer recursos de largo plazo, con tasas adecuadas a las micro y pequeñas empresas, a los campesinos como también al segmento de la construcción de viviendas económicas, supone la creación de intermediarios financieros que puedan canalizar en forma indirecta tales recursos en un esquema conocido como de **“Segundo Piso”**, a instituciones financieras intermediarias de “Primer Piso”, las cuales operan directamente con el público. Esto abarca la **fusión o unificación de las funciones de los esquemas de segundo piso existentes**.

Por lo que se plantea en el primer paso: que el Fondo de Desarrollo Campesino – FDC; la Unidad Técnica Ejecutora de Programas dependiente del Banco Central del Paraguay – UTEP; y el Fondo de Desarrollo Industrial – FDI se fusionen en una sola entidad de carácter autónomo denominada “**Banco de Refinanciamiento del Paraguay S.A.E.C.A**”.

En el segundo paso: la readecuación de la organización y el funcionamiento de las tres instituciones.

Como tercer paso: la reestructuración de la Banca Pública, mediante la modificación de la Carta Orgánica del Banco Nacional de Fomento, a través de una ley y la unificación de criterios en cuanto a otros intermediarios de primer piso como el: Crédito Agrícola de Habilitación, el Fondo Ganadero y el Consejo Nacional de la Vivienda.

En el cuarto paso: Fortalecimiento de las Instituciones Financieras Intermedias – IFI’s, a través del impulso y desarrollo de un mercado de asesoría técnica.

- VII. **Reforma Tributaria y Modernización de las Aduanas:** el aumento de la recaudación tributaria, depende de una decidida acción de **modernización y reestructuración de la Sub-Secretaría de Tributación**, para: a) simplificar los procedimientos burocráticos de pagos tributarios; b) mejorar la planificación y control impositivos y c) evitar la corrupción y la impunidad, implementando mecanismos de incentivos y castigos. Es posible implementar *un sistema gradual de tercerización de control y participación voluntaria de ciudadanos en controles en altos niveles de evasión*, como las aduanas. Igualmente la mejora de la administración tributaria debería contemplar la capacitación de recursos humanos, el retiro voluntario de funcionarios y la actualización del sistema informático.

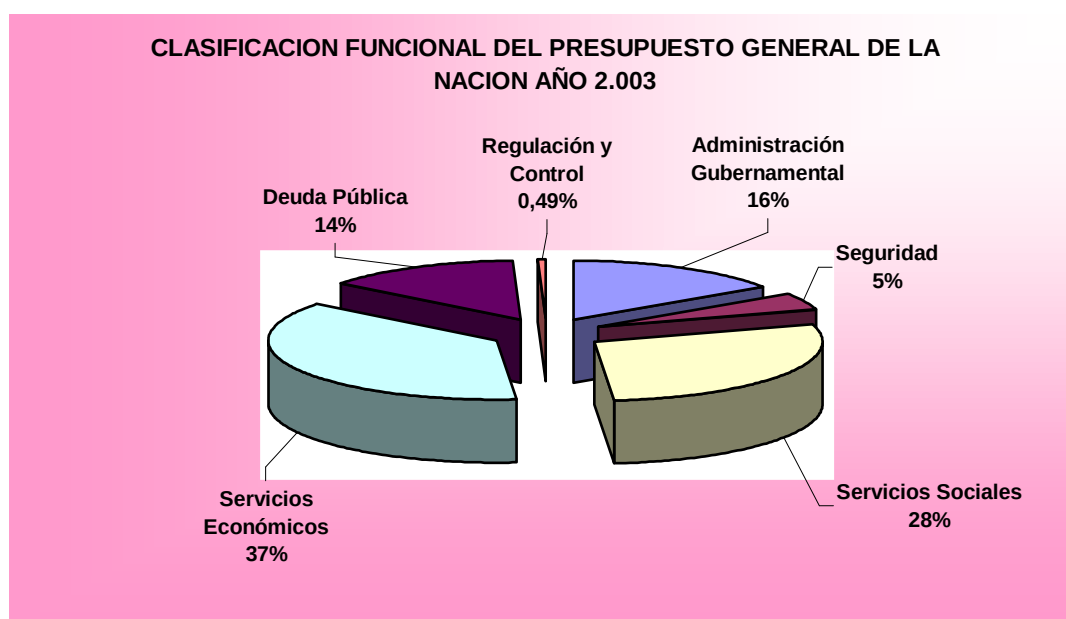
El *proceso de cambio que se requiere es complejo y exige la capacidad de tomar decisiones firmes, adecuadas y oportunas*, considerando que las acciones que se deben impulsar tienen un **costo político y social**, motivo por el cual las mismas no se

han aplicado aún cuando se hablan de ella desde 1990. Pero de no asumir estos costos, el destino del Paraguay no solo será el de ser uno de los países más retrasados del cono sur, sino el más pobre, con una mayor iniquidad en la distribución de la riqueza que la que hoy representa. Si la actual crisis se profundiza, la posibilidad de revertirla agudiza la relación entre el tiempo de recuperación y su costo.

2.3 Clasificación Funcional del Presupuesto del año 2003:

Al analizar la Ley N° 2061/02 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2003, específicamente la Clasificación por Finalidades y Funciones, esta nos permite identificar las finalidades específicas de las asignaciones de recursos, la naturaleza de los servicios que el Estado brinda a la comunidad, así como el análisis de las tendencias de los gastos por función o por finalidad global.

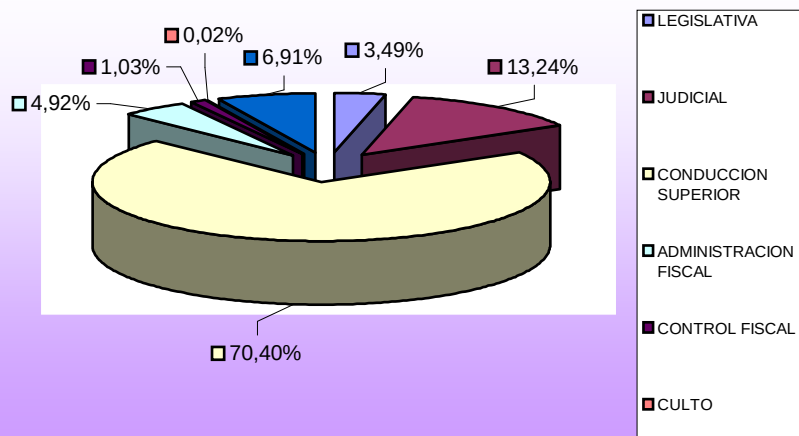
Es así como podemos indicar que el **Estado Paraguayo invierte sus recursos de la siguiente manera:**



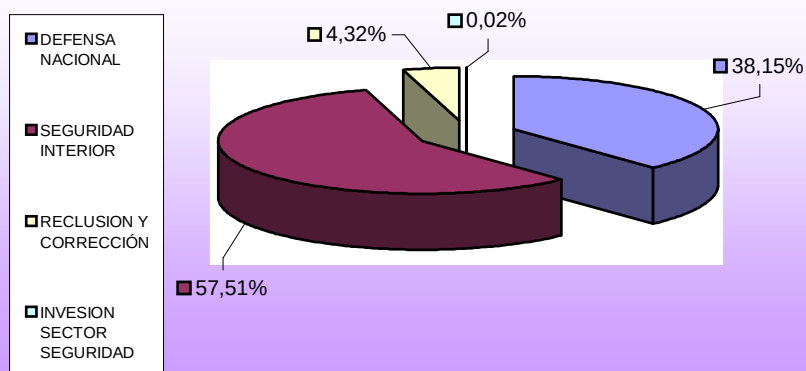
REFORMULAR EL PAPEL DEL ESTADO

Y sus efectos socio-económicos en el Paraguay

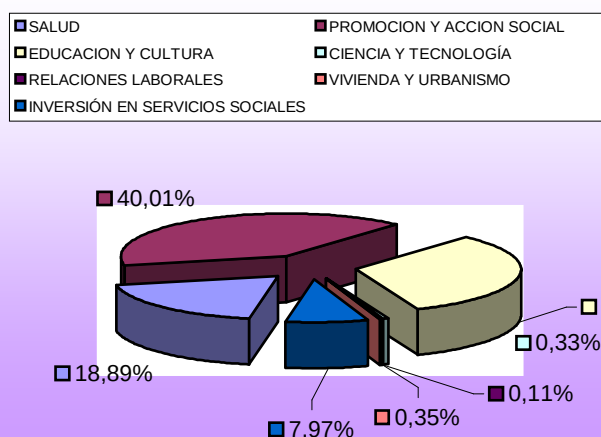
100 ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL



200 SEGURIDAD



300 SERVICIOS SOCIALES



2.4 El Acuerdo Stand By y la Ley de Transición Económica

A fin de acceder a créditos, que reanimarán la economía del país, provenientes de organismos multilaterales, se debe cumplir con ciertos requisitos y exigencias. El Gobierno del Paraguay debe negociar, con el Fondo Monetario Internacional, la firma de un Acuerdo “Stand By”, que consiste en un **paquete de medidas económicas** que incluye:

- *La Reforma de la Banca Pública*
- *La Reestructuración de Ministerios*
- *La Reducción del Personal Público*
- *La Erradicación de la Corrupción*
- *El Fortalecimiento de las cuentas del Estado, con las Reformas de las Pensiones de los funcionarios*
- *El control del Gasto*

Todo esto sustentado en la venta de dos empresas estatales: la Telefónica ANTELCO y la empresa de Servicios Sanitarios CORPOSANA.

Para la suscripción de este acuerdo, se deberá cumplir primeramente con dos leyes básicas: de “**Transición Económica**” y de “**Reforma Financiera**”.

La primera, Ley N°2.091 de Transición Económica que crea algunos impuestos como: a) la patente fiscal y b) el aumento de la tasa del Impuesto al Valor Agregado – IVA.

La Segunda, Ley de Reforma Financiera, que crea un fondo con bonos del tesoro y aportes de los bancos para garantizar el ahorro público y establece mecanismos de resolución rápida para entidades financieras con problemas.

Recientemente en el mes de mayo de 2003, el Poder Ejecutivo a través del Decreto N°21.069/03 dio a conocer algunas objeciones y aceptación de los diferentes artículos de la Ley de Transición. Se citan a continuación los puntos que **no fueron aceptados**: a) *Suprimir la asignación de vehículos a funcionarios de instituciones públicas*, b) *Aumentar o disminuir el Impuesto Selectivo al Consumo a determinados productos*, c) *Grabar solo la exportación de cuero crudo*, d) *Eliminar el Impuesto a los Actos y Documentos aplicado a las entidades del sistema financiero*, e) *se rechaza*

parcialmente la patente fiscal a auto vehículos en lo referente al valor Aforo de los rodados y la tasa impositiva de 0,5% para vehículos nafteros y 1% para vehículos gasoleros.

Por otro lado, exponemos brevemente los **puntos aprobados** por el Decreto mencionado:

- a) Recortar entre 5 y 7% los beneficios de los jubilados y el 100% los beneficios a militares y policías retirados,
- b) suprimir cargos vacantes del Estado y los cargos de los consejeros de las entidades descentralizadas,
- c) grabar con el Impuesto a la Renta la ganancia en el exterior,
- d) establecer para contribuyentes de tributo único que facturen menos de G. 15.000.000, un impuesto de G. 400.000 por año, así como para aquellos que declaren no haber tenido movimiento y 4% para los que facturen más de G. 15.000.000 anual.
- e) generalizar el pago del IVA por la prestación de servicios, cualquiera sea el monto de sus ingresos,
- f) reimplantar el impuesto a la comercialización interna de ganado vacuno (tasa impositiva 1,5%),
- g) beneficiar con el 50% de la multa a los funcionarios que denuncien infracciones fiscales,
- h) devolver al Ministerio de Hacienda el poder para fiscalizar el pago de tributos de las entidades financieras,
- i) aprobar parcialmente la creación de una patente fiscal para auto vehículos, pero es inaplicable porque se vetaron algunos puntos,
- j) limitar los contratos de servicios de abogados,
- k) el Poder Ejecutivo debe aumentar en 10% la cantidad de contribuyentes por semestre durante el presente ejercicio.

En vista que el Poder Ejecutivo, ha vetado parcialmente esta ley no entrará aún en vigencia, lo que hace suponer un panorama económico preocupante.

Unidad 3: Vicios, producto de una estructura que quedó en el tiempo

3.1 Estado paternalista y protector

El origen y consolidación de una visión paternalista del Rol del Estado se fue agudizando por la acción de gobiernos dictatoriales que han precedido a la democracia actual, los mismos han estructurado una cultura y una organización cerrada y verticalista en el ámbito de la gestión tanto del estado como de la ciudadanía. *El paternalismo mal entendido ha sumido a los paraguayos en una sociedad cómoda y prebendarista que todo lo espera de “arriba”.*

La sociedad civil existe y es la fuente originaria del Estado, la misma se fortalece a partir de la vigencia de regímenes democráticos y se diluye con los sistemas totalitarios.

3.2 Deficiente capacidad de Gestión y Gerenciamiento de las Instituciones

Existen factores que no favorecen la capacidad de gestión y el buen gerenciamiento de las instituciones, entre ellas se pueden citar la falta de:

- Idoneidad de los funcionarios
- Instrucción insuficiente
- Recursos humanos técnicos
- Recursos económicos
- Voluntad política decidida
- Sensibilización ambiental
- Tecnología apropiada

Además, otro factor común, es **el Nepotismo**, donde el funcionario público ofrece puestos de trabajo a parientes o amigos; sin que estas personas estén capacitadas para realizar esa tarea y que a la larga se convierte en una de las principales debilidades del sistema.

3.3 Influencia de la política

En general, las instituciones de la administración pública están muy ligadas a las instituciones políticas, lo que hace difícil su independencia. Es

prácticamente imposible establecer un sistema eficiente basado en la meritocracia, cuando todos los gobiernos de turno tienen acceso y control sobre los funcionarios.

Toda sociedad adopta decisiones que afectan a la colectividad. Pero quienes las dictan no son las masas, sino la minoría dirigente. El tipo de líder político de nuestro país depende de la estructura económica y social de un electorado bastante desinformado de la realidad, porque **la sinceridad y honestidad en política no suelen ser las mejores herramientas a la hora de proceder**, ya que las repercusiones de sus discursos son tan enormes que las palabras han de sopesarse cuidadosamente. Las ayudas (alimentos, medicinas y equipos), suelen concederse con fines políticos y no por el motivo de mejorar la condición humana.

3.4 Corrupción

Es ciertamente un problema sumamente importante y de gran trascendencia pública, ***que increíblemente esta dejando de ser excepción para convertirse en costumbre.***

Surge cuando el interés privado de los funcionarios irrumpe en el recinto sagrado del interés público. Se debe distinguir entre “**acto corrupto**” y “**estado corrupto**”.

El acto corrupto es la solución perversa que un conflicto de intereses, que tiene lugar cuando una persona obligada moral o legalmente hacia un interés ajeno lo pospone en función de un interés propio”.

El estado corrupto existe cuando los actos de corrupción se han vuelto tan habituales que la corrupción se convierte en sistema. El **IPC - Índice de Percepción de Corrupción** mide la percepción del grado de corrupción, **en el año 2002 en Paraguay** este indicador reflejó valores de **1,7²³**. Con una escala

²³ Transparency Internacional 2002

de calificación que varía desde “0” a los países altamente corruptos y “10” para los perfectamente transparentes.

Existen varias formas de actos corruptos: la **exacción**, es la que se da cuando el funcionario público exige al usuario el pago por un servicio que es obligación del funcionario realizar; la **concusión** se da cuando el funcionario acepta propina del pueblo para realizar el favor solicitado, es la otra cara de la exacción; el **nepotismo**, donde el funcionario público ofrece puestos de trabajo a parientes, amigos o correligionarios sin que estas personas estén capacitadas para realizar esa tarea; el **cohecho**, es cuando el protagonista es el alto funcionario público, quien se beneficia con una coima al elegir en un proceso de compras a una empresa en particular; el **peculado** se da cuando, el funcionario público desvía los fondos estatales en beneficio propio, otros funcionarios, amigos, parientes, o para un partido político.

A continuación, hemos sintetizado algunos efectos de la corrupción:

- a) **Debilitamiento de las instituciones democráticas**, ya sea; la Municipalidad, Gobernación, Parlamento, Poder Ejecutivo, Poder Judicial.
- b) **Aumento de la pobreza en el país**, muchas de estas instituciones conformadas en elecciones libres de la ciudadanía, encuentran dificultad para desenvolverse eficazmente porque personas corruptas limitan su correcto funcionamiento.

*Otros efectos importantes son el rechazo de la gente para apoyar y contribuir con las actividades emprendidas por el sector público y una contracultura de la corrupción que menosprecia al trabajador. Es decir, cuando los bienes de los corruptos son obtenidos fácilmente **no existe estímulo para el trabajo honesto**, entonces nos preguntamos:*

¿qué hacer contra la corrupción?,

para luchar contra la corrupción hay que buscar soluciones en equipo, **conformar grupos y llegar a tener un movimiento ciudadano que enfrente**

a esta peste, que destruye las instituciones democráticas. *Y la sociedad se plantea:*

¿puede acabar la corrupción?,

para ello, se deben acabar con los grupos y las personas que favorecen la corrupción en el sector público. **Intentar pelear de forma individual, es la peor salida para terminar con la corrupción**, sin embargo con un grupo se puede tener soluciones a los problemas y el beneficio será para la sociedad que reclama.

Existe un conjunto de medidas que pueden sentar las bases para *prevenir y luchar contra la corrupción*:

- Idoneidad de los funcionarios.
- Institucionalización en el manejo de los bienes públicos.
- Acceso libre al control de los bienes públicos (transparencia)
- Control permanente externo y cruzado
- Penas a corruptos y corruptores.

La raíz de todos los vicios, abusos y otros males que azotan hoy nuestro país, es precisamente ese tradicional déficit que tenemos los paraguayos y nos hace tan “especiales”: **la resistencia a cumplir la ley**. Esa mala costumbre está tan profundamente arraigada entre nosotros, que hasta se podría decir que forma parte de nuestra idiosincrasia. Se podrán corregir estos rumbos tan extraviados con una buena Educación Cívica.

II PARTE

"Marco de Referencia"

Unidad 4: América Latina entre la crisis y las alternativas

4.1. Redefinición del papel del Estado en América Latina²⁴

Al iniciarse el siglo XX, la economía mundial estuvo regida por el liberalismo²⁵. El patrón oro y los principios del librecambismo²⁶ se constituyeron en la base de sustentación de la hegemonía británica. Progresivamente, **el modelo librecambista se fue agotando** hasta que la agudización de las pugnas inter imperialistas condujo a la primera guerra mundial y a la ruptura del relativo "equilibrio" del comercio internacional.

El abandono del patrón oro y la imposición de restricciones en el intercambio y en los flujos financieros introdujo profundas modificaciones en el escenario económico. Así, al finalizar la primera guerra, Gran Bretaña perdió su antigua supremacía y Estados Unidos avanzó aceleradamente hacia la consolidación de su futuro predominio.

A mediados de los años veinte, se restableció parcialmente el patrón oro, se fue recuperando el ritmo de las inversiones de capital y Estados Unidos concentró la mayor parte del oro y de las divisas extranjeras. Entre 1925 y 1929 se registró un extraordinario crecimiento de la economía norteamericana y el aumento de sus inversiones en América Latina.

Las tendencias expansionistas de la economía sufrieron una brusca interrupción con el estallido de la crisis mundial de 1929. Desde el año anterior se manifestaron ciertos síntomas de saturación, debido **al exagerado crecimiento industrial que no guardo relación con la capacidad de absorción de los mercados**. Paralelamente, se desató una ola especulativa que desembocó en el **crack de la Bolsa de Valores de New York** en octubre de 1929.

²⁴ Redefinición del papel del Estado en América Latina. Catalina Banko. Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Católica de Venezuela

²⁵ Doctrina política o económica que defiende la aplicación de la libertad en la sociedad

²⁶ Doctrina que defiende el "librecambio": comercio entre naciones sin prohibiciones o derechos de aduana

Las repercusiones de esta crisis se reflejaron en una prolongada recesión de la actividad industrial, bancaria y comercial que condujo al **colapso del modelo librecambista**, cada nación aplicó políticas proteccionistas, las exportaciones de productos primarios se derrumbaron, causando reducción del empleo y de los ingresos públicos en las naciones monopductoras, a esto se le suma el estallido de la segunda guerra mundial que profundizó los desequilibrios económicos, ocasionando una nueva dislocación del comercio y de los flujos financieros internacionales.

El cierre de los mercados exteriores, una política comercial restricta a los países industrializados y la caída de los precios de las materias primas condujeron a *una profunda reflexión en torno al futuro de la economía latinoamericana*. La crisis económica, la prolongada depresión de los años treinta, el estallido de *la segunda guerra mundial en 1939* contribuyeron a sacudir los basamentos ideológicos del liberalismo. De esta situación se derivó la tendencia a **asignar al Estado una misión fundamental en el estímulo del crecimiento económico**.

a) Comisión Económica para América Latina (CEPAL):

En el contexto de las transformaciones económicas de la segunda posguerra, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) promovió la creación en 1948 de la **Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**. El objetivo de ese organismo fue presentar un **modelo económico que hiciera posible el desarrollo de las naciones latinoamericanas** mediante el impulso a la industrialización, para lo cual era indispensable **redefinir el rol del Estado** en la implementación de programas destinados a **eleva la productividad en los sectores agrícola e industrial**. La CEPAL, por la insuficiente acumulación de ahorro, la escasa formación interna de capital y las limitaciones de las naciones exportadoras de materias primas, para importar bienes de capital sugirió la necesidad de promover las inversiones extranjeras. De acuerdo con esa óptica, el aporte de dichos capitales sería un importante factor para motorizar el desarrollo económico en los países latinoamericanos, dentro de un sistema de relaciones internacionales basado en la **"cooperación"**.

En este contexto, desde *la década de los cincuenta* se registró un **constante flujo de capitales** desde los países industrializados a los periféricos a través de inversiones realizadas por las grandes corporaciones multinacionales.

Ante el creciente temor por *el avance del comunismo* y con el objetivo de disminuir la conflictividad social, como resultado de la creciente desigualdad en el escenario latinoamericano, los Estados Unidos promovieron la iniciativa denominada **“Alianza para el Progreso”** cuyos principios básicos quedaron asentados en la carta de Punta del Este de 1961, donde se planteó la necesidad de organizar programas de ayuda financiera e impulsar así el desarrollo y el progreso social

Los objetivos planteados por la Organización de Estados Americanos - OEA no llegaron a materializarse debido a que los países latinoamericanos acudieron frecuentemente al **endeudamiento externo** como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio y el déficit de la balanza de pagos, reconociendo que las metas propuestas en la Carta de Punta del Este no satisfacían, ya que **los volúmenes de financiamiento no alcanzaron** los niveles necesarios para permitir una transferencia neta de recursos a la región.

Igualmente, el modelo de desarrollo propuesto por la CEPAL *comenzó a presentar múltiples dificultades* derivadas de las relaciones económicas mundiales, en la medida que subsistían las prácticas proteccionistas por parte de las naciones industrializadas. Así mismo, el sistema de tenencia de la tierra y la concentración del ingreso en grupos reducidos de la población, junto a la escasa movilidad social y la "ignorancia de las masas" eran factores que impidieron la transformación.

El Consejo Interamericano Económico y Social - CIES propuso la **participación directa del Estado** en la asignación de recursos para la inversión, y también en el proceso de capitalización de aquellos sectores de "alta rentabilidad social y de escaso incentivo para la participación privada", conjuntamente a la adopción de una *política de redistribución del ingreso en favor de los trabajadores rurales y urbanos*.

La meta del desarrollo económico estaba enfrentada a un cúmulo de limitaciones estructurales, mientras se iba desvaneciendo la expectativa de lograr una verdadera cooperación internacional. Era necesario por tanto, **reformular el papel del**

Estado en la transformación económica y propiciar nuevas estrategias para alcanzar el desarrollo.

b) Consenso de Washington:

Se conoce como "Consenso de Washington" al **paquete de medidas de privatización, liberalización y desregulación**, diseñado por académicos y economistas norteamericanos, funcionarios de gobierno de ese país, los economistas del FMI – Fondo Monetario Internacional y el BM – Banco Mundial, que constituyen hace 20 años la receta básica del "Ajuste Estructural".

La primera formulación del llamado "Consenso de Washington" se debe a John Williamson; el escrito contempla 10 temas de política económica, que constituye un paradigma único para la triunfadora economía capitalista y data de 1990; basado en:

la libertad del mercado para operar, donde predominan los más "aptos"...

en una especie de "darwinismo social", donde la vida social se concibe gobernada por las leyes de la competencia y del conflicto, llevando a una selección natural de la supervivencia del más apto y a la eliminación del más débil.

Los Diez Puntos del Consenso:

- 1) **Establecer una disciplina fiscal:** no más déficit fiscal y presupuestos balanceados.
- 2) **Priorizar el gasto público en educación y salud:** incremento del gasto público y la necesidad de mejorar las redes de seguridad social²⁷
- 3) **Llevar a cabo una reforma tributaria:** aumento del ingreso vía impuestos, se considera una alternativa a la reducción del gasto público para paliar déficit fiscales.

²⁷ Redes de asistencia mínima para la gente en situación de extrema pobreza y solo mientras estén en esa situación

- 4) **Tasas de Interés:** Establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado y tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro y desalentar la fuga de capitales.
- 5) **Lograr tipos de cambio competitivos:** determinados por las fuerzas del mercado. Considerando que el tipo de cambio real debe ser lo suficientemente competitivo para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita.
- 6) **Desarrollar políticas comerciales liberales:** liberación de las importaciones.
- 7) **Una mayor apertura a la inversión extranjera:** liberalización de los flujos financieros externos, que permita la entrada de inversión extranjera directa.
- 8) **Privatizar las empresas públicas:** constituye una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado y en el largo plazo, el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones.
- 9) **Llevar a cabo una profunda desregulación:** Considerando que gran número de países de América Latina que practican economías de mercado altamente reguladas por el Estado, son manejadas por funcionarios burócratas mal pagados y potencialmente riesgosa para la corrupción.
- 10) **Garantizar la protección de la propiedad privada:** un sistema de seguridad jurídica que reconozca el derecho de propiedad, haga cumplir los contratos y proteja los derechos básicos de los ciudadanos

Se confiaba que con el Consenso y como consecuencia de la globalización, iban a aumentar las tasas de crecimiento económico y que iba a disminuir significativamente la pobreza y la inseguridad. Que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promovería el desarrollo de sectores con un uso intensivo de la mano de obra.

Eso no ocurrió. La disminución del índice de pobreza, en realidad fue reflejo de la disminución de la tasa de inflación acompañada por un breve crecimiento del PIB y no como consecuencia redistributiva de la riqueza financiera y comercial.

En muchos países aumentó el desempleo formal o el empleo informal, o ambos. El crecimiento de las exportaciones estuvo centrado en sectores de uso intensivo de los recursos naturales y la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada, creció. La inseguridad económica para los pobres y la clase media, vinculada a la inseguridad laboral y a la volatilidad de los ingresos, tendió a crecer.

“Los problemas del "consenso de Washington"”

Exclusión de temas importantes:

- **Tema de la equidad.** Esta exclusión es grave, porque uno de los lugares en donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del consenso (e implementadas por el FMI) es en América Latina. Y éste es el continente más desigual del planeta: el PIB per cápita del 20% más rico es 18,7 veces el PIB per cápita del 20% más pobre.
- **El crecimiento o el problema ecológico.** Por otro lado, en un contexto de "victoria del capitalismo", las propuestas son más bien liberalizadoras o anti-estatalistas; pero se habla muy poco de la necesaria tarea gubernamental de luchar para que se mantengan condiciones auténticas de competencia en los mercados.

“Más allá del Consenso de Washington”

La crisis económica que aún subsiste ha obligado a examinar en profundidad, las fórmulas que en los últimos años se aplicaron en pos del desarrollo económico. El pensamiento actual se esfuerza en encontrar un concepto que reemplace al "Consenso de Washington", el paradigma de desarrollo económico que hace doce años impuso un dominio indiscutido.

Tres grandes soluciones de reemplazo están ahora en discusión:

La primera de ellas surge del concepto de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. El concepto de desarrollo humano le otorga un papel fundamental a la calidad de la vida y en particular a la educación, a la esperanza de vida y a la calidad del sistema de salud. Asimismo, este enfoque parte desde la base para construir hacia lo alto, y propicia una participación mucho más amplia de las organizaciones de base comunitaria y de las organizaciones no gubernamentales en el sistema de decisiones.

La segunda solución de reemplazo es la que ha elaborado últimamente el Banco Mundial, que ha anunciado oficialmente que se propone llevar a la práctica su nuevo enfoque denominado "**cuadro estratégico global para el desarrollo**". Ya ha seleccionado algunos países, como Bolivia, en los cuales se aplicaría el cuadro global, que incluye aspectos novedosos, como la función de las instituciones, el aparato jurídico y el buen gobierno.

El tercer enfoque descende en línea directa del pensamiento del economista argentino Raúl Prebisch y es el más próximo al de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el Comercio y el Desarrollo. Trata de combinar la visión de la llamada "escuela histórico-estructuralista" forjada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **con la experiencia práctica de los países de Asia Oriental y procura adaptar esa experiencia a las economías de África y de los países menos desarrollados.**

El Profesor *Joseph Stlitz*, Jefe de Economistas del Banco Mundial, sostiene que algunas de las prescripciones del Consenso son necesarias, aunque no suficientes por si mismas. Y subraya que **la privatización no siempre es una condición necesaria del desarrollo**, cita a China como el caso mas destacado de crecimiento económico desde 1979, logrado sin privatizaciones y garantizando un mínimo de competencia económica.

Atención a las realidades institucionales

Las medidas del consenso de Washington no deberían verse ensombrecidas por su falta de adaptación concreta a cada país en donde se implementan. Las cautelas son importantes en dos aspectos:

- a) *Analizar bien cada medicamento del paquete, para ver si será adecuado a los enfermos a quienes va destinado.*
- b) *Vigilar que la combinación de medicamentos ayude realmente a curar a los enfermos.*

En resumen: deben cuidarse los contextos institucionales en los que se aplican estas medidas. No sea que tuvieran efectos perversos porque son recibidas desde coordinadas políticas o culturales distintas de las de aquellos que las han diseñado.

Y es que, aplicar sin prudencia los paquetes de medidas derivados del consenso de Washington, puede precipitarnos hacia aquello de lo que pretendíamos huir: la "ideología". "El final de estas ideologías no significa el fin, sino el principio, de las discusiones útiles", afirmaba Fernández Ordóñez.

Estamos a la búsqueda de un nuevo consenso que trate de conciliar posiciones aparentemente contradictorias, como las relativas **a los papeles del estado y del mercado**, la estabilidad de los precios y el crecimiento económico, la flexibilidad del mercado del trabajo y la seguridad del empleo, la inserción en la economía mundial y la construcción de una base industrial nacional.

Del Consenso De Washington A La Cumbre De Santiago

La denominada Segunda Cumbre de las Américas del 18 de abril de 1998, que corresponde a la Cuarta Reunión de Presidentes Americanos (tercera en la que se exige el requisito de democracia para asistir) adoptó lo que se llamó el Consenso de Santiago, estableciendo metas ambiciosas sobre educación, reformas al sector financiero, judicial y público, medidas que mucho influyeron en el desarrollo de la República de Chile en el proceso de transformación y reforma del Estado. Sobre lo social, salvo desde el punto de vista del mercado, nada se ha hecho.

c) Cumbre de Monterrey 2002:

Al analizar el problema relativo al papel del Estado, hemos considerado inicialmente, las definiciones de la Cumbre Mundial de Monterrey (México) llevada a cabo los días 21 y 22 de marzo del 2002, en la que los países avanzados pusieron a las naciones pobres ante la cruda verdad de que **la superación del atraso depende de ellas mismas, del buen gobierno y del estímulo a las fuerzas del mercado**. En

dicho evento los Jefes de Estado y de Gobierno han resuelto hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo en el mundo, en particular en los países en desarrollo.

La meta trazada fue la de **erradicar la pobreza**, lograr un **crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible** al tiempo que avanzamos hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y que incluya a todos.

Las políticas que se trazaron en primer lugar fueron: adopción de políticas racionales; promover una buena gestión pública y respetar el estado de derecho; movilizar recursos internos; atraer corrientes financieras internacionales; fomentar la cooperación financiera y técnica, así como el comercio internacional; promover sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión; velar por el aumento de la eficacia, la coherencia y compatibilidad de las políticas macroeconómicas; aumentar la productividad, reducir la fuga de capitales, estimular al sector privado; existencia de instituciones democráticas sólidas; fomentar la iniciativa pública y privada, incluso en el plano local y promover un sector empresarial dinámico y eficiente.

Así mismo, estimular el aumento de los ingresos y mejorar su distribución; dar poder de decisión a las mujeres y proteger los derechos de los trabajadores y del medio ambiente; luchar contra la corrupción en todos los niveles; aplicar políticas macroeconómicas racionales, encaminadas a mantener índices altos de crecimiento económico, el pleno empleo, la erradicación de la pobreza; asegurar la sostenibilidad fiscal y contar con sistemas tributarios de administración de impuestos que sean equitativos y eficientes; reestructurar el gasto público de modo que no desplace las inversiones privadas productivas.

Realizar inversiones en servicios básicos de infraestructura económica y social, servicios sociales y protección social, incluidos los de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social; encarar una política laboral activa que prevea la capacitación de los trabajadores que pueda ayudar a aumentar el empleo y mejorar las condiciones de trabajo; fortalecer y promover el sector financiero interno, fomento a las

PYMES, crear condiciones transparentes, estables y previsibles para la inversión; **liberalización efectiva del comercio como estrategia para el desarrollo sostenible del país.**

Políticas trazadas entonces, que a la vista de los acontecimientos se pueden valorar como aciertos vagos o bien no aplicadas, por las debilidades estructurales de las instituciones del estado, sumado a esto a la falta de gobernabilidad ante una sociedad disconforme por el alto costo social que viene pagando, ante la globalización; el acelerado cambio en las organizaciones y la necesidad de reformular el papel de un Estado actualmente ausente ante dichos problemas, con una estructura inadecuada, en medio de una economía que se ha ido debilitando vertiginosamente.

4.2 Caso Chileno²⁸

El proceso de descentralización de Chile ha sido gradualmente progresivo en el tiempo, siendo su fundamento principal la naturaleza autoritaria del Gobierno militar, quien introdujo drásticos cambios iniciales, que probablemente habrían sido mas lentos en un sistema democrático, y en el caso de los Gobiernos de la Concertación, la significativa paz social y política y la buena marcha de la economía también son parte explicativa del relativo éxito del proceso.

La gestión local y regional en Chile afrontan diversas dificultades en su proceso de cambio:

Los municipios deben gestionar servicios traspasados, salud primaria, educación básica y media, cuyo esquema de administración de personal, financiamiento y su reajustabilidad son determinados por el Gobierno Central; hacia los cuales ejercen las demandas, los gremios respectivos, lo que en muchos casos genera importantes déficit que deben ser cubiertos con otros recursos municipales; los impuestos establecidos por el Fondo Común Municipal, a pesar de ser distribuidos considerando indicadores de población, pobreza, predios exentos y otros, mantienen importantes desigualdades de gasto municipal por habitante; ha sido enfatizado el trabajo hacia la dimensión social y subdesarrollado el papel en el fomento productivo; las asociaciones de municipios han

²⁸ Finanzas Públicas y Descentralización. CADEP – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Dionisio Borda. Compilador

generado pocas experiencias de gestión conjunta de sus actividades regulares de salud, educación, residuos sólidos, medio ambiente entre otros tendiendo a actividades de lobby frente a las autoridades.

Por otra parte los gobiernos regionales al igual que los municipios, cuentan con un vasto conjunto de competencias que, en teoría le permiten administrar el desarrollo integral de los territorios, sin embargo el control de las atribuciones y recursos para ejercer tales competencias son ejercidas por los servicios públicos nacionales.

El hecho de no contar con ingresos propios y estar sujetos cada año a los créditos presupuestario aprobados por ley, les dificulta planificar y asumir compromisos de mediano y largo plazos; a más de que los sectores donde pueden realizar inversiones son decididos centralmente, por lo que mayoritariamente van a infraestructura social y muy incipientemente a promover fomento productivo o apoyar el trabajo de las universidades nacionales.

Los avances de la Descentralización

En cuanto a la gestión local, mas allá de los déficit de salud y educación, han asumido como un desafío propio e irrenunciable el mejoramiento de los sectores sociales viviendo en la pobreza y desde allí se han constituido en contrapartes complejas y exigentes de las acciones del Gobierno Central o de iniciativas privadas que afectan el entorno local.

La gestión local y la sanción ciudadana expresada cada cuatro años ha ido consagrando liderazgos locales, que con la base en la calidad de su gestión, han alcanzado relevancia política nacional.

En la gestión regional, la consagración de un conjunto importante de técnicos, profesionales y políticos, la participación activa en temas en la integración fronteriza, **la coordinación de políticas y actividades con los municipios, han materializado una nueva actitud de parte de la comunidad, la que ha abandonado su tradicional actitud de queja o de simple petición**, por otra en la cual se reconoce que la solución a sus demandas se vincula con diagnósticos objetivos, políticas de desarrollo y parámetros de evaluación político, económico, social y ambiental.

Las autoridades ministeriales han contribuido a afianzar este camino al iniciar procesos de desconcentración en beneficio de sus equipos operando en territorio.

El proceso de descentralización de Chile se ha desarrollado en un contexto extremadamente complejo, no obstante se encuentra fundamentalmente consolidado, siendo muy difícil un retroceso importante en sus orientaciones principales, constituyéndose en la economía mas exitosa de América Latina.

4.3 Caso Boliviano²⁹

Los bolivianos han adoptado acciones que permiten que las decisiones administrativas, tengan efectos positivos en sus enfoques filosóficos y políticos. Tres son las condiciones para avanzar en esta materia. **La primera** se refiere a *la reconciliación entre la Sociedad Política y la Sociedad Civil*, **la segunda** condición se refiere a *la aceptación por parte de la dirigencia política, social y cívica, de que participación popular, municipalización y control social, descentralización administrativa y política, son formas superiores de la reforma administrativa del Estado* al involucrar transferencias de poder político y económico en favor de las instancias locales y municipales, **la tercera** se refiere a *la imprescindible relación entre la histórica planificación centralista con el control social de la ejecución*.

Tenemos tres definiciones políticas fundamentales: *El Plan General de desarrollo Económico y Social de la República denominado "El Cambio Para Todos"*³⁰, plantea la necesidad del desarrollo sostenible a partir de:

- a) *La inserción internacional,*
- b) *la transformación productiva,*
- c) *el desarrollo humano y,*
- d) *la conservación de los recursos naturales.*

²⁹ Carlos Hugo Molina Saucedo, Secretario Nacional de Participación Popular. Bolivia

³⁰ Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, El Cambio para todos. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Eureka, La Paz. Octubre 1.994

Los objetivos estratégicos y las principales políticas a ejecutarse se agrupan en ocho componentes: mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, reversión de la brecha externa, políticas que promuevan la transformación productiva, desarrollo humano, desarrollo integral rural y urbano, incremento de la legitimidad del Estado y del sistema político, conservación y preservación de los recursos naturales y el medio ambiente y manejo adecuado de la dinámica poblacional.

El Programa de Acciones Estratégicas, (PAE)³¹, es el instrumento boliviano para lograr una inversión social coherente con las políticas del Desarrollo Humano de la República. Es una oferta programática que realiza el Gobierno Nacional para coordinar y concertar con las instancias departamentales y municipales, la inversión pública y social en diez áreas definidas como prioritarias, con una identificación de acciones objetivas a ejecutarse y resultados previstos y verificables para las gestiones, acompañado de los recursos para ser ejecutados.

Las áreas de prioridad nacional son: Salud y Nutrición, Educación, Participación Popular; Agua Potable y Saneamiento Básico; Protección Especial a la Niñez; Superación a la discriminación por Género; Pueblos Indígenas e Interculturalidad; Servicios Sociales y Comunitarios; Deporte; Cultura.

La Estrategia para la Transformación Productiva del Agro, presentada por Bolivia al Grupo Consultivo de París en marzo de 1996³², define las políticas y los recursos para lograr el salto tecnológico en el sector agropecuario, el sostenimiento de las inversiones en desarrollo humano, el manejo sostenible de los recursos naturales y la inversión en camino y riego.

La Estrategia define, además, la ejecución de acciones complementarias que deberán concluir en el Programa de Seguridad Alimentaria, políticas de financiamiento rural, planificación participativa y preinversión, fortalecimiento municipal y comunitario,

³¹ Programa de Acciones Estratégicas, La Política de Desarrollo Humano del Gobierno Nacional. Ministerio de Desarrollo Humano - UNICEF. Marzo 1.996

³² Estrategia para la transformación productiva del Agro. Ministerio de Hacienda. Marzo 1.996

inversiones en infraestructura rural complementaria, un programa de reactivación y reconversión del occidente del país, y la actualización y análisis de la información sectorial.

Tiene además otra característica fundamental. Se trata de una propuesta a ser ejecutada conjuntamente con el Sector Privado, en un área de condiciones muy frágiles por la estructura económica y las condiciones internacionales

Bolivia posee una estrategia de desarrollo planificado y con acciones y decisiones políticas coherentes. En 1985 se inicia la primera generación de reformas al estabilizarse la economía; la segunda generación se consolida desde 1993 al aprobarse un conjunto de normas que reforman y modernizan definitivamente la estructura política, administrativa, social y económica del Estado; la tercera generación de reformas, está orientada a lograr acciones, como políticas de Estado en materia de Desarrollo Humano, Desarrollo Económico y Productivo, y en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. En la Estrategia también está presente la orientación para la inversión y cooperación internacional. Bolivia, hoy, es un país que ha definido lo que necesita y espera el apoyo para concretarlo.

4.4 Las innovaciones de la Descentralización en la gestión pública, desde una perspectiva comparada³³

Asumir el reto de la descentralización no consiste solamente en la asignación de responsabilidades y competencias entre diferentes niveles de gobierno, sino también en la forma en que se organizará el gobierno para ejecutar el gasto y proveer de manera eficiente los servicios públicos, y en el mecanismo de control social que acepte, permita o promueva.

La definición clara de las responsabilidades de cada nivel de Gobierno y una organización transparente y eficiente de los niveles subnacionales son condiciones necesarias para garantizar servicios públicos efectivos, localizados y abiertos a la participación ciudadana.

³³ Finanzas Públicas y Descentralización. Año 2000 CADEP – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Dionisio Borda. Compilador

Chile es un país con una historia de descentralización administrativa de la salud y de la educación, con problemas de desequilibrio fiscal y una escasa experiencia electoral de representantes locales. Recién en 1990 las autoridades locales eran electas; se crean los gobiernos regionales autónomos, con políticas y patrimonios propios y con mandato para coordinar las inversiones con el Gobierno Central.

La Argentina tiene una larga experiencia en descentralización, con limitado éxito debido al desequilibrio fiscal ocasionado por las finanzas municipales y provinciales, a la fuerte asimetría entre provincias, ocasionando una gran diferencia en los servicios de educación y salud entre provincias y municipios, y la pervivencia de prácticas políticas semifeudales que distorsionan la asignación de recursos.

El Paraguay abarca un proceso de descentralización, que arranca en 1992 con la elección directa de intendentes, la creación posterior de los gobiernos departamentales y las elecciones de diputados departamentales en 1993. Los municipios son muy heterogéneos en su actividad económica y manejo de recursos financieros y humanos. Los 234 municipios muestran una baja capacidad de recaudación y de endeudamiento, con presupuestos fuertemente concentrados en gastos corrientes. Los gobiernos departamentales comandan escasos recursos y la asignación de fondos responde a criterios de escasa racionalidad y sentido de equidad territorial.

En Paraguay, este proceso no ha sido implementado aún, considerando que los gobiernos locales y sub-nacionales no han sido capaces de crear las condiciones necesarias para provocar el cambio y pretendiendo ignorar los recursos ya existentes: colegios, escuelas, recursos humanos, etc. y crear todo de nuevo. Así mismo, las pretensiones de poder y toma de decisiones a nivel del gobierno central, no han permitido impulsar con la fuerza e interés necesarios, a fin de transferir dichas competencias a los ámbitos locales y regionales; crear la conciencia y facilitar la

suficiente formación y capacitación en el interior del país y preparar las condiciones propicias para el efecto.

Unidad 5: "La Nueva Gestión Pública"³⁴

El campo de la gestión pública ha sufrido en los últimos años desarrollos que bien pudieran calificarse de sorprendentes. No puede decirse que la transformación sea uniforme, ni siquiera que tenga los mismos objetivos. *La nueva Gestión Pública es el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos, con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano.*

Redefinir las funciones del Estado desde una nueva perspectiva se convierte durante algún tiempo, en uno de los principales objetivos para devolver a las fuerzas del mercado extensos sectores de la actividad pública. Al mismo tiempo, se comienza a desplegar una visión distinta en lo que concierne a la provisión de los servicios públicos.

La renovación de la gestión pública, es algo imparable y está en pleno proceso. El mundo ha cambiado y la Gestión Pública no es la excepción. Usar los recursos públicos, con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos exige cambios, imaginación e innovación. De ahí la nueva Gestión Pública.

5.1 El gerencialismo clásico, presiones para el cambio

Existe un cambio de paradigma o del modelo de pensamiento predominante, que abandona los esquemas basados en el mecanicismo cartesiano o newtoniano, con

³⁴ Blanca Olías de Lima. La nueva Gestión Pública. Editorial: PEARSON EDUCACIÓN, S.A. Madrid 2.001

el predominio de valores como el machismo, el centralismo, la competencia y la autoridad vertical, para buscar senderos de mayor flexibilidad y creatividad, con tendencia a dar importancia a los valores femeninos, a la solidaridad, la participación horizontal, la descentralización y otros elementos alternativos. De manera que existe un proceso de cambios profundos en la sociedad actual, que además tiene un poder de información y de actuación jamás antes experimentada, por lo que es global, a pesar de la resistencia, mayor o menor, que se observa en algunas latitudes. Ignorar el proceso, pensar que no nos afecta y “*dejar hacer, dejar pasar*” –*laissez faire, laissez passer*– o nadar torpemente contra la corriente, no dará otro resultado que desaprovechar el potencial positivo de los cambios y, quizás, absorber todo lo negativo que también tiene.

Una sociedad que reconoce como sus mejores hombres a los que han alcanzado el éxito económico, sin importar mucho cómo, y en cambio desprecia a quienes se han cultivado para crecer plenamente, pero en la humanidad de su pobreza material, no puede avanzar hacia una mejor calidad de vida para todos. De allí que uno de los imperativos de una nueva política es **el rescate de los valores fundamentales de la virtud y la ética**.

En el campo de la administración pública, *la mayor aportación del gerencialismo*³⁵ *estuvo en la importancia concedida a los costes de los servicios y en la introducción de algunas técnicas, especialmente en el ámbito presupuestario y de control de la gestión*, que supusieron un cierto avance en la eficiencia de las organizaciones. Pero en la medida que ignoraron el contexto político de la gestión pública y las limitaciones derivadas del carácter público de los servicios, *su introducción fue mas controvertida*, y sus resultados más dudosos, y por ello contribuyeron a asentar la idea de que el ámbito público era difícilmente permeable a “la buena gestión”.

A partir de la década de los setenta se despliega en la mayor parte de los países desarrollados una serie de procesos de reforma influenciados por dos grandes

³⁵ La utilización del concepto de gerencia aplicado al manejo de los asuntos públicos, entendido como la producción o elaboración de bienes o servicios públicos, a partir de decisiones políticas. Es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones públicas

presiones culturales: el descontento de los ciudadanos que miden los servicios públicos con criterios de mercado³⁶ y la amplia difusión de la llamada revolución gerencial .

5.2 Propuestas y Tendencias de la Nueva Gestión Pública

La nueva gestión Pública, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el Sector Público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados, actúa como un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas mas que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir en función de los problemas propios, los objetivos a alcanzar y las fuerzas de apoyo y resistencia al cambio. *Las Propuestas de la NGP son:*

- 1 **Reducción del Tamaño del Sector Público:** el primer postulado es la reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia.
- 2 **Descentralizar las organizaciones:** el objetivo es desburocratizar el sistema, acercando las organizaciones a los ciudadanos y aproximarlos a sus necesidades y aspiraciones, lo que implica llevar los centros decisionales a los lugares donde se plantean los problemas.
- 3 **Jerarquías aplanadas:** aplanar las organizaciones eliminando la sobre abundancia de escalones jerárquicos, tiene efectos en la mejora interna de la gestión, los circuitos se acortan y el tiempo necesario para completar un proceso se reduce sensiblemente.
- 4 **Ruptura del monolitismo y especialización:** el instrumento en el que se plasma esta idea es la “agencia”; este sistema implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales. Lo característico de esta forma de gestión es la autonomía y el establecimiento de unos objetivos claros entre la unidad central y la agencia, a los que ésta se compromete por medio de vínculos contractuales o semicontractuales bajo criterios de racionalidad económica.
- 5- **Desmantelar la estructura estatutaria:** la NGP propone cambiar la estructura estatutaria tradicional del empleo público, el cual impide la competencia y propicia la falta de ductilidad para adecuarse a los cambios. La baja motivación laboral, la desincentivación para el desempeño y la orientación a los medios en vez de a lo fines. Afecta especialmente a dos aspectos, la estabilidad en el empleo, extensible habitualmente al puesto de trabajo³⁷, y las retribuciones³⁸, sin restar importancia a

³⁶ La referencia para juzgar la provisión de servicios públicos ya no son criterios nacionales en función de los recursos disponibles, sino, por una parte, la oferta de servicios que proporciona el mercado, y por la otra, la oferta disponible en contextos nacionales foráneos.

³⁷ La estabilidad en el empleo garantiza a los empleados públicos la permanencia en el servicio. La estabilidad en el puesto de trabajo es una conquista más tardía del régimen estatutario y garantiza el mantenimiento de un status laboral o categoría en el desempeño de los puestos.

la movilidad del personal, de acuerdo a las necesidades organizativas- acabando así con el aislamiento del empleo público- así como propugna la flexibilidad en las formas de contratación del personal³⁹.

- 6- **Clientelización:** la propuesta consiste en cambiar el concepto de usuario al de cliente, lo que significa convertir el servicio público en servicio al público, donde cada ciudadano, dotado de relevancia y poderes sobre los servicios que recibe (empowerment), pueda transmitir su propia visión de la prestación de los mismos, de su utilidad y de sus preferencias.
- 7- **Evaluación:** en el terreno de la evaluación un elemento importante es la medición del rendimiento de los empleados públicos⁴⁰, conectándolo con un criterio distinto al actual: retribuciones con arreglo al rendimiento.
- 8- **Cambiar la cultura:** a principios de los años ochenta un detallado estudio puso de manifiesto cómo el conjunto de prácticas, costumbres y hábitos de servicio, determinaban tanto lo que el ciudadano recibe, como quién lo recibe y en qué cantidad. Este estudio vino a documentar alguno de los más serios obstáculos con que se enfrentaron los renovadores: la reticencia de los funcionarios a asumir pautas distintas a su trabajo.
- Tampoco en este caso se puede culpar a los funcionarios públicos por sus reservas. Acostumbrados a ver pasar por los puestos directivos a políticos entusiastas que aportan innovaciones sucesivas y de corto recorrido que no tienen continuidad en sus sucesores, se previenen contra las decepciones adoptando una postura indiferente y escéptica.

“Las innovaciones y los políticos vienen y van, los profesionales aseguran la continuidad y criterios neutrales en la prestación de servicios”.

III PARTE

“Recomendaciones”

Nuestra historia nos confirma, la necesidad impostergable de realizar una Reforma del Estado, lo que posibilitaría la instauración de una estructura adecuada y

³⁸ La orientación a resultados exige una traducción en términos retributivos

³⁹ El sector público no tiene que estar atado a formas de contratación más rígidas con empleo a tiempo completo, o limitativas, prohibiendo los subcontratos o las contrataciones externas.

⁴⁰ Las organizaciones burocráticas acaban imponiendo el criterio formal, a puesto igual, retribución igual.

propicia, para sortear los obstáculos que hoy en día limitan el desarrollo sostenible del Paraguay. A continuación hacemos referencia a los desaciertos, que hemos considerado para esta conclusión :

I. Lecciones Aprendidas⁴¹

a) Nuestras instituciones son débiles: No bastan las buenas ideas para avanzar cuando las instituciones son débiles y sus resultados no convencen.

b) No se ve un plan de la reforma global: Aunque la reforma resulta un imperativo para el desarrollo, es importante demostrar y explicitarlo dentro de un plan económico global, con sus metas, sus costos y beneficios, con la participación de toda la sociedad civil, incluyendo, desde el inicio, a los partidos políticos.

c) Fallas en la comunicación: Otra equivocación común que hemos observado es la estrategia de comunicación. Si aceptamos las debilidades institucionales expuestas, es un error plantear que el proyecto de reforma cuenta con “una media sanción” de una parte de la sociedad, incluyendo la aprobación externa, es decir, creer que por derivación el resto se convence.

d) Errores técnicos: Más aun, cuando las experiencias de reformas parciales implementadas muestran resultados no plenamente convincentes. Varias reformas rápidamente han sido “reformadas” o no cumplieron simplemente sus objetivos

e) Se negocia mal y no se cumple: Donde más se demuestra la inexperiencia en administrar las instituciones en un entorno democrático son en las negociaciones; prácticamente terminan en concesiones no realistas que luego crisan a los agentes o actores involucrados por falta de cumplimiento, agravada por la falta de liderazgo y no legitimidad de origen del poder administrador.

II. Principios Básicos para la Reinvencción de los Gobiernos

El problema de los gobiernos contemporáneos⁴² no son las personas que trabajan en las instituciones; el verdadero mal se encuentran en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas deben ser cambiados si se quiere aumentar la eficiencia. A continuación presentamos los principios que sustentan la teoría:

- **Gobierno Catalizador:** el Gobierno debe ser catalizador, no proveedor de servicios, sino promotor, facilitador, coordinador.

⁴¹ Estudio de coyuntura económica del Paraguay. Situación y Perspectivas de la Economía Paraguaya 2002 - 2003 CADEP. Centro de Análisis y difusión de la economía paraguaya

⁴² La Reinvencción del Gobierno. David Osborne y Ted Gaebler

- **Asegurar la Competencia en los servicios:** para que el ciudadano cliente pueda elegir alternativas.
- **Enfocar la acción hacia una Misión:** aquello que justifica la existencia de una organización, con objetivos claramente definidos.
- **Descentralizar y delegar:** autoridad a los niveles intermedios y bajos de las organizaciones.
- **Otorgar participación a la comunidad:** en la gestión de los servicios destinados a ella.
- **Hacer una planificación estratégica:** que responda a las preguntas ¿dónde estamos? ¿a dónde queremos llegar? ¿cómo llegaremos?
- **Utilizar los mecanismos del mercado:** para proveer servicios.
- **Orientación a resultados:** evaluar el desempeño por la calidad de los resultados, y no solo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.

A criterio de las investigadoras los siguientes principios también deben ser considerados:

- **Asegurar la equidad:** determinar políticas de ajuste derivadas del consenso.
- **El crecimiento:** luchar para que se mantengan condiciones auténticas de competencia en los mercados.
- **Protección de lo ecológico:** precautelar el medio ambiente y los recursos naturales del territorio nacional.

"Conclusiones Finales"

III. El Rol que debe desempeñar el Estado Paraguayo

El Estado Paraguayo, entendido como los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, debe cumplir con las siguientes funciones fundamentales:

- Establecer reglas de juego claras y estables para el adecuado funcionamiento de la economía de mercado y el desarrollo de la competencia;

- Proveer las condiciones de estabilidad macroeconómica, especialmente en los aspectos, fiscales y monetarios;
- Establecer un marco normativo e institucional regulatorio que evite las prácticas monopolísticas y defienda la provisión adecuada de servicios públicos al ciudadano;
- Proporcionar adecuados servicios a la salud, educación, seguridad interna y externa, promoviendo la participación de los municipios, los gobiernos departamentales, las ONG's y las empresas privadas en la prestación de los mismos;
- Proveer seguridad jurídica para todos en la defensa de los derechos humanos y de la propiedad;
- Establecer normas y mecanismos transparentes y de control sobre todas las actividades del sector público y privado;
- Establecer normas y políticas públicas encaminadas a conservar y preservar los recursos naturales y el medio ambiente;
- Promover y crear condiciones para que las oportunidades sean accesibles para todos los ciudadanos por igual;
- Propiciar condiciones apropiadas para el desarrollo sustentable de la economía y apoyar el funcionamiento de las PYMES;
- Reformar la estructura obsoleta del estado;
- Garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional.

IV. Los efectos socio-económicos en el Paraguay



Si partimos de la base que, quince de cada cien paraguayos no tiene que comer, viviendo en la más extrema pobreza; dieciocho de cada cien apenas tienen para sobrevivir. Sin duda alguna, la Pobreza ha ganado terreno en nuestro país, existiendo casi 2 millones de personas indigentes⁴³. Es decir, un país donde el 34% de su población es pobre, y el 16% vive en extrema pobreza, sumado a esto que, casi el 50% de la población en el año 2002 ha tenido problemas de empleo.

Con un 8,4% de tasa de analfabetismo, el 29.4% de la población no asiste a Instituciones de enseñanza, de la cual el 16,8% no lo hacen por razones económicas; 48 de cada 100 personas no culminaron ni el 6º grado y 77 de cada 100 personas no culminaron la secundaria.

La Cobertura de Servicios Básicos indica: el 81% de los hogares no cuenta con línea telefónica fija; el 46% no tiene acceso al abastecimiento de agua por cañería y el 9% no cuenta con energía eléctrica⁴⁴.

En materia de Seguridad Social el 81% de la población no cuenta con cobertura de seguro médico. La Caja Fiscal atraviesa actualmente una difícil situación, acumulando un déficit que supera los 400 mil millones de guaraníes, principalmente causado por la falta de financiamiento.

Con un aparato estatal que requiere para su funcionamiento de más de un trillón de guaraníes, con una elevada rigidez del gasto corriente; con problemas de financiamiento y de credibilidad; sumando a esto, una inflación que ha orillado en el año 2002 los 15% y que de igual manera se proyecta para

⁴³ Fuente: NNUU Naciones Unidas

⁴⁴ Fuente: DGEEC Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos

el presente año, teniendo en cuenta las estimaciones realizadas para un escenario optimista⁴⁵.

El año 2002 culminó con una tasa de crecimiento de la población del 2,3% y una tasa de crecimiento de la producción de -2%.

Analizando la situación desde el punto de vista cultural, se identifican aspectos que inciden negativamente y obstaculizan el desarrollo sostenible. El atraso sistémico, una sociedad rural que atraviesa por dificultades que inciden notoriamente en el desarrollo; la existencia de paradigmas que dominan y prevalecen ante la posibilidad de un cambio, sumado a esto una cultura autoritaria que ha condicionado el desarrollo de las personas, ha anulado la existencia de una masa crítica y finalmente la marcada tendencia al aislamiento y la búsqueda de la autosuficiencia, actitud que tiene como complemento la desconfianza en todos los aspectos, el recelo y el rechazo hacia todo lo que viene desde el exterior.

En este contexto, el papel del Estado se encuentra entre la disyuntiva de una sociedad que atraviesa por gravísimos problemas de subsistencia, con:

🚧 Instituciones y empresas públicas con estructuras obsoletas, dirigidas por funcionarios públicos⁴⁶ y una clase política que hace prevalecer sus intereses particulares y sectoriales ante los intereses del país.

🚧 Un Empresariado golpeado y desanimado, por el largo proceso recesivo que ha afectado a nuestro país hace ya varios años, huérfano de garantías y carente de apoyo gubernamental con políticas efectivas de fomento a las Pequeñas y Medianas Empresas que permitan el desarrollo y la generación de empleo.

⁴⁵ Estimaciones CADEP

⁴⁶ No todos, pero sí gran parte

-  Un campesinado empobrecido, frustrado y marginado, abandonado a su suerte, buscando la sobre vivencia y limitando su capacidad productiva.

-  Un país desacreditado ante el mundo por la informalidad, la corrupción y la baja competitividad.

Ante este desalentador escenario, el ESTADO PARAGUAYO asumiendo la situación real, sin duda alguna y sin tiempo que perder, debe REFORMULAR SU PAPEL de tal forma a revertir la situación económica y social y devolver al ciudadano un ambiente de crecimiento, progreso y seguridad, tan lejos hoy de nuestra realidad.

V. La necesidad del cambio de mentalidad del Hombre Paraguayo ⁴⁷

Se han perdido los valores o han dejado de ser funcionales en nuestras vidas. El robo, el servilismo, la mediocridad y el personalismo, son algunos de los ingredientes que conviven a diario con cada uno de los paraguayos. En este Paraguay el que no roba es tomado por un Gil, y el ladrón es un señor. *CORRUPCION*, la que se puede desmenuzar en: evasión de impuestos, contrabando, venta de influencias, padrinazgo, parentelismo, prebendarismo, favores políticos, y un sin número de otras formas de destruir al país y a su gente.

⁴⁷ Nuevo Paraguay. Raúl González Alle

Sumado a todo este drama, se destaca el *O MEÉMA, IPORÁMA o YA DA*, como estandarte de los Paraguayos. La *MEDIOCRIDAD* está en el orden del día, estamos acostumbrados y rendimos culto al *HACER MAL LAS COSAS* en todos los niveles y esto es el fruto de la *IGNORANCIA* que hemos heredado y seguimos absorbiendo cada día.

Hay que crear nuevas mentes y nuevas generaciones con diferentes maneras de pensar. Hay que volver a los valores de la dignidad y de la ética y será posible con la enseñanza a nuestros hijos desde el propio hogar.

Nuestro compromiso es construir un ESTADO PARAGUAYO con NUEVAS GENERACIONES, de gente PROACTIVA, que entregue sus conocimientos en beneficio del pueblo, NUEVOS LIDERES que se preocupen por el mejoramiento socio-económico de todos, un pueblo que ELIJA a sus líderes por sus valores, por su credibilidad y ética, que trabaje con AMOR A LA CAMISETA.

Es cuestión de *TIEMPO, FIRMEZA*, de *VOLUNTAD* y *CONVENCIMIENTO*, para que nos pongamos a trabajar en una campaña de volver a las raíces y a la dignidad.

BIBLIOGRAFÍA:

BORDA, Dionisio. Finanzas Públicas y Descentralización. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP). 2000

CENTRO DE ANALISIS Y DIFUSION DE ECONOMIA PARAGUAYA, CADEP. Estudio de coyuntura económica del Paraguay. Situación y Perspectiva de la Economía Paraguaya 2002-2003.

CEPRO. Serie Enfoques N° 20 “Reforma del aparato Estatal”.

CEPRO. Serie Enfoques N° 21. “Perspectivas de Aplicación de la Reforma del Estado en el Paraguay – El Caso de las Privatizaciones”. La Banca de Segundo Piso. Propuesta para el Paraguay.

CEPRO. Serie Enfoques N° 22. “Reforma de la Seguridad Social en el Paraguay”.

CEPRO. Serie Estudios 96. “La Reforma de la Seguridad Social en el Paraguay: El Caso de la Salud” Vol. 12.

CEPRO. Serie Estudios 96 “Política de Descentralización Económica y Administrativa” Vol. 13.

CEPRO. Presupuesto Público 1989 al 2000. N° 4 Evolución del Presupuesto Público. Serie Estudios 96 “Política de Descentralización Económica y Administrativa” Vol. 13.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. Promulgada el 20 de junio de 1992.

DE LIMA OLÍAS, Blanca. 2001. La Nueva Gestión Pública. Editorial Pearson Educación S.A. Madrid.

EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO. Secretaría Nacional de la Reforma, Presidencia de la República. Setiembre 2002.

FRETES CARRERAS Luis A. y YEGROS LÓPEZ, María Ofelia. (CIDSEP/UC). Descentralización en el Paraguay. Fortalecimiento Institucional y Elaboración de Proyectos. Programa para la Promoción del desarrollo y fortalecimiento institucional de los Gobiernos Departamentales. Asunción.

LEY N° 1535/99 DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO, y sus reglamentaciones.

LEY N° 2061/02 QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, y sus reglamentaciones.

OSBORNE, David y GAEBLER Ted. La Reinención del Gobierno.

PROGRAMA DE GOBIERNO 1999-2003. Gobierno de la República del Paraguay.

PLAN ESTRATÉGICO ECONOMICO Y SOCIAL. Marzo 2001. Gobierno de la República del Paraguay.

REFORMA DEL ESTADO PARAGUAYO. Trabajo de Investigación. Facultad de Ciencias Económicas 2001, Universidad Nacional de Asunción. CANTERO, Blanca; MONGES, Emilia; ROJAS, Juan Carlos; SALINAS, Néstor

Publicaciones, revistas y Artículos de Internet:

Banco Central del Paraguay BCP– Informe Económico 1997 y 2000.

BANKO, Catalina. Redefinición del Papel del Estado en América Latina. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

DALLANEGRÁ, Luis. El Consenso De Washington. Elaboración en base al documento del Banco Mundial.

Dirección Nacional de Estadísticas, Encuestas y Censos. TAEC. Boletín N° 10. Enero de 2002; EIH 2000/1 Informe de Encuesta Integrada de Hogares.

EL BANCO MUNDIAL. El “consenso de Washington ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?.

GONZALEZ ALLEN, Raúl. Nuevo Paraguay.

MINISTERIO DE HACIENDA DE BOLIVIA. Estrategia para la transformación Productiva del Agro. Marzo de 1996

OCAMPO, José Antonio. Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL.

ORAMAS, Orlando. ¿Consenso de Washington o Monterrey?.

PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REPUBLICA. El cambio para todos. Eureka, La Paz. Octubre de 1.994.

Suplemento Económico. Diario ABC Color, domingo 14 de abril de 2002.

Suplemento Estudiantil ABC. Publicación 23 de mayo de 2003.

Semanario Dinero y Negocios. Semana 14 al 20 de marzo de 2002. Semana 28 de marzo al 3 de abril de 2002. Semana 4 al 10 de abril de 2002. Semana 19 al 25 de septiembre de 2002.

TAEC – Trabajo de Apoyo Estadístico al Congreso Nacional. Boletín N°10 Enero 2002. DGEEC.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL 2002.

UNICEF. Programa de Acciones Estratégicas, La Política de Desarrollo Humano del Gobierno Nacional. Marzo de 1996.

VARGAS, Oscar. ¿Qué es el Consenso de Washington?

Páginas Visitadas:

- www.paraquaygobierno.gov.py
- www.dgeec.gov.py
- www.economiaenred.com
- www.pnud.org.ve
- www.hacienda.gov.py
- www.abc.com.py
- www.cumbresiberoamericanas.com
- www.eclac.cl
- www.elcato.org
- www.cadep.org.py
- www.diarionoticias.com.py
- www.enciclonet.com
- www.geocities.com
- www.clad.org.ve

