

REFORMA ECONÓMICA DEL ESTADO (*)

Dionisio Borda

Coordinador Gral. Area Estudios Centro de
Análisis y Difusión de Economía Paraguaya

El propósito de esta nota es plantear tres hipótesis sobre la reforma del estado en el Paraguay a partir del inicio de la transición en 1989. La misma sugiere que los cambios han sido escasos y dicha tarea sigue siendo la asignatura pendiente de la transición.

La reforma del estado se inicia en América Latina al comienzo de la década de los ochenta; la misma arranca en un momento particular de alta inflación, de crisis de la deuda externa, y coincidente con el proceso de democratización. La primera ola de reforma en el continente trataba de lograr los siguientes objetivos¹:

- Estabilización de los precios o control de la inflación.
- Liberalización económica o eliminación del intervencionismo y proteccionismo del estado, en la economía.
- Privatización de las empresas y algunas funciones del gobierno.
- Achicamiento del estado, y reforma financiera y del seguro social.

Los resultados de esta primera generación de reformas han sido rápidos y, al mismo tiempo, costosos desde el punto de vista social. En los años noventa, se habla de una segunda

generación de reformas del estado con el propósito de consolidar los logros de los ochenta y encarar los efectos sociales perniciosos de la primera generación. Esta nueva agenda de los noventa se propone entre otras cosas: i) fortalecer las instituciones y reglas de juego que gobiernan las interacciones económicas (banco central, sistema judicial, legislaturas, y gobiernos locales), ii) potenciar la capacitación de los recursos humanos, y iii) mejorar la función social del estado (infraestructura, servicios sociales, fondo de inversión social).

En contraste con los países de América Latina, en el Paraguay recién se empieza a hablar de la reforma del estado desde 1989. A partir de entonces, ¿cuáles han sido los avances de la reforma del estado en el país a la luz del proceso latinoamericano de reformas iniciadas al comienzo de los años ochenta? Para responder a esta pregunta, planteamos tres argumentos explicativos sobre el tema.²

Principales Argumentos

Primera hipótesis: la reforma del estado, en el caso paraguayo, se ha concentrado principalmente sobre la estabilización y liberalización económica con resultados positivos pero de incierta sustentabilidad por sus altos costos para el sector real.

(*) Conferencia presentada en marzo de 1996.

¹ Ver Marilee S. Grindle, *Mes Económico*, Año 2, Segunda Época - N° 3 - Agosto 1995.

² La nota se circunscribe en plantear los argumentos sin pretender probarlos; no obstante, se incluye en el anexo cuadros estadísticos que corroboran algunas de las explicaciones.

Al inicio de la transición se liberalizaron el mercado cambiario y mercado monetario; se adoptaron la tasa de cambio libre y fluctuante y la determinación del precio del dinero (tasa de interés) por las fuerzas del mercado. Se logró rápidamente controlar las cuentas fiscales (con superávit) y evitar la emisión inorgánica de dinero. El resultado ha sido una reducción de la tasa de inflación pero con altos costos para el sector privado. Las medidas empleadas por el gobierno han significado la postergación de las inversiones públicas y un costo elevado para el sector productivo, principalmente exportador. La liberalización cambiaria, con fuerte intervención del Banco Central del Paraguay en el mercado, y la liberalización monetaria sin modificación del marco regulatorio y de la capacidad de supervisión de la autoridad monetaria, significaron i) bajo precio relativo del dólar y ii) altas tasas de interés por la informalización del sector financiero. Ambas situaciones generaron una doble consecuencia negativa para el sector real: menores precios internos de los productos de exportación y encarecimiento de los costos de producción, tendencia que se mantiene hasta hoy día.

En cuanto a la desregulación, desmonopolización y apertura del comercio exterior, los dos gobiernos de Transición (Rodríguez y Wasmosy) se encontraron, por un lado, con una economía relativamente abierta tanto por ausencia de proyectos industriales de sustitución de importación, existentes en otros países, como por la larga práctica del comercio ilegal (contrabando). Por otro lado, la poca capacidad efectiva del control estatal sobre los precios, hicieron que las desregulaciones fueran simples actos formales, sin mayores consecuencias. La desmonopolización, por el contrario, hasta ahora poco se ha avanzado (servicios públicos, seguro social, etc.), por los intereses en juego, y el temor a negociados.

La segunda hipótesis, guarda relación con la primera, en el sentido de pretender explicar por qué no se han avanzado en los otros campos

de la reforma. El argumento es simple; la estrecha relación entre gobierno-partido colorado (o sea, estado prebendario-partido clientelista) y la carencia de proyectos alternativos de Estado de los partidos de oposición para negociar, han impedido cambiar la administración pública de la transición. En la mayoría de los casos, el sector público sigue igual, con las mismas reglas, casi con los mismos mecanismos de control y con los mismos funcionarios, con algunas pocas excepciones.

Leyes obsoletas como la ley de presupuesto (14/68), la ley del personal público (200/70) o la carencia de ellas, como la falta de una carta orgánica de ministerios que permita discriminar jurisdicciones, funciones y responsabilidades siguen impidiendo diferenciar el sector público de la transición de la etapa previa. La situación inclusive ha empeorado desde el punto de vista de no crear el entorno propicio para el cambio; se han aumentado los cargos públicos, se han incrementado los salarios y aún se mantiene la enorme asimetría presupuestaria (gastos corrientes predominan sobre gastos de inversiones así como también los gastos del gobierno central sobre los municipios y gobernaciones). Además, los organismos de control y fiscalización fueron y continúan siendo débiles y los servicios, prácticamente, no mejoraron ni se abarataron sus tarifas con fuerte empantanamiento del proceso de privatización.

Recordemos que en la década de los setenta, el país pasó por un rápido crecimiento y modernización de ciertos sectores de la producción. Ese proceso que formó a la nueva clase empresarial y a la clase media, nunca llegó al interior del Estado. El sector público, por el contrario, ha pasado por un proceso inverso a la modernización: crecimiento caótico de las dependencias, arbitraria administración de sus recursos humanos y desconectado de los usuarios de los servicios públicos. El estado carecía y sigue careciendo

Participación de las instituciones en el total del presupuesto de la administración Central
Evolución desde 1989 hasta 1996. (En porcentajes)

Clasificación institucional	Indicadores Económicos de la Transición						
	1989	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Senadores							
Diputados							
Presidencia							
M. Interior						9,9	
M. Hacienda						11,3	
M. Educ.						8,1	
M. Agrict.						6,1	
M. Obras							
M. Defensa							
M. Salud							
M. Justicia							
M. Industria							
M. sin Cartera							
M. Integración							
Vicepresidencia							
Contraloría							
Consejo de Estado							
Obligac. Diversas							
Poder Judicial							

* Las cifras correspondientes al proyecto de presupuesto

de un sistema de incentivo racional (medición de productividad, movilidad, criterio de selección), de criterio de competencia y participación; en otras palabras, la cultura de la administración pública, en esencia, ha cambiado poco.

Una tercera hipótesis tiene que ver con la función social del estado. El argumento es obvio; se han destinado substancialmente más recursos financieros a la función social del estado sin haberse formulado una Política Social que garantice mitigar la pobreza y mejorar la distribución de ingreso.

El Presupuesto General de la Nación de la transición ha mejorado la asignación de los recursos para educación, salud, vivienda y agricultura, sin haber quebrado la matriz tradicional del servicio público: falta de priorización, escasa coordinación, poca participación de abajo hacia arriba y sin medición de resultados. Dar más recursos a la función social del estado es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el objetivo social del estado.

Conclusión

Las tres hipótesis explicadas sostienen que la reforma del estado en nuestro país prácticamente no ha avanzado; no se ha podido pasar aun, del estado patrimonialista al estado eficiente para facilitar la recuperación del crecimiento económico y encarar la agenda social. No se pretende, lógicamente, desconocer algunos logros importantes como la reforma tributaria (1991), reforma arancelaria (1992) y nueva carta orgánica del Banco Central (1995). Por la falta de voluntad política de romper el estado patrimonialista, hace que la tarea pendiente en la transición siga siendo la reforma del estado. Estos 7 años de transición han servido poco para cambiar la función y la cultura de la administración pública. El Estado paraguayo ha pasado por un proceso inverso al achicamiento del estado, creando más cargos, más dependencias y sin tomar aun en serio la agenda social del país. Urge pues que el estamento político consensue la priorización de la reforma del estado para crear las condiciones favorables para el crecimiento económico sostenido.

Anexo

CUADRO 1 Indicadores Económicos de la Transición							
CONCEPTOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
EN PORCENTAJES							
Crecimiento del PIB	5,8	3,1	2,5	1,8	4,1	3,5	4,4
Tasa de Desocupac.	5,5	6,4	4,7	3,8	3,5	4,6	--
Inflación	28,5	44,1	11,8	17,8	20,4	18,3	10,1
EN MILLONES DE DÓLARES							
Deuda Externa	2.076	1.669	1.636	1.248	1.217	1.240	1.256
Reservas Monetarias (*)	675,0	975,0	610,7	697,7	1.044,1	1.100	
Exportaciones	1.180	958,6	737,1	656,5	725,2	816,2	772,7 *
Importaciones	1.015	1.193	1.275	1.237	1.477	2.140	2.618 *
* datos hasta noviembre							
FUENTE: Banco Central							

CUADRO 2 Evolución de los principales indicadores del Gobierno Central (En millones de guaraníes corrientes)							
CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Producto Interno Bruto	4.608.400	6.474.934	8.280.772	9.670.838	11.991.719	14.711.062	15.358.348
Ingresos Tributarios	405.216	584.840	726.031	828.004	1.015.848	1.461.750	1.973.807
Gastos corrientes	364.424	506.595	707.987	1.112.269	1.334.914	1.660.146	2.138.419
Serv. pers. + pasivos (*)	196.448	305.449	510.741	5.738.303	940.249	1.190.850	s/d
Activos (**)	141.039	235.016	370.140	534.856	712.462	902.205	s/d
Pasivos (***)	55.409	70.433	140.601	203.447	227.787	288.645	s/d
(*) Remuneraciones al funcionariado más jubilaciones y pensiones							
(**) Remuneraciones al funcionariado público							
(***) Jubilaciones y pensiones							
FUENTE: Ministerio de Hacienda							

CUADRO 3

Evolución de los principales indicadores del Gobierno Central
(Como porcentaje del Producto Interno Bruto)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos Tributarios	8,8	9,0	8,8	8,6	8,5	9,9	12,8
Gastos corrientes	7,9	7,8	8,5	11,5	11,1	11,3	13,9
Servicios de personales+pasivos	4,3	4,7	6,2	7,6	7,8	8,1	s/d
Activos	3,1	3,6	4,5	5,5	5,9	6,1	s/d
Pasivos	1,2	1,1	1,7	2,1	1,9	2,0	s/d

CUADRO 4

Participación de las instituciones en el total del presupuesto de la administración Central
Evolución desde 1989 hasta 1996. (En porcentajes)

Clasificación institucional	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 *
Senadores	0,10	0,11	0,13	0,17	0,25	0,41	0,46	0,46
Diputados	0,18	0,20	0,25	0,31	0,34	0,54	0,57	0,57
Presidencia	0,30	0,40	1,43	1,40	1,58	1,65	1,65	1,86
M. Interior	7,40	7,52	6,87	5,66	6,02	6,02	6,02	6,32
M. Hacienda	4,48	3,53	4,27	11,20	5,24	6,08	5,82	5,63
M. Educación	10,34	8,91	9,98	11,90	16,92	18,21	18,03	19,07
M. Agricultura	4,21	7,24	8,98	11,90	16,92	18,21	18,03	19,07
M. Obras Públicas	13,91	9,95	11,22	16,66	17,14	16,38	16,76	14,39
M. Defensa	11,55	10,13	9,54	8,35	9,34	7,90	7,37	8,34
M. Salud	4,56	3,69	4,33	6,99	7,48	7,34	6,81	6,77
M. Justicia	0,97	0,83	1,04	1,58	1,38	1,14	0,95	1,11
M. Industria	0,32	0,22	0,26	0,44	0,47	0,48	0,54	0,58
M. sin Cartera	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	---	---	---
M. Integración	---	---	---	---	0,03	0,03	0,03	0,05
Vicepresidencia	---	---	---	---	---	0,13	0,12	0,11
Contraloría	---	---	---	---	0,26	0,23	0,25	0,26
Consejo de Estado	0,01	0,01	0,01	0,01	---	---	---	---
Obligac. Diversas	38,47	43,76	38,61	24,62	20,13	20,49	20,02	21,80
Poder Judicial	1,05	1,00	1,29	1,25	2,57	2,39	2,30	2,95

* Las cifras correspondientes al proyecto de presupuesto

CUADRO 5

Distribución de los cargos públicos creados en el período 1989-1995

INSTITUCIÓN	1989	AÑO 1995	DIFERENCIA	% VAR.	% PARTICIP.
Administración Central	114.227	136.916	22.689	19,9	81,5
Poder Legislativo	241	549	3038	127,8	1,1
Poder Ejecutivo	112.260	132.228	19.968	17,8	71,7
Poder Judicial	1.726	4.139	2.413	139,8	8,7
Entidades descentralizadas	33.956	38.249	4.293	12,6	15,4
Entidades educacionales	6.815	9.808	2.993	43,9	10,8
Entidades de seguro social	5.919	6.596	677	11,4	2,4
Ent. de prom. al desarrollo	3.395	3.575	180	5,3	0,6
Empresas Públicas	16.319	16.532	213	1,3	0,8
Otras instituciones	1.508	1.738	230	15,3	0,8
Gobiernos departamentales	0	848	848		3,0
TOTAL	148.183	176.013	27.830	18,8	100,0

FUENTE: Dirección de Normas y Procedimientos

CUADRO 6Variación de los salarios públicos
(en guaraníes)

CARGOS	1988	1995	CON 30% DE INCREMENTO
Ministros	524.300	4.530.100	5.889.130
Diputados	470.200	4.530.100	5.889.130
Senadores	470.200	4.530.100	5.889.130
Vice Ministros	381.400	3.662.800	4.761.640
Directores Generales	343.600	3.020.100	3.926.130
Comisario Gral. Director	221.900	2.087.700	2.714.010
General de División	414.300	3.059.600	3.977.480
Comisario General Insp.	167.300	1.780.200	2.314.260
General de Brigada	332.000	2.087.700	2.714.010
Comisario	147.300	1.478.000	1.921.400
Capitán	183.800	1.570.800	1.925.850
Oficial Inspector	107.300	1.183.500	1.538.550
Teniente	132.700	1.019.300	1.325.090
Médico del MSP	156.700	742.700	965.510
Médico del IPS	157.100	973.400	1.265.420
Enfermero del MSP	94.100	666.600	866.580
Enfermero del IPS	81.400	619.500	805.350
Horas cátedra	650	6.120	2.466
Maestros (1 categ. 2 turn.)	83.600	978.800	1.272.440
Técnico	187.300	888.900	1.155.570