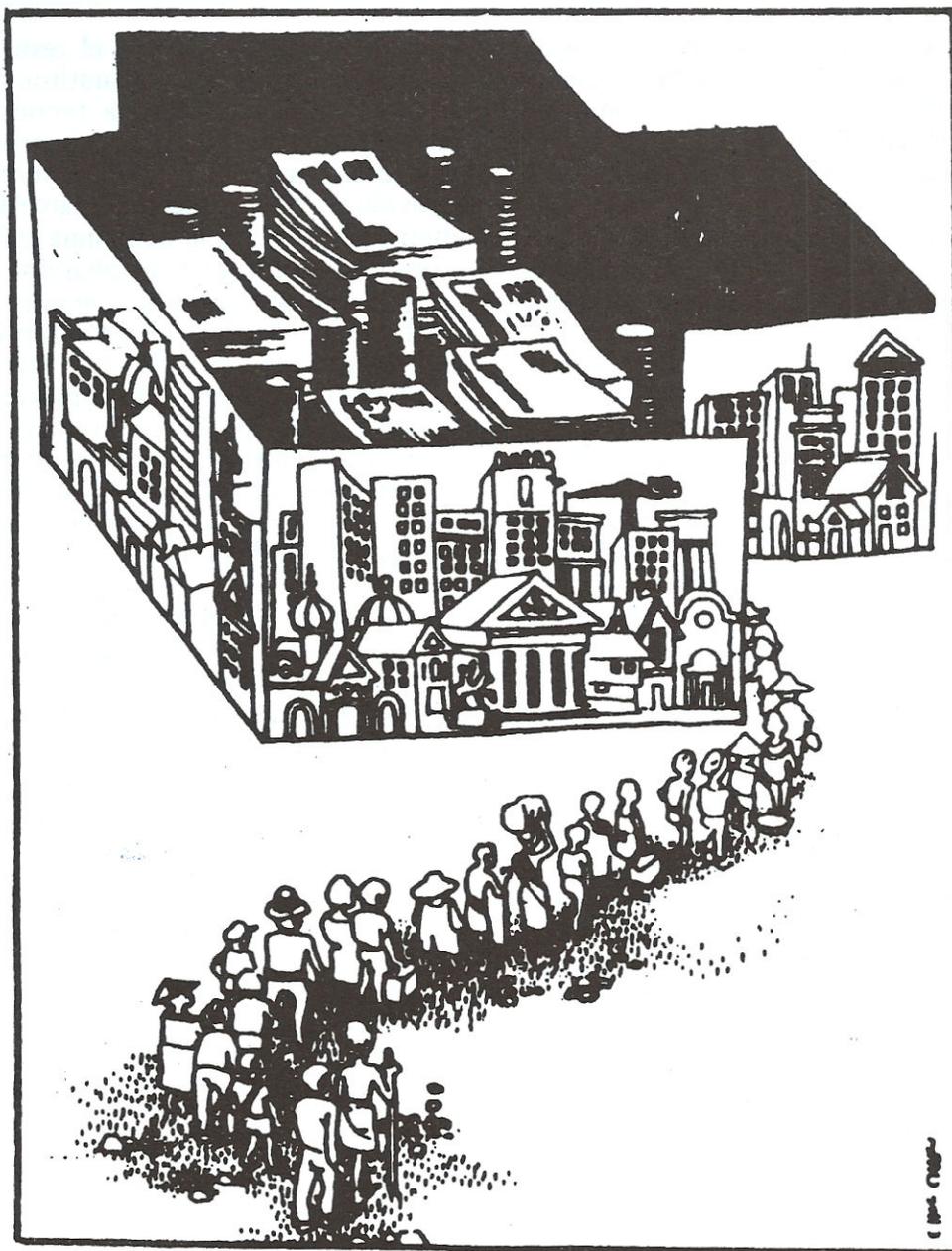


ECONOMÍA Y ESTADO DE LOS '90



LAS RESTRICCIONES FACTORIALES DE LA PRODUCCIÓN, SE MANIFIESTAN EN LOS REDUCIDOS NIVELES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA, LA BAJA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, LOS ALTOS COSTOS DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA, EL BAJO NIVEL DEL AHORRO NACIONAL, Y LA POCA CALIFICACIÓN DE LA MANO DE OBRA.

Al comienzo del último año de mandato del segundo gobierno de la transición (1993-98), un manto de dudas se cierne sobre el futuro del Paraguay. O se produce una interrupción del proceso hacia la democracia, sea violando la Constitución Nacional o se encamina el proceso político hacia la culminación de la transición. Como se había manifestado al comienzo de este estudio, la postergación de la reforma del estado y de las reformas económicas fundamentales, se han convertido en los límites de la transición en el Paraguay. Como consecuencia de esta postergación, la retracción económica, la exclusión social creciente y la inseguridad ciudadana, podrían muy bien convertirse en los catalizadores del retorno al autoritarismo, en una sociedad sin cultura democrática reciente.

El desafío, sin embargo, consiste en el reemplazo de la relación estado obsoleto-economía subterránea por la relación estado moderno-economía de superficie. Este último modelo, exige el desarrollo de las instituciones del estado y el fortalecimiento de las reglas de la economía de mercado. El reemplazo o la no postergación de las reformas, es más factible con una continuidad del proceso de transición democrática, que con una interrupción del mismo. En este capítulo se recogen las principales lecciones aprendidas del manejo de la economía y el estado en la transición, y se señalan los temas relevantes de una agenda futura para encarar los cambios estructurales necesarios.

LECCIONES APRENDIDAS

La singularidad del Paraguay, en el concierto latinoamericano, no sólo se explica por la ausencia de rasgos

económicos comunes con el resto de la región (hiperinflación, sustitución de importaciones, poderosa tecnocracia estatal), sino también por la presencia de características muy propias, como la gravitación de la agricultura parcelaria de tipo familiar y de la economía informal (principalmente el contrabando) en la generación de ingresos y empleo, y la influencia de los emprendimientos hidroeléctricos binacionales (Brasil y Argentina). Tanto el comercio no registrado, componente importante de la economía informal, como las empresas hidroeléctricas binacionales, vinculan muy peculiarmente a la economía paraguaya con los países de la región.

Esta singularidad también ha pesado en los resultados económicos diferentes obtenidos por el país, en comparación a sus pares de la región, una vez iniciado el proceso de reformas económicas (estabilización y ajuste estructural) de los años ochenta. Mientras los demás países experimentaban un crecimiento económico importante como resultado de la implementación de sus reformas, la economía paraguaya permanecía en un estancamiento prolongado. La poca voluntad política para romper este estancamiento económico mediante la profundización de las reformas, y la debilidad de la sociedad civil como factor de presión y empuje, han mantenido un modelo económico agotado que no ha permitido al país obtener ventajas sustanciales en su inserción al Mercosur.

DESEMPEÑO ECONÓMICO

Los bajos coeficientes de crecimiento del producto interno bruto y el bajo nivel de producción per cápita, herencias económicas del régimen autoritario

* Conclusiones del libro: *Los Límites de la Transición: Economía y Estado en el Paraguay en los años '90* Autores, Dionisio Borda y Fernando Massi

anterior, han perdurado en el período de la transición. Las principales causas de este estancamiento económico prolongado han estado asociadas al debilitamiento de la inversión y del mercado laboral, al agotamiento del modelo productivo, a la desigual distribución de ingresos y recursos, y a las limitaciones del sector público.

Las restricciones factoriales de la producción, se manifiestan en los reducidos niveles de inversión pública y privada, la baja calidad de los servicios públicos, los altos costos de intermediación financiera, el bajo nivel del ahorro nacional, y la poca calificación de la mano de obra. Como consecuencia la retracción de la producción agrícola, principalmente de la crisis del algodón, el estancamiento de la producción industrial, el freno al crecimiento del comercio ilegal de frontera, y las crisis financieras de los últimos años han provocado el deterioro de la situación económica. Además y con excepción de los beneficios del control inflacionario, el comportamiento de los precios relativos ha afectado negativamente a la producción y al ingreso como consecuencia de las altas tasas de interés, el rezago cambiario, y el bajo coeficiente de inversión pública.

La desigual distribución de ingresos y recursos también produjo una mayor retracción económica, desde el momento en que la misma ha afectado mayormente a las pequeñas y medianas empresas y a la agricultura familiar, ambas, sensibles al comportamiento de la demanda interna. Por último, las limitaciones institucionales al crecimiento económico, principalmente en términos de la escasa participación estatal en las inversiones en infraestructura y en capital humano, no han sido vencidas durante el período de la transición. Estos obstáculos, tienen su origen en el mal funcionamiento del estado, y en el escaso desarrollo del mercado, problemas cuya superación radica en la reforma del estado.

AVANCES DE LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado en el Paraguay, sin embargo, ha sufrido más empantanamientos que avances. En primer lugar, los

gobiernos de la transición se embarcaban en la implementación de la estabilización económica y la liberalización comercial y financiera, con éxitos relativos. Por un lado, la estabilización macroeconómica ha descansado fundamentalmente sobre el rezago de la tasa de cambio, el uso de instrumentos de regulación monetaria, y la postergación de las inversiones públicas como mecanismo del control del déficit fiscal. Por otro lado, la liberalización financiera ha sido implementada con serios problemas de secuencialidad. Se liberalizaron las tasas y los depósitos públicos, con anterioridad al cambio del marco regulatorio, y al mejoramiento de la capacidad de control y supervisión financiera del Banco Central, tanto en recursos técnicos y humanos. Concomitantemente ha sido notoria la ausencia de una decisión firme de saneamiento del sistema financiero, por razones de interés político, o simple incapacidad.

Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, ha quedado en entredicho la sustentabilidad de la estabilidad macroeconómica, y no han sido eliminados los riesgos de nuevas crisis financieras. Una eventual pérdida de estabilidad macroeconómica podría ocurrir a partir del empleo masivo de instrumentos de regulación monetaria -instrumentos utilizados desde las crisis financieras de 1995 y 1997 que generan una pérdida creciente de las reservas internacionales- y de la peligrosa expansión del déficit fiscal. Asimismo, la permanencia de varias instituciones financieras de dudosa viabilidad, y fundamentalmente, la postergación de la reforma de la banca pública, han generado incertidumbres sobre la fortaleza del sistema financiero.

Además del esfuerzo de las políticas de estabilización y liberalización, han existido otras reformas e iniciativas. De particular importancia, ha sido la implementación de la reforma tributaria, que permitió la simplificación y la reducción de los tipos de impuestos, y el mejoramiento del sistema de recaudación. Los gobiernos de la transición, asimismo, han creado nuevas instituciones dirigidas a apoyar la iniciativa

privada y a alentar la producción. En este sentido, cabe citar a la Ley de Promoción de Inversiones (60/90) y a la Ley de Promoción de Exportaciones (90/90), y la creación de PROPARAGUAY, oficina de apoyo a la exportación y a la inversión extranjera. De igual manera, el sector público ha abierto varias ventanillas de préstamos para el sector productivo, tales como el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), el Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), y el Fondo de Apoyo a las Microempresas. Finalmente, se han constituido también entidades de regulación de mercados como la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de Seguros y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).

EMPANTANAMIENTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

El empantanamiento de la reforma se vincula más directamente a la falta de decisión política de romper la vieja estructura de la administración pública. A pesar de la presión externa, manifestada en proyectos de cooperación técnica y financiera internacional para la reforma, no ha existido la suficiente presión interna hacia la misma, tanto desde el interior del estado (insuficiente masa crítica de profesionales) como a partir de los diversos estamentos de la sociedad civil (organizaciones intermedias débiles). Los dos gobiernos de la transición han realizado más cambios en los aspectos normativos del estado, antes que en sus aspectos más administrativos. El modelo de estado prebendario-partido clientelista sigue vigente a través de la no reestructuración del gasto público (con excepción del incremento de los gastos sociales), de los escasos avances en la privatización de las empresas estatales y en la gestión de descentralización administrativa, y, a través, de la ausencia de nuevas políticas de recursos humanos y de gestión pública.

La falta de una reforma institucional profunda también se ha observado en los otros dos poderes del estado: el Poder

Judicial y el Poder Legislativo. En el primer caso, un inicio de las reformas para volver más eficiente al sistema judicial fue posible recién en 1995, con el nombramiento de nuevas autoridades judiciales que daban comienzo a una mayor autonomía de la justicia en el país. Los avances de las reformas fueron, sin embargo, lentos y todavía persiste una morosidad importante de los juicios que incide negativamente sobre la actividad económica y las potencialidades de inversión en el país. En el segundo caso, si bien el Congreso Nacional ha dado curso a importantes leyes que hacen a las reformas económicas, el trabajo legislativo ha sido de baja productividad en materia de reforma del estado y en leyes sociales. También aquí se observa una falta de capacidad de gestión, a pesar de la cooperación externa recibida para el mejoramiento de la función pública de este poder del estado.

Asimismo, la ausencia de una agenda social del estado, característica del gobierno autoritario anterior, continuó como la constante de los gobiernos de la transición posteriores. Medidas como el aumento de los gastos sociales, mayores recursos para entes públicos, para hacer frente a la falta de tierra y viviendas, y la implementación de otros proyectos sociales de apoyo a grupos vulnerables o de combate a la pobreza, han tenido un impacto limitado, tanto por la reducida cobertura de estos servicios como por la implementación desordenada y poco eficaz de estas medidas. De igual manera, la baja cobertura del sistema previsional privado y público y la debilidad administrativa de los fondos previsionales, se han constituido en problemas no resueltos de la transición.

Los altos cargos de la administración pública han sufrido una alta rotación, perjudicial para un país con escasa tradición institucional, donde la visión, las prioridades y las estrategias, descansan fundamentalmente en las personas. Una excepción a esta regla ha sido el Ministerio de Educación, que a pesar de su alta rotación de ministros, no ha alterado su principal agenda, la reforma educativa. Es evidente que



dentro del área social del estado, el Ministerio de Educación ha sido aquel de mayor éxito en el sostenimiento y continuidad de su principal agenda.

DEBILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL

La apertura política en el país, a partir de 1989, había permitido un mayor espacio de actuación para la sociedad civil. Así, por ejemplo, el actor empresarial buscaría una mayor independencia como estamento, al mismo tiempo de intentar convertirse en un factor influyente de la agenda económica y social de los gobiernos de la transición. El actor sindical aprovecharía el espacio de la transición para crecer en número y organizarse para la defensa del salario y del empleo. Mientras que el actor campesino, ya creciente en organización, aunaría esfuerzos para el logro de tierras, mejores precios agrícolas, créditos, y servicios básicos.

En mayor o menor medida, los tres actores sociales citados trataban de imponer sus demandas como parte de las políticas económica y social de los gobiernos de la transición. Las cúpulas

empresariales presentaban estas demandas, quizás con mejor articulación que aquellas presentadas por los liderazgos sindical y campesino. Pero ninguna de ellas contaba con los suficientes argumentos técnicos para la negociación con el gobierno de turno. Esto último, más la falta de una capacidad de construir consensos entre los mismos actores sociales (generalmente en conflicto), y otras limitaciones estructurales de estos actores, permitía un margen de maniobra amplio a los gobiernos, para evitar la profundización de las reformas económicas y del Estado, como también para apelar al olvido de una agenda social.

Pero aparte de la carencia de argumentos técnicos sólidos en la presentación de sus demandas puntuales y generales, cada uno de los actores sociales se encontraban afectados por limitaciones estructurales que también influyeron desfavorablemente sobre la capacidad de crecimiento de los mismos. En el caso de la gestión de las principales cúpulas empresariales, no necesariamente las demandas de la mayor parte del empresariado nacional se encontraban traducidas en ella. Además, la poca capacidad de organización y de geren-

ciamiento de estas cúpulas no permitía un soporte adecuado a la pretendida tarea de convertir al actor empresarial en un factor decisivamente influyente de la política económica nacional.

En el caso del actor sindical, su crecimiento cualitativo y cuantitativo se ha visto restringido por varias razones. La primera de ellas ha sido el creciente predominio de las demandas gremiales del sector público en la agenda sindical, demandas orientadas a mantener las relaciones clientelísticas dentro del estado y evitar su reforma, provocando una pérdida de credibilidad del liderazgo sindical. Una segunda razón ha sido el incremento del empleo informal que ha impedido una mayor sindicalización de la mano de obra. Una tercera razón tiene relación con el creciente uso intensivo de capital en las nuevas inversiones, y con la recesión económica de los últimos años, factores que han disminuído los niveles de creación de empleo.

Los límites al fortalecimiento del movimiento campesino han tenido cierta similitud con aquellos del sector sindical. El principal factor que ha conspirado en contra de un mayor crecimiento del actor campesino, ha sido el aumento de la exclusión social, y por lo tanto de los niveles de pobreza rural. Como resultado de la falta de una agenda para hacer frente a los problemas crecientes de la agricultura parcelaria familiar, y de la escasa respuesta oficial al problema de la tierra, el éxodo rural-urbano se ha acrecentado. En consecuencia, ello ha alimentado al sector informal de la economía, y ha debilitado el arraigo del actor campesino a las labores agrícolas. Por otro lado, las reivindicaciones campesinas se han estructurado ordenadamente y con fuerza alrededor de los diversos movimientos regionales y nacionales de este estamento social, pero sin que se hayan podido romper las vinculaciones clientelísticas con los caudillos políticos tradicionales; situación que, de cierta manera, ha conspirado en contra de la capacidad de demanda del liderazgo campesino.

Con actores sociales todavía débiles y sin capacidad de estructurar consensos, capacidad tampoco demostrada por los gobiernos de la transición, especialmente por el segundo, y con una falta de voluntad estatal para acelerar las reformas económicas y estructurar una agenda social, la sociedad civil paraguaya se ha mostrado más activa, pero todavía con poco peso para influir sobre las decisiones de política económica fundamentales del país.

INSERCIÓN EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El ingreso al Mercosur como la economía más abierta de la región, paradójicamente, no ha significado una ventaja para el Paraguay frente a los demás socios de este emprendimiento. Integrado a los demás países del Mercosur ya con anterioridad al Tratado de Asunción, el Paraguay había construido sus ventajas comparativas no a través del modelo de sustitución de importaciones, sino como intermediador comercial entre Argentina y Brasil. Esta especialización, traducida en altos niveles de comercio no registrado, había rendido sus frutos por más de dos décadas. Sin embargo, y ante los nuevos lineamientos exigidos por el Mercosur, las ventajas comparativas de la triangulación comienzan a dejar de ser tales.

El desafío del Mercosur para el Paraguay ha consistido fundamentalmente en el aprovechamiento de las oportunidades que se presentaban para el país, con la apertura del mercado regional. Estas oportunidades exigían una mayor oferta exportable, fundamentalmente de productos no tradicionales; y por lo tanto, mayores niveles de inversión en el sector productivo, y mayores niveles de industrialización del país.

El Mercosur empujaba al Paraguay a dejar de lado el modelo económico de triangulación comercial, y especialización en la exportación de dos materias primas agrícolas. Es decir, que exigía un crecimiento económico sostenido, la implementación de reformas económicas y reformas administrativas del estado que

acompañen el paso de un sistema importador (mayormente de carácter ilegal) a un sistema exportador. Pero como los avances hacia la ruptura del estancamiento económico fueron escasos, el Paraguay se convertía en el país con el menor nivel de aprovechamiento de los efectos positivos del Mercosur, es decir de una mayor creación de comercio, y de un incremento importante de las inversiones externas hacia la región. Es por eso que aun habiendo sido la economía más abierta del Mercosur, la misma no ha sido afín al proyecto de integración regional.

Otro factor que tampoco ha permitido el paso de un sistema de ventajas comparativas a otro, ha sido la ausencia de una estrategia de integración del país, aun cuando la gestión pública de la integración pudo haber producido avances al interior de la administración pública. De todas maneras, la ausencia de esta estrategia de integración se halla vinculada a la ausencia de una política económica clara orientada a la ruptura del actual modelo económico del país. En definitiva, el Mercosur no ha constituido un elemento de presión externa y gravitante para influir sobre la adopción de medidas dirigidas a la implementación de las necesarias reformas económicas en el Paraguay.

AGENDA FUTURA

En una reciente conferencia¹, el prestigioso economista Joseph Stiglitz, al referirse al tema del desarrollo económico, sostenía: *Claramente, no existe una fórmula mágica: y si existiera, la cantidad de casos exitosos hubiera sido mucho mayor. Y el hecho que los mensajes que hemos enfatizado a través del tiempo hayan cambiado -y que mucho de los países exitosos no hayan tomado una receta particular prescrita por la comunidad de técnicos del desarrollo- debería, por lo menos, inducir a una actitud un poco más*

humilde cuando pensamos sobre rumbos futuros. Vale decir, que no existe una única receta, porque tampoco existe una única realidad, fundamentalmente en sociedades donde la competencia es limitada, y la información y las instituciones son imperfectas.

El dilema ha dejado de ser mercado o estado; el desafío de hoy constituye lograr que el mercado y el estado se complementen para alcanzar el crecimiento económico y el bienestar de una sociedad. Y más allá de las modalidades de esta complementariedad, la regla pareciera ser que solamente un gobierno fuerte puede establecer un mercado fuerte, de acuerdo a las expresiones del propio Stiglitz². Es decir, un gobierno con capacidad de imponer el cumplimiento de la Ley, de asegurar políticas previsibles y coherentes, y de mostrar, al mismo tiempo, apertura a la ciudadanía

En este sentido, la misión del estado moderno está basado en cinco tareas fundamentales: i) el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; ii) el mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; iii) la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; iv) la protección de los grupos vulnerables; y v) la defensa del medioambiente³.

Pero así como el estado debe asumir estas funciones, tanto para establecer un mercado fuerte y complementar el rol del sector privado, debe igualmente incorporar mecanismos de mercado para el mejoramiento de su gestión y desempeño. Tales mecanismos son el establecimiento de un sistema de incentivos, mayor competencia al interior de la función pública, mayor transparencia de su gestión, la implantación de un sistema eficiente de contratación, entrenamiento y promoción de recursos humanos, y de un sistema efectivo de regulación de mercados sujetos a moni-

1 Joseph Stiglitz. "An agenda for development for the twenty-first century". Annual Bank Conference on Development Economics. The World Bank. April-May 1997. Washington D.C., p. 2. (traducción de los autores)

2 *Ibidem*, p. 3

3 Ver Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación. Washington, D.C., 1997, p. 4.

toreo y control por su naturaleza (financiero, seguros, etc.) o su estructura (monopolios y oligopolios).

TAREAS PENDIENTES DE LA REFORMA EN PARAGUAY

Así como el Paraguay carece de una cultura democrática reciente, su burocracia estatal carece también de legitimidad y capacidad, en razón de la existencia de altos niveles de corrupción, negligencia e incompetencia en el desempeño de la política y gestión pública. Estas falencias han estado acompañadas de otras como la existencia de limitados mecanismos de mercado en el sector privado, un sistema deficiente de servicios públicos que complementen la función de mercado, y la carencia de una política y estrategia social efectiva que ha ido acompañada de un nivel creciente de pobreza.

Los desafíos a vencer son el estancamiento económico, la exclusión social creciente y la inseguridad ciudadana. Estos obstáculos están vinculados al mal funcionamiento del estado, a la debilidad de la sociedad civil y al escaso desarrollo del mercado. La sociedad paraguaya ha sido afectada en grados diferentes por cada una de estas dificultades. Los estratos altos y medios pudieron verse afectados por uno o dos de estos obstáculos, dependiendo de los casos. Pero no cabe la menor duda que el estancamiento económico, la exclusión social y la inseguridad ciudadana han afectado negativa y profundamente al bienestar de los estratos bajos, que constituyen la gran mayoría de la población paraguaya.

LA REFORMA DEL ESTADO

La primera y fundamental tarea pendiente dirigida a la ruptura de esta trilogía de problemas, es la reforma del estado. Esta tarea permitirá optimizar los recursos, ofrecer servicios eficientes, establecer reglas claras y creíbles para atraer inversiones, y desarrollar una agenda social y medioambiental. Para cumplir con la misma, se deberá, en primer lugar, reestructurar el

gasto público, de manera a aumentar los coeficientes de inversión en capital físico y en capital humano, y mejorar la administración y la cobertura del sistema de recaudación tributaria, evitando el déficit público.

En segundo lugar, ofrecer servicios eficientes remite a mejorar la política y la gestión pública. Es decir que, por un lado, las políticas monetaria, fiscal, financiera y comercial deberán fundamentarse en la capacidad de previsión y proyección de los efectos de su puesta en práctica; en el entendido que la implementación de estas políticas se encuentren orientadas tanto a la armonización de los intereses sectoriales como a los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo; dejando de lado así al cortoplacismo de la estabilización, que no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para el desarrollo.

Por otro lado se impone la mejora de la entrega de servicios públicos con criterios de mercado, donde el usuario sea tratado como un cliente, y las operaciones financieras sean transparentes. Esta mejora remite a la necesaria tarea de la privatización de empresas y de ciertas funciones del estado, como también a la descentralización administrativa. Es decir que por un lado, se busque la mejora sustancial de la capacidad pública, con el propósito de centralizar la política y el control, y descentralizar la ejecución; y, por otro lado, ofrecer mayor participación a la sociedad civil. De esta forma, la ineficiencia y la corrupción podrán ser eliminadas con normas y controles más eficaces, más competencia, y más consulta y participación ciudadana. A su vez, y en modo alguno esto significa el traspaso de un monopolio público a un monopolio privado, aunque si requiere el establecimiento de un marco regulatorio sólido que aliente la competencia y evite el abuso de la concentración de mercado.

En tercer lugar, el establecimiento de reglas claras para las inversiones, implica previsibilidad de las políticas económicas, seguridad jurídica para las transacciones económicas y eficiencia en los servicios

públicos. En la medida en que se recupera la credibilidad en la capacidad de gestión del estado, se podrá desalentar la informalidad que distorsiona el sistema de incentivos del mercado.

En cuarto lugar, para el desarrollo de una agenda social y medioambiental es necesario, primeramente una priorización de los temas a ser atendidos por esta agenda, y una coordinación de los diversos entes públicos encargados de las políticas sociales y medioambientales. Asimismo, se impone una mayor participación de los gobiernos locales y de los actores comunitarios en la ejecución de las políticas. En el campo social, se deben desarrollar acciones focalizadas sobre grupos vulnerables, un programa de empleo orientado al entrenamiento y capacitación de la mano de obra joven, la reforma de la salud y la seguridad social, y una masiva inversión en educación. En el campo medioambiental, se hace necesario un ordenamiento territorial para evaluar los costos ambientales para la producción de bienes y servicios, y un sistema efectivo de fiscalización ambiental de las actividades económicas.

LA REFORMA DEL MERCADO

La segunda gran tarea es fortalecer el sistema de mercado y promover y mejorar la participación ciudadana. En cuanto al primer objetivo, una mayor dinamización del mercado implica, en primer lugar, una reducción sustancial de las actividades informales (comercio no registrado, contabilidad doble, violación de derechos intelectuales, etc.) para reducir la distorsión de precios que altera las igualdades de oportunidades del mercado. También implica recursos humanos capacitados, desde el momento en que una baja calificación de los mismos no sólo limita las posibilidades de inversión, sino que al mismo tiempo reduce la capacidad de la demanda interna.

Además de la necesaria seguridad jurídica y de las reglas de juego claras y duraderas, el mercado precisa de los servi-

cios públicos eficientes, fundamentalmente en un país mediterráneo y de menor desarrollo relativo. Por último, el fortalecimiento del mercado depende de la visión y la estrategia de la clase empresarial para acomodarse a las nuevas condiciones de globalización y regionalización. En este sentido, y en el caso paraguayo, son notorias las debilidades de la clase empresarial para acometer la doble tarea de dinamizar el mercado interno y proyectarse al mercado externo con competitividad. Estas debilidades se extienden desde el predominio de empresas de capital cerrado hasta la escasa mentalidad exportadora del empresario nacional. Superar estas limitaciones se torna esencial para permitir no sólo el fortalecimiento del mercado paraguayo, sino la necesaria complementariedad estado-mercado para el desarrollo.

El segundo objetivo es la promoción y mejora de la participación ciudadana. Cumplir este objetivo es fundamental tanto para movilizar recursos del sector privado que reemplacen a los limitados recursos públicos que atienden las necesidades básicas de la población, como para establecer un mayor control ciudadano sobre el estado y la distribución de los beneficios sociales. Por lo tanto, ello implica el fortalecimiento de las organizaciones intermedias, la construcción del consenso político, y la profundización de la descentralización. El incremento en calidad y cantidad de las organizaciones intermedias es fundamental para la movilización de recursos privados y comunitarios tendientes a la mejora de la vida ciudadana. El consenso político entre actores sociales con intereses conflictivos, como entre los sectores público y privado es la base para una mayor participación de la población en la resolución de los diversos problemas sociales. Y por último, una mayor descentralización del país es necesaria para una mayor expansión de los beneficios económicos y sociales.

PRIORIDADES INMEDIATAS

Las mayores urgencias en la agenda futura se concentran en el estado y en tres reformas puntuales del mismo a implementarse en



forma inmediata: la reforma financiera, de las finanzas públicas, y de los servicios públicos. La resolución de cada una de ellas, crearán las condiciones para un mejor funcionamiento del estado y del mercado en el Paraguay, y por lo tanto, facilitarán la puesta en marcha de las otras tareas pendientes ya mencionadas en la agenda.

La reforma financiera debe apuntar a superar los problemas de fragilidad del sistema, las altas tasas de interés, la poca diversificación de productos financieros y la escasa supervisión efectiva del Banco Central sobre el mercado financiero. Debe asimismo ordenar el sistema crediticio de la banca pública, reestructurando a la misma, de manera a solucionar sus problemas de ineficiencia y morosidad, y convertirla en un instrumento adecuado para la canalización de créditos de mediano y largo plazo para la producción, sin apelar a subsidios u otros elementos de distorsión del mercado. Además, una mayor disponibilidad de fondos de créditos para la producción será posible mediante la desmonopolización del sistema de seguro social en el Paraguay, evitando así la actual y negligente administración de los fondos previsionales en el país.

La reforma de las finanzas públicas, a su vez, exige, en primer lugar, la modernización y racionalización de la administración financiera del estado, especialmente en lo que hace a la orientación y elaboración del Presupuesto General de la Nación. En particular, se hace necesario la introducción de mecanismos de incentivos, de monitoreo de la acción pública y evaluación de sus resultados, la reestructuración del gasto público, y la reforma inmediata de las cajas fiscales. En segundo lugar, se impone una **reforma de la reforma tributaria** con el objeto de mejorar sustancialmente la recaudación impositiva y elevar los niveles de presión tributaria. Finalmente, el futuro del sector público como factor de desarrollo enfrenta el desafío de adoptar una nueva política de administración de recursos humanos, y por lo tanto de reforma de la actual legislación del funcionario público, mas un sistema de capacitación de este recurso humano.

Una política de racionalización de los gastos públicos permitirá hacer frente a otras de las grandes limitaciones del desarrollo del estado y del mercado en el Paraguay: la infraestructura física (obras

viales, electricidad, agua y telecomunicaciones) y la infraestructura social (salud y educación). Los bajos niveles de cobertura de estos servicios básicos en el país, que restringen la calidad del recurso humano, el tamaño y calidad de stock de capital, y el desarrollo tecnológico del sector privado, merecen soluciones que demandan, entre otras, la privatización de una parte de estos servicios, dentro de un marco adecuado de regulación y competencia, y, fundamentalmente, transparencia; la utilización adecuada de los préstamos externos; y el aumento y mejoramiento de la inversión pública en el área social.

En suma, el escaso desarrollo del mercado y la débil participación ciudadana, han impedido la profundización y la expansión de la reforma del estado y de la economía en el Paraguay. La postergación de dichas reformas han provocado el estancamiento

económico, la creciente exclusión social e inseguridad ciudadana, que sumados a una tradición de una sociedad sin cultura democrática reciente, establece los límites a la transición y amenaza a llevar a la misma al pasado autoritario o prolongar de nuevo el fin de la transición.

Aun cuando en la transición haya estado ausente el crecimiento económico y el desarrollo social, la sociedad civil paraguaya y los partidos políticos han tenido un amplio margen de libertades, de expresión y de asociación, que ha facilitado la creación de instituciones que garanticen el juego y el clima democrático. El desafío ahora, tanto para la sociedad civil como para la clase política, es extender los beneficios de la democracia a la construcción del estado eficiente y al desarrollo económico con equidad social: es el nuevo 2 y 3 de febrero que el país aún aguarda.