BID
Banco Interamericano de Desarrollo

Un nuevo impulso al fortalecimiento de la gobernanza de las empresas públicas en Paraguay

Jorge Kaufmann

Sector de Instituciones para el Desarrollo

División de Innovación para Servir al Ciudadano

División de Gestión Fiscal

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN Nº IDB-DP-535

Agosto de 2017

Un nuevo impulso al fortalecimiento de la gobernanza de las empresas públicas en Paraguay

Jorge Kaufmann

Agosto de 2017

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

http://www.iadb.org

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Contacto: Jorge Kaufmann: jkaufmann@iadb.org

Resumen[*]

Las empresas públicas representan una fracción significativa del producto interno bruto (PIB) y del empleo en Paraguay. Están presentes en sectores clave de la economía, como energía, telecomunicaciones, infraestructura, agua y cemento. En este último decenio se han obtenido importantes logros en su supervisión centralizada, con especial énfasis en: el fortalecimiento gradual de su marco legal e institucional, encabezado por el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP) y teniendo como brazo técnico a la Dirección General de Empresas Públicas (DGEP) del Ministerio de Hacienda; la implementación de instrumentos de gestión para un desempeño más eficiente y efectivo; y la promoción de la rendición de cuentas y la transparencia. Se identifica también una serie de desafíos, entre ellos, la fragilidad de las capacidades institucionales para la supervisión centralizada y la falta de información uniforme y en tiempo real acerca de las empresas públicas. Este documento concluye con recomendaciones para enfrentar estas y otras debilidades.

Clasificaciones JEL: G30, H11, H50, H83
Palabras clave: empresas públicas, gobierno corporativo, modernización del Estado, gestión pública, eficiencia, supervisión

[*] El autor es especialista senior en Modernización del Estado de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este documento se ha beneficiado de los valiosos comentarios y sugerencias de Emilio Pineda de la División de Gestión Fiscal, y de Edgardo Mosqueira y Benjamin Roseth de ICS. Asimismo, se sustenta en el trabajo de consultoría "Análisis de Empresas Públicas en Paraguay", realizado por la Lic. María Gloría Páez Gueyraud entre septiembre de 2016 y marzo de 2017, por encargo del BID. Se agradece muy especialmente a la Dirección General de Empresas Públicas (DGEP) por el apoyo brindado a la consultoría desarrollada por la Lic. Páez G. y al autor de este trabajo; en particular a su Director General, Lic. Elvio Brizuela, y a la Jefa del Departamento de Estudios y Planificación, Lic. Patricia González. Por último, cabe señalar que sin la contribución del *Korean Public Capacity Building Fund* (KPC) la elaboración de este documento no habría sido posible.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 3
1. INTRODUCCIÓN 5
2. SITUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL 6
2.1. TAMAÑO, ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN 6
2.2. MARCO REGULATORIO Y REGLAMENTARIO 12
2.3. MARCO INSTITUCIONAL Y GOBIERNO CORPORATIVO 14
2.4. GESTIÓN Y RESULTADOS RECIENTES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS 16
3. SUPERVISIÓN PROPIETARIA DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL 19
3.1. ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN CENTRALIZADA 20
3.2. EL CONSEJO NACIONAL DE EMPRESAS PÚBLICAS (CNEP) 22
3.2.1. OBJETO DEL CNEP 22
3.2.2. FUNCIONES DEL CNEP 22
3.2.3. FUNCIONES DE LA DGEP 23
3.2.4. ESTRUCTURA DE LA DGEP 23
3.3. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y ACCIONES DESARROLLADAS POR EL CNEP 23
3.3.1. IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONTRATOS DE GESTIÓN POR RESULTADOS 24
3.3.2. MONITOREO MENSUAL Y TRIMESTRAL 24
3.3.3. AUDITORÍAS EXTERNAS ANUALES 26
3.3.4. CERTIFICACIÓN ISO 9001 26
3.3.5. SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONALES 27
3.3.6. PLANIFICACIÓN PLURIANUAL 27
3.3.7. PLAN DE REDUCCIÓN DE LAS DEUDAS DEL ESTADO CON LAS EP 27
3.3.8. ADOPCIÓN DE UN CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN GOBIERNO CORPORATIVO POR PARTE DE LAS EP 28
3.4. RESULTADOS ALCANZADOS 29
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 31
4.1. AVANCES 32
4.2. DESAFÍOS 32
4.3. RECOMENDACIONES 33
4.3.1. ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA DE PRECIOS Y TARIFAS 33
4.3.2. ESTABLECIMIENTO DE UNA REGLA PREVISIBLE SOBRE TRANSFERENCIAS 34
4.3.3. REFUERZO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA SUPERVISIÓN 34
4.3.4. FORTALECIMIENTO DEL MONITOREO 34
4.3.5. ESTABILIDAD DEL MARCO LEGAL PARA PROMOVER LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TRANSPARENCIA 34
4.3.6. PROFESIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS 34

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 36
Anexo 1. Dirección General de Empresas Públicas (DGEP) 38
Anexo 2. El tablero de control 39
Anexo 3. Transferencias de las empresas públicas al gobierno central 40

Resumen ejecutivo

Las iniciativas de mejoramiento de la gestión de las empresas públicas (EP), que se han estado llevando a cabo en Paraguay por más de una década, representan en su conjunto una significativa reforma de política pública, en procura de mayor eficiencia y transparencia en el sector público empresarial. Es de interés entender y estudiar esta reforma, tanto para los formuladores de políticas públicas como para todos los que puedan verse afectados por los efectos fiscales de los resultados de las EP sobre el Tesoro Nacional, y para aquellos que son usuarios de los bienes y servicios provistos por dichas empresas. En el ámbito internacional, las lecciones aprendidas también contienen antecedentes útiles para tener en cuenta en las reformas que se hayan de realizar en otros países.

Este documento describe sucintamente la situación actual de las EP y documenta los cambios que han tenido lugar en la supervisión del sector público empresarial, sobre la base de la evidencia disponible, sin pretender ser una evaluación de las EP ni determinar necesariamente causalidades entre las medidas descritas a nivel de supervisión y los resultados obtenidos por las EP.

Las EP de Paraguay representan un porcentaje sustancial del producto interno bruto (PIB), de la actividad económica y del empleo, y están presentes en sectores clave de la economía, como energía, telecomunicaciones, infraestructura, agua y cemento, entre otros. En el año 2015 estas EP mostraron ingresos totales equivalentes a un 6,4% del PIB y recursos humanos superiores a 17.500 personas, lo cual equivale a casi un 7% del sector público.

El sector público empresarial está compuesto por nueve empresas pertenecientes a dos grupos: aquellas estrictamente públicas, sujetas a derecho público (cinco) y aquellas que son sociedades anónimas, es decir, que se encuentran sujetas al derecho privado y público (cuatro).

En los últimos años las EP se han caracterizado por haber generado resultados netos positivos en el agregado, aunque la tendencia ha sido decreciente. En el quinquenio 2011-15 el retorno neto sobre activos del conjunto de EP llegó al 2,6% anual, y tres de estas empresas mostraban resultados negativos (para los rubros de cemento, telecomunicaciones y ferrocarriles). Sin embargo, en 2015 solo tuvo un retorno negativo la empresa petrolera estatal, pero en un contexto de retorno neto del agregado de EP de solamente un 0,4% sobre activos.

Desde 2006 se ha puesto en práctica un sistema de supervisión centralizada de las EP, que hoy es encabezado por el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP), el que a su

vez tiene como brazo técnico a la Dirección General de Empresas Públicas (DGEP) del Ministerio de Hacienda.

En este decenio se han obtenido importantes logros, entre los cuales se destaca el fortalecimiento gradual del marco legal e institucional de la supervisión del sector, la implementación de instrumentos de gestión para un desempeño más eficiente y efectivo (esto es: planificación plurianual, contratos de gestión por resultados, monitoreo mensual de las EP), y la promoción de la rendición de cuentas y la transparencia (es decir: auditorías externas anuales de las EP y adopción del Código de Buenas Prácticas en Gobierno Corporativo [Código Arandú]).

No obstante, se identifica también una serie de desafíos, entre ellos: la carencia de una política de regulación para fijar las tarifas de los servicios ofrecidos por las EP, la imprevisibilidad existente en la transferencia de recursos por parte de las EP al gobierno, la fragilidad de las capacidades institucionales para la supervisión centralizada, la falta de información de las EP en tiempo real y de naturaleza uniforme, y la insuficiente profesionalización de los recursos humanos de las EP. Este documento concluye con recomendaciones para enfrentar dichas debilidades.

1. Introducción

La aprobación por decreto presidencial en noviembre de 2016 de los "Compromisos y Buenas Prácticas en Materia de Gobierno Corporativo para las Empresas Públicas (EP) del Paraguay", el denominado "Código Arandú", marcó un hito en la existencia del conjunto de EP que conforman el sector público empresarial del país, y que además incluye a las EP propiamente dichas y a las sociedades anónimas con participación accionaria del Estado. Con este decreto se adoptaba por vez primera un modelo uniforme de principios de gobierno corporativo, siendo su aplicación obligatoria y progresiva.

El hito señalado ocurre después de 10 años del lanzamiento del primer modelo de supervisión centralizada de las EP, con la creación del Consejo de Supervisión de Empresas del Estado en diciembre de 2006, y se estima que será sucedido por nuevas iniciativas en pos de mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de las EP.

De esta manera, el presente documento destaca y estudia el proceso paulatino de iniciativas que van conformando una significativa reforma de política pública. En el contexto local esto reviste interés, pues permite entender el objetivo de cada cambio por sí mismo y en una forma más integral, en procura de mayor eficiencia y transparencia en el sector público empresarial. Además, también es de interés para aquellos que siguen la evolución de las experiencias internacionales hacia la mejor gestión de las EP, con el fin de que las lecciones aprendidas proporcionen antecedentes que sean considerados en las reformas a realizarse en otros países.

Este documento de discusión tiene por objeto describir y analizar la organización, gestión y supervisión del sector público empresarial en Paraguay, identificando los principales resultados que se han alcanzado a la fecha, bajo el alero del Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP), y detallando líneas de acción para el futuro, bajo la forma de avances, desafíos y recomendaciones. Se comenzará exponiendo una breve reseña de la situación del sector público empresarial.

Respecto de la metodología empleada, en este documento se describe brevemente la situación actual de las EP y se dan a conocer los cambios que se han producido en materia de supervisión del sector público empresarial, sobre la base de la evidencia disponible. De esta manera, este trabajo no pretende ser una evaluación de las EP ni intenta determinar relaciones de causalidad entre las medidas descritas a nivel de supervisión y los resultados obtenidos por las EP.

2. Situación del sector público empresarial

2.1. Tamaño, estructura y organización

En Paraguay las EP representan un porcentaje sustancial del PIB, de la actividad económica y del empleo, estando ya que se hallan presentes en sectores claves de la economía, como energía, telecomunicaciones, infraestructura, agua y cemento, entre otros. A diciembre de 2015, estas EP mostraban ingresos totales equivalentes al 6,4% del PIB (cuadro 1) y recursos humanos superiores a las 17.500 personas (cuadro 1), cifra equivalente a casi el 7% del sector público.

Cuadro 1. Importancia relativa de las empresas públicas en las principales variables económicas, financieras y fiscales del país
(información a diciembre de 2015)

Ingresos totales	US$1.784 millones (6,4% del PIB)
Resultado neto	US$15,6 millones
Presupuesto agregado	US$2.703 millones (21,1% del PGN y 9,7% del PIB)
Plan de inversiones	US$1.775 millones (período 2015-17)
Rentabilidad del patrimonio	0,8%, tendencia deciente de los últimos tres años
Recursos humanos	17.576 funcionarios[a] (6,8% del sector público, 1,5% de la PEA)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos estadísticos provistos por la Dirección General de Empresas Públicas (DGEP), Estadísticas Económicas (BCP), Situación Financiera del Estado (MH).
[a] Otra cuenta, que arroja una cifra muy similar y que permite observar la evolución y distribución por empresa, se puede encontrar en Cresta (2017). PGN = Presupuesto General de la Nación; PEA = población económicamente activa.

Como se verá con mayor detalle más adelante, Paraguay tiene un modelo de supervisión centralizada de sus EP. En 2008 se creó por decreto, y en el 2013 por Ley,[1] el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP).[2] Bajo su supervisión se encuentran nueve EP con naturalezas jurídicas distintas.

[1] Decreto 163/08 del Ministerio de Hacienda y Ley 5058/13, respectivamente.
[2] En la actualidad el CNEP está integrado por el Ministro de Hacienda (quien lo preside), el Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, el Ministro de Industria y Comercio, el Procurador General de la República y el Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República.

En un primer grupo están las empresas estrictamente públicas, sujetas al derecho público de Paraguay: Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), Industria Nacional de Cemento (INC) y Petróleos Paraguayos (PETROPAR).

En un segundo grupo se consideran las sociedades anónimas, es decir, las empresas de capital estatal que se encuentran sujetas al derecho privado y público: Cañas Paraguayas S. A. (CAPASA), Compañía Paraguaya de Comunicaciones S. A. (COPACO S. A.), Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S. A. (ESSAP S. A.) y Ferrocarriles del Paraguay S. A. (FEPASA). En el cuadro 2 se presentan algunos indicadores financieros de estas empresas para el año 2015.

En términos de ventas, se puede observar que la EP de mayor tamaño es ANDE (43,6% del total), seguida por PETROPAR (34,8%), COPACO (8,1%), INC (5,8%), ESSAP S. A. (3,9%) y DINAC (2,5%). En términos de activos, la importancia relativa de las empresas es similar. La lista es encabezada por ANDE (74,6% del total) y le siguen PETROPAR (7,8%), COPACO S. A. (5,8%), INC (4,2%), ESSAP S. A. (2,9%) y ANNP (2,6%). De esta manera, las EP menos relevantes desde el punto de vista financiero son FEPASA y CAPASA.

Cuadro 2. Empresas públicas: resumen de las principales variables, 2015

(en millones de dólares de EE.UU. y porcentajes)

Empresa	Unidad de medida	Ventas totales	Gastos totales	Utilidades	Total de activos	Total de pasivo	Total patrimonio neto
ANDE	US$	667,8	828,7	20,8	3.032,6	1.055,1	1.977,5
	Porcentaje	**43,6%**	**46,4%**		**74,6%**	**61,8%**	
ANNP	US$	17,7	17,5	0,7	105,4	0,7	104,7
	Porcentaje	**1,2%**	**1,0%**		**2,6%**	**0,0%**	
CAPASA	US$	4,0	4,5	0,4	3,5	5,1	(1,6)
	Porcentaje	**0,3%**	**0,2%**		**0,1%**	**0,3%**	
COPACO S. A.	US$	123,5	128,8	1,6	235,4	78,8	156,6
	Porcentaje	**8,1%**	**7,2%**		**5,8%**	**4,6%**	
DINAC	US$	37,6	47,7	8,0	78,6	16,8	61,8
	Porcentaje	**2,5%**	**2,7%**		**1,9%**	**1,0%**	
ESSAP S. A.	US$	60,2	60,4	10,8	119,9	39,4	80,5
	Porcentaje	**3,9%**	3,4%		2,9%	2,3%	
FEPASA	US$	0,2	0,3	0,0	0,4	1,4	(1,0)
	Porcentaje	**0,0%**	**0,0%**		**0,0%**	**0,1%**	
INC	US$	88,2	110,5	1,8	172,4	142,6	29,8
	Porcentaje	**5,8%**	**6,2%**		**4,2%**	**8,3%**	
PETROPAR	US$	532,3	586,1	(28,3)	318,3	368,2	(49,9)
	Porcentaje	**34,8%**	**32,8%**		**7,8%**	**21,6%**	
Total general	US$	**1.531,6**	**1.784,4**	**15,8**	**4.066,4**	**1.708,0**	**2.358,4**
	Porcentaje	**100,0%**	**100,0%**		**100,0%**	**100,0%**	
Totales generales como porcentaje del PIB		5,5%	6,4%	0,1%	14,6%	6,1%	8,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.
Nota: Los parámetros utilizados son los siguientes: i) PIB, millones de dólares corrientes de EE.UU., año 2015 = US$27.806,8; ii) tipo de cambio promedio de 2015: US$1 = 5.158 guaraníes.

A continuación, se presenta una breve reseña de estas nueve empresas.

1) **ANDE** es una entidad estatal autárquica con personería jurídica propia. Es la principal empresa proveedora del servicio eléctrico del país. Con 1.333.000 clientes (2016), la distribución de energía eléctrica en Paraguay está casi exclusivamente a su cargo. Dentro del sector eléctrico nacional opera también la empresa privada Compañía de Luz y Fuerza Sociedad Anónima (CLYFSA), que distribuye y comercializa energía eléctrica en el municipio de Villarrica y tiene en la actualidad alrededor de 13.000 usuarios. La generación de energía proviene de fuentes hidroeléctricas, sustentada por las dos grandes represas binacionales Itaipú (juntamente con Brasil) y Yacyretá (con Argentina), y la Central Hidroeléctrica Nacional Acaray. Los precios de la energía eléctrica al consumidor final están regulados y establecidos en los pliegos tarifarios de ANDE, que dependen de la aprobación del Poder Ejecutivo.

2) **ANNP** es una entidad autárquica de servicio público. Fue creada por ley en 1965[3] y se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Sus objetivos principales consisten en administrar y operar todos los puertos de la república y mantener la navegabilidad de los ríos para las embarcaciones de tráfico fluvial y marítimo. En 1994, en virtud de la nueva Constitución nacional, que prohibió los monopolios, se autorizó el funcionamiento de puertos privados[4], los que desde el año 2000 son fiscalizados por la Dirección General de Marina Mercante (organismo dependiente del MOPC). Debido a la proliferación de puertos privados como competencia directa de la ANNP, esta ha perdido tanto su importancia como su participación en el mercado nacional. Así mismo, los importadores se constituyen en dueños de la cadena logística y prestadores del servicio de transporte, y otorgan mayor flexibilidad de tasas portuarias a los clientes.

3) **CAPASA** es una sociedad anónima estatal. La empresa se dedica a la producción de *blend* de caña[5], que tiene más de 75 años en el mercado. La caña paraguaya es el producto obtenido de la miel de caña, convenientemente fermentada y destilada. En 1950 el Estado paraguayo nacionalizó la empresa, que pasó a convertirse en la Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL). Luego de ser privatizada en noviembre de 1995, la entidad se

[3] Ley 1.066, del 23 de agosto de 1965.
[4] Ley 419/94.
[5] La caña paraguaya es la bebida con graduación alcohólica de 42 a 45 volúmenes obtenida de la destilación del líquido fermentado preparado exclusivamente de miel de caña (jarabe), concentrado a fuego directo en evaporadores abiertos. (Fuente: Wikipedia)

transformó en Cañas Paraguayas S. A. (CAPASA). Años después fue estatizada nuevamente, debido a que sus compradores no llegaron a completar el pago de su compra al Estado. Por consiguiente, la cañera volvió una vez más a manos estatales.

4) **COPACO S. A.** es la empresa estatal que provee servicios de telecomunicaciones en Paraguay. Antiguamente se trataba de la empresa estatal ANTELCO, que se convirtió en COPACO S. A. en 2001, con la finalidad de ser privatizada, medida que no se concretó. Actualmente detenta el monopolio en la provisión de telefonía fija y en la transmisión de datos internacionales, con excepción de la conexión a Internet por vía satelital.[6] En este sentido, la empresa ha incursionado en la telefonía inalámbrica, Internet, televisión prepaga (IPTV) y telefonía celular. A este último rubro accedió por medio de la compra del 100% de las acciones de Hola Paraguay S. A., que a junio de 2016 detentaba el 2,7% del mercado de telefonía celular.[7] La población que cuenta con línea fija estaría en el orden del 17,4%, en tanto que los hogares que cuentan con teléfono celular alcanzan una cobertura del 94,7%.[8]

5) **DINAC** es una entidad estatal autárquica, creada en 1990[9] como resultado de la fusión de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), la Administración Nacional de Aeropuertos Civiles (ANAC) y la Dirección Nacional de Meteorología. Así quedó integrada en una sola institución la gestión de todas las unidades de control relacionadas con los aeródromos y aeropuertos, los servicios aeronáuticos y el tráfico aéreo. La DINAC actúa sobre todo en dos ámbitos: primero, como autoridad aeronáutica de Paraguay en su calidad de ente regulador y supervisor de toda actividad aeronáutica, aeroportuaria y meteorológica; y segundo, como empresa pública prestadora de servicios en los conceptos señalados. Actualmente no existe participación privada en la gestión de los aeropuertos.

6) **ESSAP S. A.** tiene a su cargo el suministro de agua potable del país, juntamente con el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA). La ESSAP, formada a partir de la privatización de CORPOSANA en los años noventa, es una sociedad anónima, regida por el código civil, cuyas acciones pertenecen enteramente al Estado. Esta empresa se encarga de la provisión de agua y de las redes de desagüe cloacal de los municipios con

[6] En 2009 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) liberó el acceso a Internet vía fibra óptica, dando fin al monopolio manejado durante varios años por COPACO.
[7] Los restantes participantes son: TELECEL S.A. (61,2%), Núcleo (23,8%) y Amex Paraguay (12,3%).
[8] Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo del Paraguay (Encuesta de Hogares de 2015).
[9] Decreto-Ley 25.

más de 10.000 habitantes.[10] Así, la ESSAP cubre las zonas urbanas de las ciudades, y SENASA se ocupa de las zonas rurales y algunas urbanas. Actualmente, la cobertura de agua y saneamiento de Paraguay llega a más del 80% de la población en zonas urbanas y solamente al 49% en zonas rurales. ESSAP es una de las instituciones que más retraso tiene en términos de inversión en tecnología. Un relevamiento realizado por ESSAP determinó que gran parte de la infraestructura de tuberías está en condiciones críticas. Las pérdidas de agua potable que se producen rondan el 47%. Respecto al alcantarillado sanitario, la baja cobertura es un problema clave en Asunción y su área metropolitana. Solo un 33% de la población está conectada a este servicio, por lo que es prácticamente inexistente el adecuado manejo de aguas residuales.[11]

7) **FEPASA** es una sociedad anónima de capital público que absorbió las responsabilidades de la entonces empresa estatal Ferrocarril Presidente Carlos Antonio López, que solo operaba pocos kilómetros de vías. Actualmente el ferrocarril se encuentra inactivo, pero cuenta con las estaciones que fueron construidas en su época de auge, las cuales en su mayoría se encuentran deterioradas. La que está en mejor estado es la Estación Central (Asunción-Centro) y se utiliza como museo. Los ingresos de FEPASA provienen principalmente del alquiler de algunos bienes y del cobro de entrada al Museo del Servicio Ferroviario. Por eso, en el presente la empresa genera pérdidas, ya que debe pagarle al personal que la compone.

8) **INC** es una empresa pública creada en 1969, con personería jurídica y patrimonio propio. La relación de la INC con el Poder Ejecutivo se realiza a través del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Esta institución tiene por objeto explotar la industria del cemento y otras industrias derivadas. La empresa constituía un monopolio hasta que se instalaron las industrias cementeras TASSER S. A., que cerró sus puertas en 2013, e Yguazú Cementos S. A., que actualmente sigue en funcionamiento en el distrito de Villa Hayes. INC posee el 60% del mercado, Yguazú el 35% y el restante 5% corresponde a importaciones. La INC comercializa sus productos a través de intermediarios privados. Su razón de ser es que el país cuente con esta materia prima, que se utiliza "estratégicamente". La empresa también se encarga directa o indirectamente de la industria del yeso, la cal y sus derivados.

[10] Desde 1972, SENASA, una dependencia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, provee el servicio de agua a los municipios con 10.000 o menos habitantes.
[11] Las aguas residuales sin tratar se infiltran en acuíferos poco profundos o son directamente descargadas en las calles, afectando seriamente el medio ambiente y la salud de la población.

9) **PETROPAR** es una empresa petrolera estatal dedicada a la comercialización de hidrocarburos y biocombustibles. Opera con distribuidoras privadas para la provisión de combustibles a los consumidores nacionales. Inició sus operaciones como una entidad mixta para la explotación de la refinería de petróleo; luego, en 1981 se constituyó en la entidad mixta denominada PETROPAR y finalmente en 1985 fue transformada en propiedad pública. La empresa se proponía "garantizar el suministro de combustibles derivados del petróleo y biocombustibles en el país", en particular, gasoil, nafta y alcohol. Los combustibles provienen de las importaciones que realiza la empresa y del proceso de extracción de la caña de azúcar en una planta industrial de su propiedad. PETROPAR también realiza operaciones de almacenamiento de gas licuado de petróleo (GLP), a fin de garantizar una reserva nacional del citado producto durante los meses críticos del año. Además, PETROPAR efectúa ventas minoristas de combustible, a través de estaciones propias y de terceros que operan bajo el emblema de la institución.[12]

2.2. Marco regulatorio y reglamentario

Por la naturaleza de las actividades empresariales que realizan las EP mencionadas, algunas de ellas están sometidas a entidades estatales que las regulan para su funcionamiento dentro del mercado. En particular, son las que participan en los sectores de telecomunicaciones (COPACO S. A.) y de agua y saneamiento (ESSAP S. A.).

- COPACO está bajo la regulación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)[13]. Esta entidad fue creada en 1995, con el fin de verificar el cumplimiento de la Ley de Telecomunicaciones, controlar el mercado, supervisar las tarifas, defender los derechos de los usuarios, identificar infracciones y establecer sanciones, y en general regular el sector de telecomunicaciones. Las relaciones de CONATEL con el Poder Ejecutivo se realizan a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.[14]

- ESSAP cae dentro del ámbito de regulación del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)[15]. Este ente fue establecido en el año 2000 y tiene como finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del mismo, proteger

[12] Cuenta con 43 estaciones: dos de ellas propiedad de PETROPAR y las demás operadas por terceros.
[13] Portal de internet: https://www.conatel.gov.py/.
[14] Ley 642/95, de Telecomunicaciones.
[15] Portal de Internet: http://www.erssan.gov.py/.

los intereses de la comunidad y de los usuarios, y controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia. Es una entidad dependiente de la Presidencia de la República.[16]

- Sectores sin regulación. Los demás sectores que se dedican a la provisión de servicios son energía eléctrica (ANDE), combustibles (PETROPAR), portuarios (ANNP) y aeroportuarios (DINAC). Estos sectores tienen estructuras y comportamientos diferentes en el mercado, pero no cuentan con un ente regulador que realice el seguimiento de las actividades, en especial en materia de tarifas, cobertura, calidad, eficacia y eficiencia en la administración de los recursos del Estado. Tampoco existen mecanismos para la defensa del consumidor ni para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas públicas que proveen servicios, aunque están sujetos a algunas normas que actúan en forma aislada.

En lo que concierne a las compras, el financiamiento y el aspecto financiero y administrativo de las EP, existen normas que son de carácter general y que establecen directrices básicas, como la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley 1535/99) y sus reglamentaciones. También está vigente la Ley de Contrataciones Públicas (Ley 2051/03) que tiene como ámbito de aplicación a todas las instituciones públicas, ya sean nacionales, departamentales o locales (municipalidades), incluidas las empresas públicas.[17] En el caso de las sociedades anónimas con participación estatal, dado que el Estado es accionista mayoritario, también se rigen por esta norma legal. Asimismo, cada año se emite la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) y su respectivo decreto reglamentario.[18]

En lo que atañe al régimen impositivo, con la aprobación de la Ley 125/91 y sus posteriores modificaciones y actualizaciones, se eliminaron todas las exoneraciones que anteriormente se habían establecido para las empresas del sector público, y ahora se grava en general a todos los contribuyentes de acuerdo con la naturaleza de las actividades que los mismos realicen. Es así que son contribuyentes del impuesto a los ingresos (impuesto a la renta comercial, industrial y de servicios) los entes autárquicos, EP, entidades descentralizadas, y sociedades de economía mixta, que desarrollen actividades comerciales,

[16] Ley No. 1614/2000, general del marco regulatorio y tarifario del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay.
[17] Con la excepción de las dos entidades binacionales (hidroeléctricas) Itaipú y Yacyretá.
[18] Los presupuestos de las sociedades anónimas con participación mayoritaria estatal no forman parte de la programación económica y financiera del Estado. Sin embargo, las mismas mantienen un vínculo administrativo con el Ministerio de Hacienda.

industriales o de servicios. También están sujetos al impuesto al valor agregado (IVA) y a impuestos específicos (importación de ciertos bienes como combustibles y bebidas alcohólicas). En cuanto al régimen contable, con la Ley de Administración Financiera del Estado, se crea el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que tiene un enfoque sistémico y comprehensivo según el cual las cuentas presupuestarias y contables están vinculadas directamente. El SIAF es de uso obligatorio para todos los organismos y entidades del Estado, incluidas las EP.

2.3. Marco institucional y gobierno corporativo

Como se indicó anteriormente, el sector público empresarial de Paraguay está compuesto de nueve empresas: cinco sujetas al derecho público del Paraguay país y cuatro que son sociedades anónimas, en cuyo caso el Estado tiene el 100% del capital accionario de manera directa o indirecta. El cuadro 3 presenta sintéticamente estos dos tipos de empresas de propiedad estatal y las actividades económicas en las que participan. Las EP están constituidas como entidades autárquicas, descentralizadas, con patrimonio propio del Estado, y funcionan de acuerdo con sus respectivas cartas orgánicas establecidas por Ley.[19]

Cuadro 3. Composición del sector público empresarial

Empresas públicas	Sociedades anónimas[20]
ANDE (distribución eléctrica)	**COPACO S. A.** (telecomunicaciones)
PETROPAR (petróleo y gas)	**ESSAP S. A.** (agua y saneamiento)
INC (cemento)	**CAPASA** (alcohol)
ANNP (servicios portuarios)	**FEPASA** (transporte ferroviario)
DINAC (servicios aeroportuarios)	

Fuente: Elaboración propia.

[19] ANDE: Ley 966/64; ANNP: Ley 1066/65; DINAC: Ley 73/90; INC: Ley 126/69; PETROPAR: Ley 1182/85.
[20] El Estado es directamente propietario del 99% de cada una de estas empresas. Por otra parte, ESSAP posee el 1% de las acciones de COPACO S. A. y FEPASA. Asimismo, FEPASA es propietaria del 1% del capital accionario de ESSAP S. A. y CAPASA. La representación del Estado la ejerce la Procuraduría General de la República.

La supervisión externa de estas nueve EP se realiza de acuerdo con lo establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado (1539/99), Art. 59, es decir: está a cargo de la Contraloría General de la República, de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y de las auditorías internas institucionales. Además, se contratan auditorías externas independientes.

El presupuesto anual de las EP establecidas por ley proviene del PGN, en tanto que el de las EP que son sociedades anónimas es resultado del acuerdo que realice el directorio de cada entidad. No obstante esta autonomía presupuestaria, las leyes anuales por las cuales se aprueba cada año el PGN[21] establecen que las sociedades anónimas con participación accionaria mayoritaria del Estado deberán informar al Ministerio de Hacienda sus respectivos presupuestos aprobados por la asamblea de accionistas, a más tardar a los 15 días posteriores a dicha aprobación.

Las EP sujetas a derecho público –con una sola excepción– no cuentan con un directorio establecido, como órgano colegiado de administración.[22] Estas entidades están lideradas por un presidente, que es designado por medio de un decreto presidencial. En cambio, en el caso de las EP que son sociedades anónimas, tienen un directorio, que puede estar integrado por un mínimo de uno y un máximo de hasta ocho miembros electos anualmente por la Asamblea General Ordinaria de Accionistas.[23] En la práctica, el número de miembros de los actuales directorios de las EP es de entre uno y seis. La representación legal y el uso de la firma social son ejercidos por el presidente del directorio.

Los presidentes y los miembros de los directorios de las EP corresponden a cargos de confianza del Presidente de la República, y se han establecido ciertos requisitos básicos para su nombramiento: ser de nacionalidad paraguaya, mayor de 25 años[24], no ser deudor moroso de la empresa, y no haber sido condenado por delitos comunes, entre otros requisitos. En el caso de las EP sociedades anónimas no se establece este tipo de requisitos.[25] En ninguna EP se definen perfiles técnicos para ejercer estos cargos.

[21] Por ejemplo, para el PGN de 2016, esta norma quedó establecida en el artículo 152 de la Ley 5554/16.

[22] La excepción es la ANNP, que cuenta con un presidente y cuatro directores. Estos últimos son nombrados por el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; la Armada Nacional, por conducto del Ministerio de Defensa Nacional, y por la entidad jurídicamente organizada que asocie a los armadores fluviales y marítimos que operan en el país. La ANNP se relaciona con el Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

[23] CAPASA tiene un presidente, cuatro directores y un síndico. En el caso de COPACO, el directorio es ejercido por cuatro miembros: un presidente, dos directores y un síndico. ESSAP tiene un presidente, dos vicepresidentes y un síndico. Finalmente, en FEPASA el Poder Ejecutivo estableció que el directorio estaría conformado por un presidente y único director de la entidad.

[24] De todos modos, hay una EP que sube este requisito a 30 años (PETROPAR) y otra a 35 años (DINAC).

[25] En el caso de CAPASA sus estatutos establecen quiénes no pueden ser directores (por ejemplo, los que actúen en empresas de la competencia).

Sin perjuicio de que existe un Código de Ética del Poder Ejecutivo aprobado en 2012[26], las EP cuentan con códigos similares,[27] aprobados unos pocos años antes o algunos años después de aquel. En 2010: ANNP; en 2011: DINAC; en 2013: ANDE y COPACO; en 2014: INC y CAPASA; en 2015: PETROPAR, y en 2016: ESSAP.

En general, hasta 2016 las EP no contaban con un marco formal que rigiera el gobierno corporativo de acuerdo con un código de buenas prácticas, aunque algunas tienen los mencionados códigos de ética, y además códigos de buen gobierno, para orientar la gestión ética de las máximas autoridades y de los equipos directivos de las firmas. Ese es el caso, por ejemplo, de ANNP (2010), ANDE, COPACO, DINAC y PETROPAR (2013), y ESSAP (2016). Como se describirá más adelante, a fines de 2016 se aprobó el Código Arandú, el cual determina los Compromisos y Buenas Prácticas en Materia de Gobierno Corporativo para la totalidad de las EP del Paraguay.

En cuanto a la divulgación de la información y la transparencia, además de las normas internas de las EP, de sus códigos de buen gobierno y de los nuevos estándares que establece el Código Arandú[28], estas prácticas han sido impulsadas hace pocos años con la promulgación de dos leyes relacionadas con el acceso a la información. Por un lado, la Ley 5189/14 "que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay"; y por otro lado, la Ley 5282/14, "de libre acceso ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental".

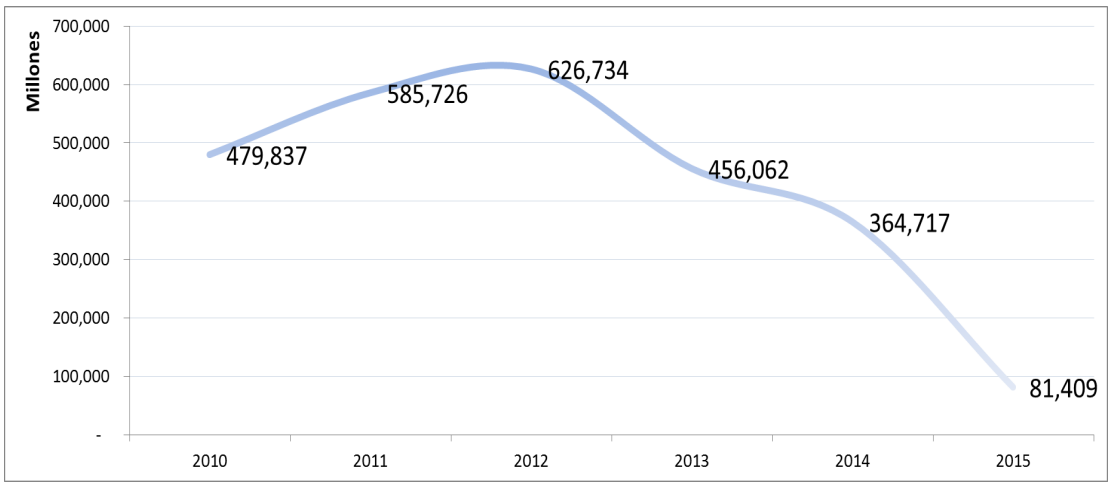
2.4. Gestión y resultados recientes de las empresas públicas

El resultado neto consolidado de las nueve EP de Paraguay mostró en 2015 un balance positivo de 81.400 millones de guaraníes[29], lo que equivale a US$15,8 millones.[30] Si bien, como se observa en el gráfico 1, el resultado neto consolidado fue positivo, 2015 representó el tercer año consecutivo con reducciones del superávit agregado. De acuerdo con lo que se presenta en el cuadro 2, en 2015 todas las EP mostraron balances positivos con la excepción de FEPASA, que terminó en cero y PETROPAR, que acabó con una pérdida de US$28,3

[26] Decreto 10143/12.
[27] La única excepción es FEPASA, que no posee un código de ética.
[28] Véase el apartado 5 sobre la transparencia y revelación de información en las EP.
[29] Asimismo, los impuestos pagados y las transferencias realizadas por las EP al gobierno central ascendieron a 541.600 millones de guaraníes, lo que representa el 3% del total de ingresos tributarios de 2015.
[30] Las conversiones utilizadas pueden verse al pie del cuadro 2.

millones.[31] Las empresas que aportaron mayores utilidades al agregado fueron ANDE (US$20,8 millones), ESSAP (US$10,8 millones) y DINAC (US$8,0 millones).

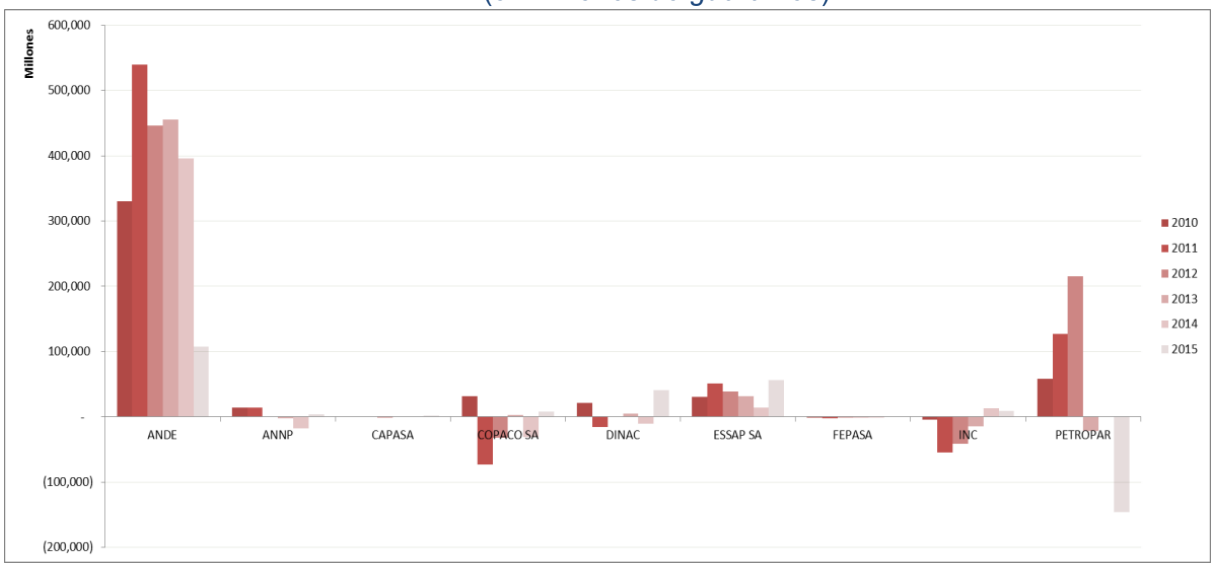
Gráfico 1. Resultado neto consolidado de las empresas públicas, 2010-15
(en millones de guaraníes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.

Si se observan los resultados netos por empresa, que se exhiben en el gráfico 2, la tendencia es similar.

Gráfico 2. Resultado neto por empresa pública, 2010-15
(*en millones de guaraníes*)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.

[31] El precio del gasoil común, que en junio de 2012 era de 5.830 guaraníes por litro, llegó a ser de 4.190 guaraníes por litro en octubre de 2015.

No es el objetivo de este documento analizar en detalle la evolución de la gestión de las EP y los factores determinantes de la misma, pero resulta interesante completar este breve recuento de su comportamiento en los últimos años, proporcionando alguna idea global de su rentabilidad. Para tal objeto se ha optado por el indicador de retorno sobre los activos[32]. El gráfico 3 muestra la evolución reciente de este indicador en forma agregada y el cuadro 4 presenta estos valores por EP y para el total como promedio en los últimos cinco años así como también para 2015.

Gráfico 3. Retorno sobre los activos del conjunto de empresas públicas, 2010–15
(en porcentaje)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.

[32] Un indicador alternativo habría sido el retorno al patrimonio, pero este podría distorsionarse por el hecho de que algunas EP (por ejemplo, FEPASA) presentan en algunos años un patrimonio contable negativo por pérdidas acumuladas de años anteriores.

Cuadro 4. Retorno sobre los activos de las empresas públicas, promedio 2011–15 y 2015[a] *(en porcentaje)*

	Promedio 2011-15	Año 2015	Dif. 2015 menos promedio 2011-15
ANDE	3,4%	0,7%	-2,7%
ANNP	0,0%	0,7%	+0,7%
DINAC	0,7%	10,2%	+9,5%
INC	-1,6%	1,0%	+2,6%
PETROPAR	2,5%	-8,9%	-11,4%
CAPASA	3,0%	11,7%	+8,7%
COPACO	-2,3%	0,7%	+3,0%
ESSAP	9,1%	9,0%	-0,1%
FEPASA	-31,1%	6,4%	+37,5%
Total EP	2,6%	0,4%	-2,2%

Fuente: Elaboración propia-
[a] Corresponde al promedio simple.

Nótese que para la mayor parte de las EP los resultados de 2015 fueron superiores a los del último quinquenio (véase la columna de la derecha), con la excepción de ANDE, que ha tenido sus tarifas eléctricas sin cambio, juntamente con un aumento en sus costos, y PETROPAR, que ha experimentado los efectos de la caída del precio del gasoil.

Para el quinquenio 2011-15 las EP que resultaron más "rentables" fueron –en orden decreciente– ESSAP (+9,1%), ANDE (+3,4%), CAPASA (+3,0%) y PETROPAR (+2,5%). Las únicas empresas con rentabilidad negativa fueron FEPASA (-31,1%), y en menor medida COPACO (-2,3%) e INC (-1,6%).

3. Supervisión propietaria del sector público empresarial

A fines de los años noventa algunas EP de las áreas de telecomunicaciones, sanitaria y de ferrocarriles fueron declaradas como privatizables y transformadas en sociedades anónimas, en un proceso que finalmente no culminó en privatizaciones. Luego de esta etapa, durante la primera mitad de la década pasada, se procuró abordar los problemas que se observaban en algunas EP de modo de mantenerlas en el aparato estatal, pero fortaleciendo el rol del Estado propietario[33], mejorando así la eficiencia y transparencia de la gestión pública. Dentro de este diseño, hacia 2005 fueron publicadas algunas auditorías "integrales" de EP. Estas revelaron, por ejemplo, que en esa época (Borda, 2008) INC (el monopolio legal del cemento) registraba pérdidas y sobredotación de personal; PETROPAR (monopolio importador de petróleo) tenía

[33] Con respecto al papel del Estado como propietario de las EP, las "buenas prácticas" de gobierno corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomiendan que "el Estado debe actuar como propietario informado y activo, velando por que la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia" OCDE (2015).

una significativa deuda con proveedores, alta contratación de personal y se encontraba en "quiebra técnica", y ESSAP (la empresa de agua) registraba un déficit y la incapacidad financiera para pagar su deuda, personal en exceso y pérdidas sustanciales de agua. Además, se indicaba que en general en el área de los servicios públicos se observaba subinversión, baja cobertura (especialmente en zonas rurales) y calidad del servicio insatisfactoria. El siguiente diagrama (gráfico 4) ilustra el abanico de problemas que se les atribuía a las EP, especialmente relacionados con una gestión ineficaz, baja productividad y falta de transparencia.

Gráfico 4. Déficits en la gestión de las empresas públicas

Fuente: Cáceres (2012).

3.1. Organismos de supervisión centralizada

Para enfrentar la gestión ineficaz, la baja productividad y la falta de transparencia en las EP, en los últimos años el gobierno de Paraguay ha estado realizando una serie de reformas que tienen por objetivo establecer un nuevo modelo para la organización de la función de propiedad de las EP. Estas medidas han estado dirigidas a dejar atrás gradualmente el modelo tradicional descentralizado, donde los ministerios sectoriales supervisan a las EP, e implementar un modelo más centralizado, donde haya una entidad única que actúe en nombre del Estado-propietario. La mayoría de estas iniciativas han sido promovidas por el Ministerio de Hacienda, en un intento por reducir los efectos fiscales y sociales no deseados relacionados con la pobre

administración y un suministro de servicios subóptimo por parte de las EP (Banco Mundial, 2014).

En la literatura especializada se ha enunciado que un modelo de supervisión centralizada tiene numerosas ventajas versus uno de supervisión descentralizada, desde el punto de vista político, regulatorio, de gestión y financiero. Algunas de estas ventajas son las siguientes: soluciona el tema de los múltiples propietarios y mitiga el problema de agencia entre accionistas y ejecutivos de las EP; separa la función de regulador de la de propietario; permite establecer un marco normativo y reglamentario uniforme; ofrece mayor independencia y capacidad de gestión, y permite contar con mejor y mayor información (Moreno, 2016).

Bajo el contexto reseñado previamente, mediante el Decreto 8713, se creó en 2006 el Consejo de Supervisión de Empresas del Estado (CSEE), con el fin de contar con un organismo público encargado de controlar y dar seguimiento a la gestión de las empresas estatales. Este diseño sigue las líneas del "modelo centralizado" de supervisión, que ha sido tratado en extenso en la literatura[34] y que tiene como ejemplos en América Latina los casos del Fondo de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) de Perú[35] y el Sistema de Empresas Públicas (SEP) de Chile[36].

El Consejo, dependiente de la Presidencia de la República, estuvo en funcionamiento durante un año a partir de 2007. Poco después, en agosto de 2008 (Decreto 163), se estableció el Consejo de Empresas Públicas (CEP), integrado por los ministros de Hacienda, de Obras Públicas y Comunicaciones, y de Industria y Comercio (posteriormente se incorporó al Procurador General de la República[37]), y luego (Decreto 955/08) se reglamentó el funcionamiento del órgano técnico y ejecutor de decisiones denominado Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas (UMEP). Estas primeras entidades constituyeron la base de la actual organización de la función de supervisión de la propiedad de las EP en Paraguay. Su principal objetivo es conducir, coordinar y ejecutar los planes, programas y estrategias de modernización y supervisión de las EP (autárquicas y sociedades anónimas del Estado) prestadoras de servicios públicos.

La UMEP funcionó dentro de la estructura orgánica de la Subsecretaría de Estado de Economía (SEE) del Ministerio de Hacienda. De este modo, se insertó en el contexto legal y estratégico de la política del gobierno respecto de las EP y en una dinámica institucional propia de la administración pública central. Desde ese entonces, la UMEP interactuó con

[34] Véase, por ejemplo, Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay (2012), en su capítulo 3, y Moreno (2016).
[35] Es una empresa sujeta al derecho público, creada en 1999. Opera como *holding*.
[36] Fue creado en 2001 y fue el continuador legal del Sistema Administrador de Empresas (SAE).
[37] Decreto 1532, de febrero de 2009.

dependencias gubernamentales, como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y entes reguladores de servicios públicos (CONATEL, ERSSAN), y con entidades multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, entre otras.

Este proceso hizo más evidente la necesidad de institucionalizar el modelo de supervisión y dar sostenibilidad a todo el proceso. Así, en septiembre de 2013 se promulgó la Ley 5058/13 por la cual se creó el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP) y se le otorgó a la UMEP el rango de dirección.

3.2. El Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP)

De esta manera, desde sus inicios en 2013, el CNEP halló en la UMEP como su "brazo técnico ejecutor". En enero de 2014 (Decreto 1143) se reglamentó la Ley 5058, por la cual se establecieron las funciones tanto del CNEP como de la dirección que sucedió a la UMEP, bajo la denominación de Dirección General de Empresas Públicas (DGEP), y se sentaron las bases para un Sistema de Empresas Públicas.

3.2.1. Objeto del CNEP

El objeto del CNEP es promover una gestión de las EP eficiente, eficaz, con probidad y transparencia, para asegurar que las decisiones que se tomen obedezcan a criterios objetivos y de carácter económico. Es la instancia encargada de establecer y coordinar la política nacional de administración integral de las EP, y que rinde cuentas al Poder Ejecutivo.[38] Las atribuciones y funciones del CNEP se deben apegar a la vigencia de los siguientes principios[39]: a) eficiencia y competitividad, b) transparencia, c) probidad administrativa y financiera, y d) racionalidad, proporcionalidad y finalidad.

3.2.2. Funciones del CNEP

El Decreto 1143, en su Art. 3, establece 11 funciones para el CNEP. Entre estas se destacan: i) colaborar con el Poder Ejecutivo en la determinación de la política y estrategia de gestión de los servicios públicos; ii) controlar, supervisar y fiscalizar la gestión de las EP (autárquicas y sociedades anónimas con participación mayoritaria del Estado); iii) Intervenir en el diseño, la transformación y la adecuación de la conducción general de las EP; iv) articular y ejercer

[38] Basado en los artículos 1 y 2 de la Ley 5058/13.
[39] Descritos en el artículo 10 de la Ley 5058/13.

mecanismos de control y fiscalización sobre la entidad, calidad y precio de los bienes y servicios prestados por las EP; v) coordinar las acciones que disponga el Poder Ejecutivo referidas a planes de tercerización, concesión, explotación conjunta, capitalización, alianzas o asociaciones público-privadas, o cualquier otra forma de integración del sector privado a la administración de las EP, y vi) coordinar con los organismos y entidades del Estado competentes los temas que guarden relación con las EP.

3.2.3. Funciones de la DGEP

El Director de la DGEP es el Secretario Ejecutivo del CNEP, y en ese carácter tiene a su cargo la dirección, ejecución y coordinación de las medidas dispuestas por el Consejo. Además, las funciones de la DGEP son determinadas por el Art. 9 de este mismo decreto; son siete e incluyen (a) el ejercicio de la supervisión de las EP y (b) la redacción de los contratos de gestión entre el CNEP y las EP, que contemplarán indicadores de metas cuantitativas y cualitativas de gestión.

3.2.4. Estructura de la DGEP

Posteriormente, en octubre de 2014, la Resolución 338 del Ministerio de Hacienda determinó la estructura orgánica y funcional de la DGEP. La Dirección quedó conformada por un director y tres jefaturas de departamento en las áreas de Control de Gestión, de Estudio y Planificación, y de Regulación. Además, se conformó un equipo profesional multidisciplinario, organizado en grupos de trabajo para supervisar cada una de las EP. En la actualidad, la DGEP cuenta con 17 funcionarios. Para más información, véase el anexo 1.

3.3. Mecanismos de supervisión y acciones desarrolladas por el CNEP

Entre las líneas de acción desarrolladas por el CEP y por su continuador el CNEP, en sus casi tres años de vida en pos de una gestión más eficiente, eficaz y transparente de las EP, se destacan las siguientes: i) implementación de los contratos de gestión por resultados, ii) monitoreo mensual y trimestral,[40] iii) auditorías externas anuales, iv) Certificación ISO 9001, v) suscripción de convenios de cooperación interinstitucionales, vi) planificación plurianual, vii) reducción de las deudas del Estado con las EP, y viii) adopción por parte de las EP de un Código de Buenas Prácticas en Gobierno Corporativo. A continuación, se explicará el alcance de cada una de estas acciones.

[40] Sobre la temática de monitoreo y evaluación del desempeño se sugiere consultar Kaufmann (2015).

3.3.1. Implementación de los contratos de gestión por resultados

El "contrato de desempeño" es un instrumento de gestión para promover el ahorro, la eficacia y la capacidad de respuesta. Estos objetivos clave se expresan en términos de expectativas de desempeño vinculadas al presupuesto (insumos), a los servicios (productos), a los impactos (resultados) y a la gestión (capacidad corporativa).[41]

En Paraguay el contrato de gestión por resultados constituye un instrumento de gestión que permite acordar entre el CNEP y la alta gerencia de cada una de las EP acuerden indicadores y metas para evaluar la gestión de estas empresas y medir el nivel de desempeño del cuadro gerencial de las mismas. Las metas acordadas son cualitativas y cuantitativas, y están alineadas con los objetivos estratégicos; por lo tanto, la revisión anual contribuye al logro de los objetivos o eventualmente a realizar los ajustes que correspondan.

Estos contratos empezaron a implementarse en 2009 con una vigencia de tres años. Actualmente están vigentes los del período que abarca desde el 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2017. Están firmados por los miembros del CNEP, presidido por el Ministro de Hacienda, y por el presidente de la EP correspondiente. Las metas cuantitativas contienen indicadores financieros que redundan sobre la rentabilidad de la empresa, con un valor de línea base y metas anuales para cada uno de los años comprendidos. Las metas cualitativas corresponden a acciones en el marco de la gestión, y las metas anuales están relacionadas con el porcentaje de cumplimiento de esas acciones, que deben completarse en un 100% al final del período anual. Ejemplos de estas metas cualitativas son la implementación de un nuevo sistema de información, la ejecución de una determinada inversión en infraestructura, la apertura de un determinado número de oficinas, etc.

El CNEP ha suscrito contratos de gestión por resultados con ANDE, DINAC, INC, PETROPAR, ANNP, COPACO S. A., y ESSAP S. A. Por su parte, CAPASA y FEPASA aún no disponen de los recursos necesarios, técnicos y financieros, para desarrollar este tipo de instrumentos.

3.3.2. Monitoreo mensual y trimestral

A partir de los contratos de gestión por resultados, y para verificar el avance en el cumplimiento de sus metas anuales, se ha derivado un mecanismo de monitoreo y seguimiento mensual y trimestral. Este es un tablero de control, diseñado de forma que permita el acceso en línea a la información de base en el caso de los indicadores cuantitativos, así como la visualización de los indicadores cualitativos acordados con cada empresa.

[41] Basado en OCDE (1999).

El tablero de control califica con una frecuencia trimestral la suma o el agregado (en base a una ponderación determinada en forma previa) del cumplimiento de las metas cualitativas y cuantitativas de acuerdo con una semaforización, a partir de criterios objetivos. Estos criterios de calificación se presentan en el cuadro 5.

Cuadro 5. Monitoreo: criterios de calificación

a) Rango de calificación de la gestión de las empresas públicas (período 2008-13)

Calificación del CEP con respecto a la gestión de las empresas públicas con contrato de gestión	
Satisfactoria	Cuando en el trimestre se cumplen más del 85% de las metas cualitativas y cuantitativas sumadas.
Aceptable	Cuando en el trimestre se cumplen entre un 65% y un 85% de las metas cualitativas y cuantitativas sumadas.
Insatisfactoria	Cuando en el trimestre se cumple menos del 65% de las metas cualitativas y cuantitativas sumadas.

b) Rango de calificación de la gestión de las empresas públicas (período 2013-17)

Calificación del CNEP con respecto a la gestión de las empresas públicas con contrato de gestión	
Satisfactoria	Con un cumplimiento de las metas superior al 90%, la gestión es satisfactoria.
Aceptable	Con un cumplimiento de las metas de entre el 70% y el 90%, la gestión es aceptable.
Insatisfactoria	Con un cumplimiento de las metas inferior al 70%, la calificación es insatisfactoria.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.

El grado de cumplimiento de las metas cuantitativas y cualitativas se refleja en el tablero de control. En el caso de las dispensas, deben estar bien justificadas conforme a lo establecido en el contrato de gestión, y no se las incluye en el total de los indicadores para el cálculo de la calificación, pues se las traslada para el siguiente período.

Este tablero de control ha sido publicado en la página web del CNEP desde el 2008. En 2014 se descontinuó temporalmente su publicación debido a ciertos problemas, en particular: i) algunas EP habían presentado impedimentos técnicos para conectarse a la red metropolitana, lo que no permitía su carga en línea y ii) algunas EP entregaban información que no cumplía con los requisitos previstos en cuanto a la homogeneidad de los datos. Hoy en día se está trabajando para actualizar este tablero de control de modo de volver a ponerlo en funcionamiento. Para más información, véase el anexo 2.

3.3.3. Auditorías externas anuales

Otra de las derivaciones favorables a partir de la implementación de la modalidad de contratos de gestión por resultados es que las EP han acordado contratar auditorías externas anuales y que estas se están publicando para conocimiento de la ciudadanía en la página web de la DGEP[42], en una práctica que comenzó desde las auditorías externas al ejercicio de 2013. Esto constituye un paso significativo hacia una mayor trasparencia de la gestión empresarial pública en Paraguay. De acuerdo con las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el gobierno corporativo de las EP, la existencia de procedimientos estatales de control no sustituye a la necesidad de realizar auditorías externas independientes (OCDE, 2015), ya que aquellas están diseñadas para supervisar el uso de fondos públicos y recursos presupuestarios y estas se enfocan más en las operaciones, y se basan en normas de alta calidad reconocidas internacionalmente.

3.3.4. Certificación ISO 9001

La certificación ISO 9001 es un estándar internacional que establece los requisitos para un sistema de gestión de calidad, que ayuda a empresas y organizaciones a ser más eficientes y mejorar la satisfacción del cliente.[43] La Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas (UMEP) logró la certificación ISO 9001:2008 mediante el "Proceso de Planificación de Actividades de la

[42] Véase el enlace http://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-general-de-empresas-publicas/documentaciones.

[43] Para mayores detalles al respecto, véase –por ejemplo– *Quality management principles. International Organization for Standardization* (ISO), 2015.

UMEP: Evaluación, Supervisión y Emisión de Informes de la Gestión de las Empresas Públicas", y la actual DGEP, en esa misma línea, logró la recertificación en 2016.[44]

3.3.5. Suscripción de convenios de cooperación interinstitucionales

El CNEP ha concluido que, en su tarea de procurar una gestión más eficiente, eficaz y transparente de las EP, el acuerdo de alianzas con entidades públicas es un factor necesario para el fortalecimiento institucional y de transparencia en la gestión de las EP. Los convenios de estas características que se han suscrito hasta la fecha son los siguientes:

- Entre el CEP y la Contraloría General de la República, en 2009.
- Entre el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en 2013, en la búsqueda de un mecanismo más ágil para las compras de las EP.[45]
- Entre las sociedades anónimas con participación accionaria mayoritaria del Estado y la Secretaría de la Función Pública, en 2014.
- Entre la DGEP y las facultades de Ciencias Económicas y Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción, en 2015.

3.3.6. Planificación plurianual

La labor realizada por el CEP y el CNEP durante los últimos años ha permitido dotar al ámbito empresarial público de una perspectiva de planificación de mediano plazo, lo cual es vital como marco para la realización de inversiones que trascienden a un año y para el desarrollo de procesos de fortalecimiento institucional que deben de ir madurando a través del tiempo. Esta tarea tiene como hito la elaboración del Plan Estratégico 2014-18 del CNEP[46], en concordancia con los planes institucionales trianuales de las EP y sus correspondientes contratos de gestión por resultados, hoy en ejecución para el período 2015-17.

3.3.7. Plan de reducción de las deudas del Estado con las EP

Una práctica desfavorable en el ámbito de las EP de Paraguay ha sido la acumulación de deuda por parte de los diversos organismos y entidades del Estado (OEE) con las EP

[44] La DGEP ha definido su política de calidad de la siguiente forma: "Promovemos el fortalecimiento de las empresas públicas monitoreando y evaluando su gestión con objetividad y veracidad, emitiendo recomendaciones oportunas a las mismas. Aportamos información y asesoramiento relevante a las autoridades, a los organismos nacionales e internacionales, velando por los intereses del Estado y la ciudadanía en general. Para ello, gestionamos la obtención de datos fidedignos y a tiempo, contamos con tecnología apropiada, con un equipo humano técnicamente capacitado, comprometido y con valores, los cuales sustentan el mejoramiento continuo de nuestra labor".

[45] Entre los resultados que ha logrado este convenio se puede citar la emisión de una nueva normativa que contempla el tratamiento de adquisiciones de bienes y servicios estratégicos, habiéndose promulgado los decretos 1410/14 y 5520/16, que establecen directrices para las adquisiciones de las empresas públicas, reguladas por la Ley 2051/03, Ley de Contrataciones Públicas.

[46] Resolución CNEP 10, del 29 de agosto de 2014.

prestadoras de los servicios básicos (energía eléctrica, agua y telecomunicaciones). Esta situación se debía a la "falta de cultura de pago del servicio básico". Los administradores de turno no asumían como parte de sus funciones el hecho de regularizar la deuda histórica, por lo cual solo se ocupaban de pagar –y a veces parcialmente– el consumo corriente, de modo de poder destinar los fondos no comprometidos a los planes más prioritarios de la institución. En 2012, y por iniciativa del CEP, se procedió a la cuantificación y certificación con auditoría externa de las deudas de las instituciones públicas con las prestadoras de servicios básicos ANDE, COPACO S. A. y ESSAP S. A., y se elaboró un plan de pago anual. A partir de 2013 se han delineado metas anuales de reducción y se estableció un plan de pagos 2015-18 para la cancelación de la deuda histórica. En esta misma línea se han producido importantes avances en las negociaciones entre el Ministerio de Hacienda y la ANDE por un lado, en cuanto a las deudas acumuladas en el servicio de suministro de energía eléctrica, y por otro, en relación con la metodología de pago del IVA por parte de la ANDE.

3.3.8. Adopción de un Código de Buenas Prácticas en Gobierno Corporativo por parte de las EP

Uno de los lineamientos del Plan Estratégico 2014-18 del CNEP consiste en que las EP adopten un Código de Buenas Prácticas en Gobierno Corporativo que sea común y que siga las mejores prácticas internacionales.[47] Se busca dar un mayor empoderamiento al CNEP, establecer normas claras que rijan la actuación de los órganos de gobierno propietario/accionistas, directorio y alta gerencia, y garantizar la confianza de los grupos de interés. Todo esto, con la finalidad de mejorar la gobernabilidad en el sector, y promover una gestión eficaz y eficiente. El Código Arandú, que presenta los compromisos y buenas prácticas en materia de Gobierno Corporativo para las EP del Paraguay fue aprobado, por Decreto, en noviembre de 2016.[48] Entre las materias específicas que aborda están los deberes y derechos de los Directores de las EP, el control interno y gestión de riesgos, el Código de Ética, definición y administración de los conflictos de interés, y la transparencia y revelación de información de las EP.

[47] Véase OCDE (2015), *Directrices sobre gobierno corporativo en las empresas de propiedad estatal*.
[48] Decreto 6381, publicado en la Gaceta Oficial del 30 de noviembre de 2016.

3.4. Resultados alcanzados

Esta sección tiene por finalidad analizar brevemente los resultados que ha generado la modalidad centralizada de supervisión propietaria del sector público empresarial[49] en Paraguay. Por lo tanto, desde el punto de vista formal, lo más indicado para hacer aquí es cotejar mediante un conjunto de indicadores el objeto del CNEP (promover una gestión eficiente, eficaz y transparente de las EP) con el grado de éxito en su cumplimiento, con la intención de medir si dichos resultados han evolucionado de manera favorable. Un ejercicio de tal tipo parece demasiado "ambicioso", dado que no se cuenta con una "línea de base" como punto de referencia de medición; además, en las dimensiones de eficacia y transparencia, la identificación de indicadores es de especial complejidad. Sin embargo, para los propósitos de este documento nos podemos dar por satisfechos al examinar la tendencia que han tomado una serie de indicadores ligados a la eficiencia de las EP[50].

Una primera variable a considerar es la rentabilidad de estas empresas, la cual ya se midió en el cuadro 4. En ese caso se observó que si bien el agregado de las EP mostró una tendencia declinante durante el período 2012-15, esto era producto de la sustancial relevancia que tienen en el total ANDE y PETROPAR, las que a su vez han visto reducir significativamente sus resultados financieros, debido a la falta de reajuste de las tarifas eléctricas en el primer caso, y a la caída de los precios en el segundo. No obstante, en 2015 el resto de las EP[51] tuvo rentabilidades superiores a las del último quinquenio.

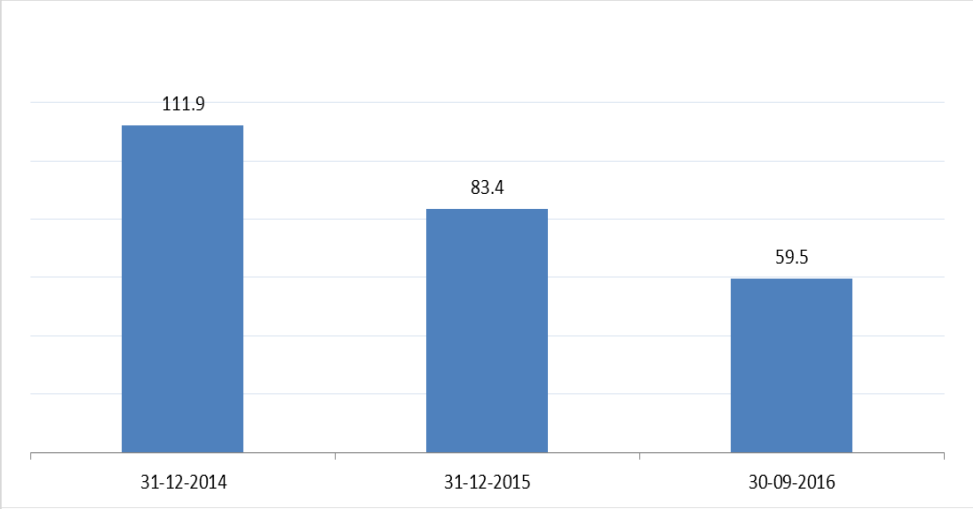
Las variables que complementan a la anterior y ostentan mayor especificidad son: i) la deuda de los OEE con las EP, ii) la inversión física ejecutada por las EP y iii) la dotación de personal de las EP. Todas estas se presentan en forma agregada.

Siguiendo el plan de reducción de las deudas del Estado con las EP descrito en la sección anterior, las deudas históricas de los OEE con las EP prestadoras de servicios básicos (agua, electricidad, telecomunicaciones) ha ido recortándose en forma anual, como se refleja en el gráfico 5.

[49] Sobre los modelos centralizados de supervisión, se recomienda consultar Moreno (2016).
[50] Por cierto, como es habitual, el factor de atribución entre el desempeño del CNEP y las mejoras de la eficiencia de las EP es una cuestión que seguirá siendo un desafío a comprobar.
[51] La excepción es ESSAP, cuya rentabilidad permaneció prácticamente inalterada.

Gráfico 5. Saldo de la deuda de los OEE con las EP

(en millones de dólares de EE.UU.)

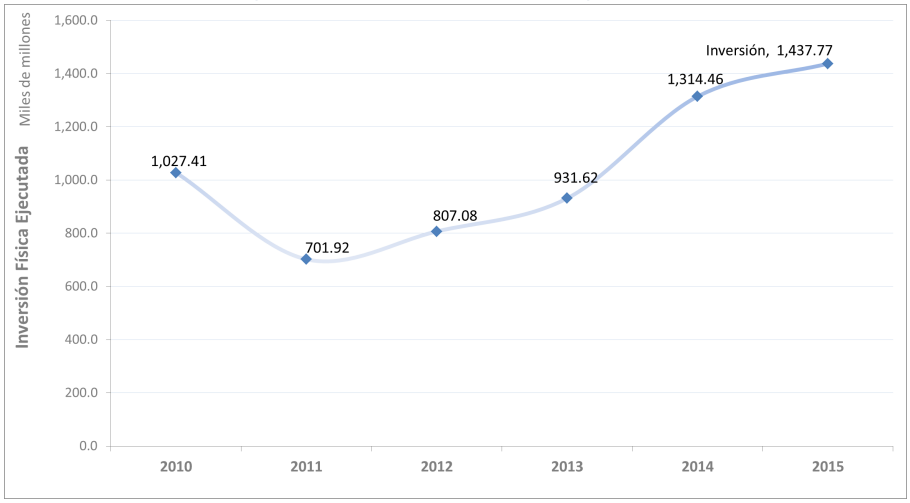


Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.

En el marco de los planes de eficiencia, las EP han registrado un aumento sustancial de la inversión física ejecutada, como se observa en el gráfico 6, lo que es especialmente relevante, si se toma en consideración la reducción del resultado neto consolidado de las empresas públicas, que se observaba en el gráfico 1[52].

Gráfico 6. Inversión física ejecutada, 2010-15

(en millones de guaraníes)

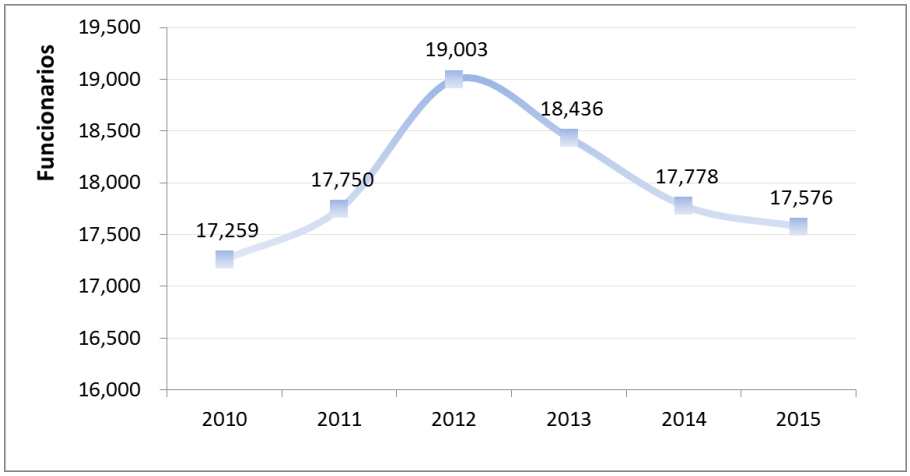


Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.

[52] De esta manera, se observaría una menor discrecionalidad pública para "extraer los excedentes de las empresas públicas". Sobre este punto, véase Musacchio, Pineda y García (2015).

La dotación de personal de las EP ha ido disminuyendo desde el año 2013, producto de políticas para controlar su número. Estos resultados se presentan en el gráfico 7.

Gráfico 7. Cantidad de funcionarios que prestan servicios en las EP, 2010-15



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.

En la medida que se vayan perfeccionando los indicadores que se miden e incorporan en los contratos de gestión por resultados y se realice el monitoreo de los mismos en tiempo real, es esperable que los resultados de las EP puedan medirse con una mayor variedad de indicadores, y algunos de ellos se refieran a materias tales como la cobertura y calidad de los servicios provistos por las EP.

4. Conclusiones y recomendaciones

Desde la creación del CSEE en 2006, varios estudios han analizado la institucionalidad en la supervisión de las EP de Paraguay, las acciones tomadas y sus resultados parciales.[53] Este breve documento –que considera los avances hasta fines de 2016– se detiene solo en algunos aspectos de este amplio tema y plantea un conjunto de desafíos prioritarios a abordar como país en el mediano plazo en el ámbito de las EP[54]. Para esto, el punto de referencia lo constituyen principalmente las metas del Plan Estratégico 2014-18 del CNEP y los retos que se imponen en el mediano plazo de incorporarse estándares en línea con los internacionales, como es el caso del Código Arandú, sumados a los compromisos de adopción de buenas prácticas en materia de gobierno corporativo para las EP de Paraguay.

[53] Véase, por ejemplo, Borda (2008), Cáceres (2012), Banco Mundial (2014) y BID (2015).
[54] Estos desafíos trascienden a los que son de exclusiva competencia del CNEP, como – por ejemplo – el de la política tarifaria de los servicios públicos.

4.1. Avances

Un primer aspecto a resaltar es la continuidad en la reforma. Han pasado 10 años en los que se han sucedido tres instituciones (CSEE, CEP y CNEP) y cada una ha representado un progreso sobre la anterior en cuanto a funciones e instrumentos implementados para la mejor supervisión de las EP. Por ejemplo, el CSEE tenía la función de monitoreo, pero no participaba en la toma de decisiones; a continuación, el CEP introdujo los contratos de gestión, y ahora el CNEP tiene una participación activa en lo que se refiere a modificaciones presupuestarias, y a los cambios en las tarifas y compra de bienes, por citar solo algunos temas.

En segundo término, se ha actuado con pragmatismo. Por ejemplo, a partir de la crisis de 2008-09 se decidió enfocarse en la reforma de la supervisión de las EP y dejar de lado el establecimiento de un modelo regulatorio general, dadas las capacidades técnicas del sector público y la capacidad de manejar la economía política y los desafíos institucionales (Banco Mundial, 2011).

En tercer lugar, y ya entrando en temas específicos, se ha logrado un gradual fortalecimiento del marco legal e institucional de la supervisión del sector público empresarial. Hitos recientes en el levantamiento de esta estructura institucional son la Ley 5058/13, por la cual se creó el CNEP; el Decreto 1143 que reglamenta dicha ley y establece la DGEP, y la Resolución 338, que determina la estructura orgánica y funcional de la DGEP, y la subsecuente dotación de personal.

A todo esto, se deben sumar los instrumentos de gestión hacia un desempeño más eficiente y efectivo que se han reseñado, como la planificación plurianual, la implementación de los contratos de gestión por resultados, y el monitoreo mensual y trimestral.

La promoción de la rendición de cuentas y de la transparencia se materializa, entre otros aspectos, con las auditorías externas anuales y con la adopción del Código de Buenas Prácticas en Gobierno Corporativo (Código Arandú).

4.2. Desafíos

Pese a los significativos avances, todavía queda camino por recorrer en la construcción de una gestión más eficiente, eficaz y transparente de las EP. Entre las debilidades identificadas se encuentra –como se comentaba con anterioridad– la carencia de una política de regulación para el establecimiento de precios y tarifas de los productos y servicios ofrecidos por estas empresas, que reduzca la incertidumbre sobre la evolución de los ingresos y que genere incentivos para la disminuir los costos.

Otro desafío lo constituye la imprevisibilidad existente en la transferencia de recursos por parte de las EP al Gobierno,[55] lo que debilita la capacidad de planificación estratégica de mediano plazo y puede limitar la realización de inversiones físicas por parte de las EP.

Pese a los progresos experimentados en la última década, las capacidades institucionales en la supervisión centralizada de las EP son todavía frágiles e insuficientes. La DGEP, que es el "brazo técnico" de la CNEP, cuenta con escaso personal y aún no ha podido desplegar un potencial técnico y de gestión sólido y sostenible.

La posibilidad de realizar un mejor monitoreo de las EP se ve obstaculizado porque no se dispone de información de estas empresas en tiempo real, debido a que el tablero de control no recibe esta información en línea directamente de la fuente de forma automatizada, y con ello se compromete la oportunidad e integridad de la misma; asimismo, la información disponible de las EP no es uniforme, ya que al no estar estandarizada no es homogénea.

Los grandes avances que se han logrado para promover la rendición de cuentas y la transparencia, en virtud de la implementación del Código de Buenas Prácticas en Gobierno Corporativo (Código Arandú), por un decreto de noviembre de 2016, se sustentan sobre una base "temporal", ya que el decreto puede sufrir modificaciones por parte de la administración de turno, debido a que no tiene rango de ley.

Un desafío adicional se relaciona con la posible insuficiente profesionalización de los recursos humanos de las EP, lo que podría afectar a los diferentes niveles jerárquicos de las mismas: directorios, alta gerencia y empleados. Un paso positivo lo ha dado el Código Arandú, ya que ha contemplado los perfiles que deberán tener los miembros de los directorios y de la alta gerencia.

4.3. Recomendaciones

En línea con los desafíos recién planteados, se pueden identificar las siguientes áreas con espacios de mejora.

4.3.1. Adopción de una política de precios y tarifas

Se precisa determinar una política tarifaria para los servicios públicos que, en la práctica, se constituyen en "monopolios naturales". Tales son los casos del agua, de la electricidad y, en alguna medida, de la telefonía fija, los servicios aeroportuarios y portuarios fluviales. Así, se debe: a) determinar la capacidad institucional con la que cuentan las entidades a cargo para cumplir sus funciones y b) estudiar las estructuras de costos de estos servicios. Para estimular

[55] Como se puede ver en el anexo 3, estas se han reducido en el último par de años, pero su determinación continúa siendo un elemento sujeto a la discrecionalidad gubernamental.

su eficiencia, también sería de interés analizar los costos de aquellos productos pertenecientes a sectores no regulados (caña, cemento e hidrocarburos).

4.3.2. Establecimiento de una regla previsible sobre transferencias

Desde el punto de vista del sector público empresarial, la opción preferida es que estas transferencias se eliminen.[56] En el caso en que esa opción no fuese posible, sería deseable establecer una regla clara para el cálculo de las transferencias de las EP al gobierno central, y que esta regla sea determinada legalmente, para dotarla de estabilidad y transparencia.

4.3.3. Refuerzo de la institucionalidad de la supervisión

Es necesario que la DGEP cuente con los recursos humanos y financieros necesarios, así como también con la estructura organizacional y los procesos adecuados para la ejecución del Plan Estratégico del CNEP. Por lo tanto, debe efectuarse una evaluación de los recursos, de la estructura y de los procesos actuales, y llevar a cabo un análisis de brecha para detectar áreas de mejoramiento y modernización.

4.3.4. Fortalecimiento del monitoreo

Se debería implementar un sistema integrado de gestión financiera de las EP, que parta de la base de un sistema contable común (estándar y homogéneo), que permita establecer el adecuado monitoreo de las EP, en tiempo real, y que alimente un renovado tablero de control.

4.3.5. Estabilidad del marco legal para promover la rendición de cuentas y la transparencia

Se requiere profundizar y consolidar las reformas en relación al Gobierno Corporativo de las EP, por medio de la promulgación de una Ley de Gobierno Corporativo de las EP, que asegure un horizonte de implementación largo y duradero del Código Arandú.

4.3.6. Profesionalización de los recursos humanos

Se debe velar por la cabal implementación del Código de Buenas Prácticas en Gobierno Corporativo en todas sus partes y en un plazo razonable. En esta área importa en particular lo referente al “Proceso de dirección de las EP” (capítulo 2 del título II) sobre los directorios y la alta gerencia, en cuyo caso deben respetarse –al menos– las exigencias mínimas de perfiles profesionales de los miembros y fiscalizarse adecuadamente los deberes de los mismos, la

[56] A excepción de las transferencias que se deriven de una política de dividendos que proteja al accionista minoritario, en el caso de las sociedades anónimas con una participación mayoritaria del Estado.

independencia y la transparencia en su gestión. Por otra parte, los funcionarios de las EP, además de regirse por su código ético, deben estar sujetos a exigencias de desempeño, que complementen y sirvan al cumplimiento de las metas establecidas en los contratos de gestión por resultados de sus empresas con el CNEP.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial. 2011. *Public Sector Development Policy Loan*. Informe Núm. 52959-PY. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/130581468145487904/pdf/529590PGD0P1170Official0Use0Only090.pdf.

--------. 2014. *The Case of Paraguay. Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America. Current Trends and Country Cases*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en http://documents.worldbank.org/curated/en/634451468088457556/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-in-Latin-America-current-trends-and-country-cases.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea: Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizada del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea*. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/7198#sthash.uzTVgyty.dpuf.

Borda, D. 2008. *¿Eficiencia del gasto público en Paraguay?: Una breve consideración*. Asunción del Paraguay: Editorial CADEP. Disponible en http://www.cadep.org.py/2008/06/eficiencia-del-gasto-publico-breve-consideracion/.

Cáceres, R. 2012. Exposición realizada en el Seminario Internacional Experiencias sobre Gobiernos Corporativos de Empresas Públicas de América Latina, organizado por la Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas (UMEP), dependiente la Subsecretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda, Paraguay.

CNEP (Consejo Nacional de Empresas Públicas). 2014. *Plan Estratégico 2014-2018.* Resolución CNEP Núm. 10 del 29 de agosto de 2014. Asunción del Paraguay: CNEP. Disponible en http://www.hacienda.gov.py/normativa/CNEP%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%202014-2018.pdf.

Cresta A., J. B. 2017. *Análisis de la eficiencia de las empresas públicas de Paraguay*. Asunción del Paraguay: Observatorio Fiscal, CADEP. Disponible en http://www.cadep.org.py/2017/02/eficiencia-de-las-empresas-publicas-paraguayas/.

Kaufmann, J. 2015. "Desafíos en la Gobernanza de las Empresas Públicas". En: *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea. Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizada del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea*. Documento para discusión Núm. IDB-DP-388. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/7198.

Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. 2012. *Marco institucional de la organización de propiedad y supervisión de las empresas públicas.* Seminario realizado en abril de 2010 en Asunción del Paraguay.

--------. 2016. Portal de la Dirección General de Empresas Públicas en la Subsecretaría de Estado de Economía, Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. Disponible en http://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-general-de-empresas-publicas/documentaciones.

Moreno, E. 2016. "Gestión de empresas públicas: las ventajas de los modelos centralizados". Documento para iscusión Núm. IDB-DP-454. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/7652#sthash.sqP5Azu3.dpuf.

Musacchio, A., E. Pineda y G. A. García. 2015. "State-Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions." Documento de discusión Núm. IDB-DP-401. Washington, D.C.: BID. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/7181#sthash.1WbQ1Ysx.dpuf.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1999. *Lessons from Performance Contracting Case Studies. A framework for Public Sector Performance Contracting*. PUMA/PAC(99)2. París: OCDE.

--------. 2015. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.* París: OCDE. Disponible en http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm.

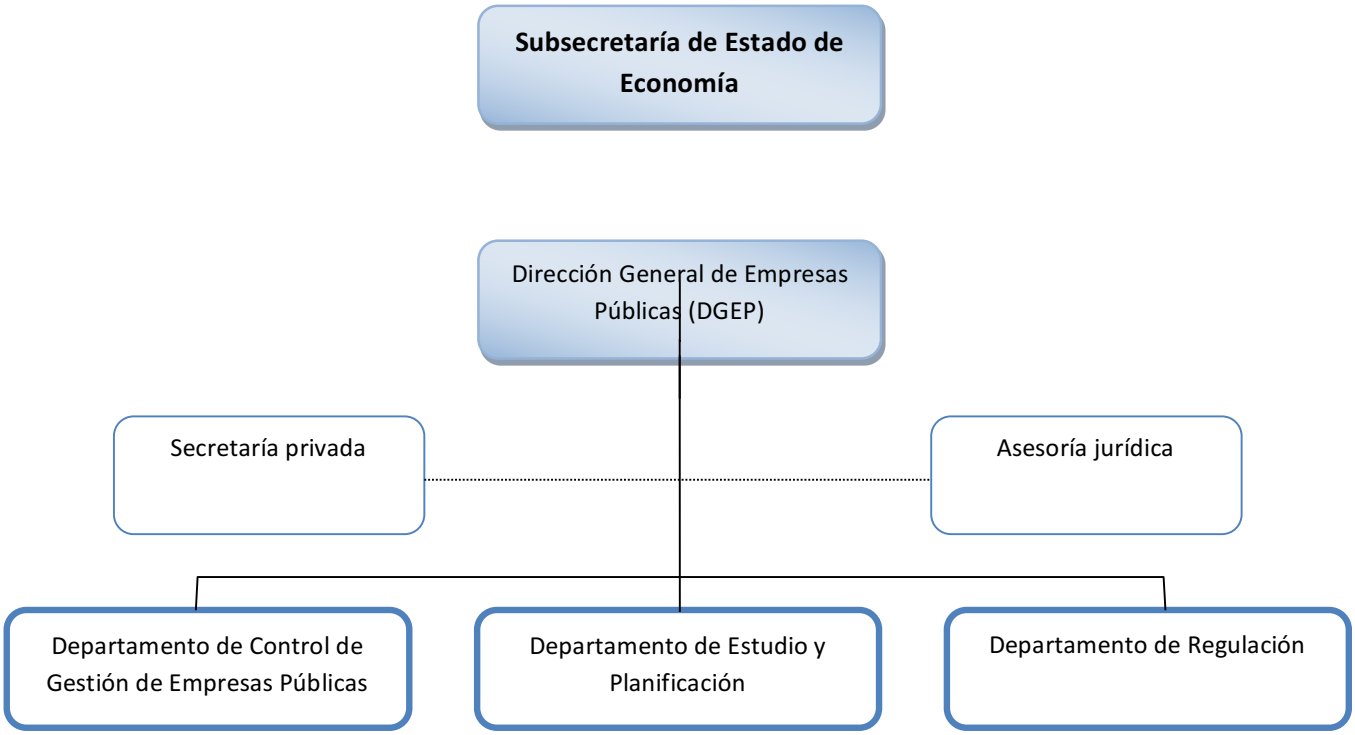
Páez Gueyraud, M. G. 2017. *Análisis de Empresas Públicas en Paraguay*. Documento de consultoría realizado a solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.

Anexo 1. Dirección General de Empresas Públicas (DGEP)

- **Estructura orgánica:**

De acuerdo con la Resolución 338/2014 del Ministerio de Hacienda, la DGEP se halla estructurada como se ilustra en el gráfico A1.1.

Gráfico A1.1. Estructura orgánica de la DGEP



- **Personal:**

  Actualmente la DGEP cuenta con 17 funcionarios, distribuidos según el siguiente detalle:

  · Director = 1
  · Secretaria = 1
  · Asesor jurídico = 1
  · Departamento de Control de Gestión = 10
  · Departamento de Estudio y Planificación = 4
  · Departamento de Regulación = 0

Anexo 2. El tablero de control

El tablero de control forma parte del *software Balanced Scorecard*, cuyas licencias se disponen en el Ministerio de Hacienda. Permite monitorear la gestión de las EP, principalmente a través de indicadores comerciales, financieros, económicos y técnicos; por lo tanto, es de suma utilidad para el desarrollo de las funciones de la DGEP.

Se trata de una herramienta en la cual se plasman paramétricamente las matrices cuantitativas y las cualitativas establecidas en el contrato de gestión por resultados. Dichas matrices contienen los indicadores clasificados según sean financieros, económicos o técnicos, y a ellos se les asignan metas trimestrales que deberán ser alcanzadas, a fin de lograr el objetivo de mejorar la gestión de las EP. Asimismo, en las matrices cualitativas se prevén metas no numéricas, pero sí vinculadas a la mejora de la organización, las cuales también se evalúan con frecuencia trimestral a través del tablero con un valor de 0% o de 100% en caso de cumplirla.

La carga de datos en el *software* es realizada por las EP cada tres meses en forma manual, a pesar de que fue diseñado para capturar los datos financieros, contables y técnicos de las EP en línea, lo cual no se ha logrado debido a impedimentos de índole técnico y/o inconvenientes al interior de las empresas. La carga manual de datos conlleva un margen de error. En ese sentido, se identifica la necesidad de automatizar el proceso de actualización del tablero de control por medio de un mecanismo de interconexión. Además, este proceso de automatización conllevaría un ordenamiento del plan de cuentas de cada una de las EP monitoreadas conforme a los contratos de gestión por resultados.

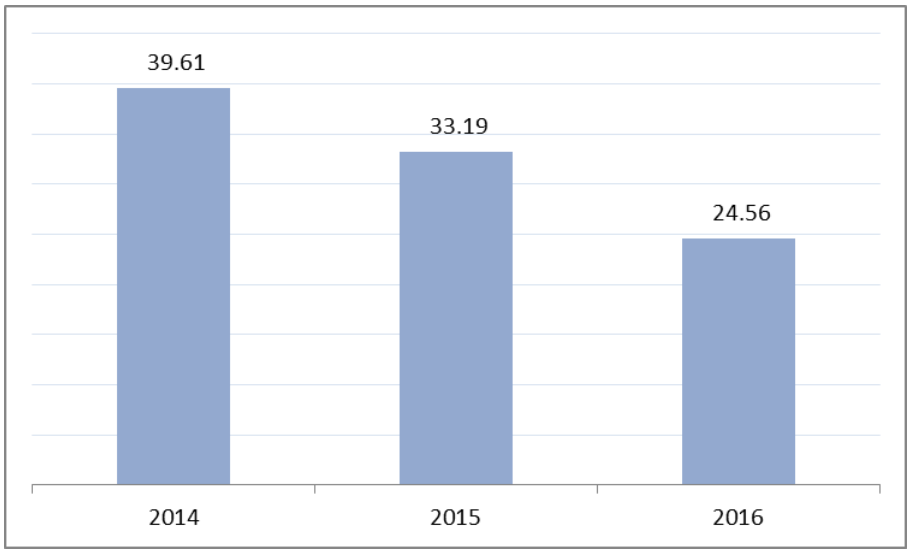
Los resultados elaborados por medio de los informes trimestrales, semestrales y anuales de las EP sirven de base para armar estos tableros de control, los cuales permiten la visualización de los resultados de las EP de forma sintética a través de un solo instrumento que describe la situación de las mismas. De esta manera, es posible afirmar que el proceso de revisión de metas cualitativas y cuantitativas se ha institucionalizado, y esto a su vez se ve reflejado en la continuidad que estos documentos tienen en el tiempo, la sistematización de la información del sector de las EP en una sola institución y el logro de una mayor transparencia.

Anexo 3. Transferencias de las empresas públicas al gobierno central

Gráfico A3.1

Aporte intergubernamental de las empresas públicas

Presupuestado, período 2014–16 (en millones de dólares de EE.UU.)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la DGEP.
* Tipo de cambio promedio:
2014 (ene-dic): US$1 = 4.448,6 guaraníes.
2015 (ene-dic): US$1 = 5.158,7 guaraníes.
2016 (ene-sep): US$1 = 5.720,8 guaraníes.