

ÉLITES Y CAPTURA DEL ESTADO

Paraguay: un estudio exploratorio

Verónica Serafini Geoghegan



DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESIÓN
CIUDADANA

Elites y Captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio

© Verónica Serafini Geoghegan

© Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

Asistente de Investigación: Clara de Iturbe

Agosto, 2017



Con el apoyo de:



Índice

Presentación

5

Introducción

6

1. Contexto

8

2. ¿Cómo se define la captura del Estado
por actores económicos?

12

3. ¿Qué mecanismos permiten la
influencia desmedida del sector privado?

18

4. Algunos resultados en Paraguay

22

Conclusión

34

Bibliografía

36

Siglas y acrónimos

ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ANEAES	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
ANNP	Administración Nacional de Navegación y Puertos
APROLE	Asociación de Productores de Leche y Criadores de Razas Lecheras
ARP	Asociación Rural del Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
CADELPA	Cámara Algodonera del Paraguay
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CAPAINLAC	Cámara Paraguaya de Industriales Lácteos
CAPASA	Cañas Paraguayas Sociedad Anónima
CAPECO	Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas
CC	Consultivo y de coordinación
CISNI	Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad
CITAIC	Comité Interinstitucional Técnico de Apoyo a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción
CNV	Comisión Nacional de Valores
CONACOM	Comisión Nacional de Competencia
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONES	Consejo Nacional de Educación Superior
COPACO	Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A.
DA	Dirección y Administración
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
DINATRA	Dirección Nacional de Transporte
DNVS	Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay
FECOPROD	Federación de Cooperativas para la Producción
FEPRINCO	Federación de la Producción, la Industria y el Comercio
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
FONDEC	Fondo Nacional de la Cultura y las Artes
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INFONA	Instituto Forestal Nacional
INTN	Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología
IPS	Instituto de Previsión Social
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
IRP	Impuesto a la Renta Personal
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONA	Organismo Nacional de Acreditación
PIB	Producto Interno Bruto
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SITRAVE	Sistema Nacional de Trazabilidad de Productos y Subproductos Vegetales
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
UIP	Unión Industrial Paraguaya
UGP	Unión de Gremios para la Producción

Presentación

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana presenta el material Elites y Captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio, en alianza con Oxfam, organización global para el desarrollo.

El estudio tiene como objetivo examinar el fenómeno de la captura política o cómo determinados sectores económicos pueden influir en las decisiones de gobierno por encima del interés general.

Paraguay es un país con desigualdades extremas, donde el quintil más pobre de la población no tiene acceso a servicios básicos de salud y agua potable, con una de las peores distribuciones de tierra en el mundo que obliga a los campesinos a migrar, necesita de un Estado que desde su rol de distribuidor priorice las políticas y áreas donde se deben invertir para disminuir la brecha de desigualdad.

Introducción

Una de las causas de la desigualdad se encuentra en la captura del Estado, especialmente de la política fiscal, por grupos empresariales o élites políticas que buscan favorecer sus propios intereses, obstaculizando el esfuerzo por garantizar un mayor bienestar social.

La captura del Estado es un fenómeno que se asocia fuertemente con el incremento y mantenimiento de las desigualdades. Es el proceso por el cual las élites cooptan el poder público y lo utilizan como un brazo para ejercer su poder o influencia en beneficio de intereses privados, en perjuicio del deber público y del bien común. Las élites captoras pueden influenciar leyes, regulaciones, políticas públicas, fallos judiciales, etc. en su beneficio y esto aumenta la desigualdad (Fuentes-Nieva y Galasso, 2014).

Gráfico N° 1: Relación entre captura del Estado y desigualdad



Este estudio tiene como objetivo explorar uno de los mecanismos por los cuáles determinados sectores económicos influyen en las decisiones públicas y, con ello tienen mayor capacidad de direccionar recursos hacia sus intereses particulares, por encima del interés general. Este mecanismo es la participación directa de sectores empresariales en instancias del sector público.

La primera parte de este documento presenta brevemente algunos indicadores de desigualdad de Paraguay que proporcionan indicios de un Estado capturado. En segundo lugar, se discuten los conceptos de captura del Estado y corrupción desde una perspectiva teórica, así como también se describen los mecanismos de captura y sus características según la literatura relevante. En tercer lugar se presentan la metodología, resultados y análisis de los resultados para el caso paraguayo. Finalmente se ofrecen conclusiones sobre la captura del Estado en Paraguay, sus implicancias y las posibilidades de reforma.

1

Contexto

Dada la existencia de desigualdad extrema en Paraguay resulta lógico preguntarse por qué las políticas públicas no han logrado avances sustanciales en la reducción de la desigualdad económica, incluso se observa un agravamiento de la desigualdad en el acceso a activos como la tierra.

Cuadro N° 1: Coeficiente de Gini por área de residencia, 2000/1-2015

Año	Total	Urbana	Rural
2000-01	0,5380	0,4957	0,5204
2002	0,5330	0,4799	0,5669
2003	0,5460	0,5155	0,5606
2004	0,5202	0,4872	0,5382
2005	0,5098	0,4955	0,4985
2006	0,5218	0,4954	0,5162
2007	0,5248	0,4719	0,5762
2008	0,5060	0,4532	0,5572
2009	0,4872	0,4226	0,5537
2010	0,5124	0,4586	0,5575
2011	0,5199	0,4696	0,5657
2012	0,4755	0,4147	0,5273
2013	0,4774	0,4473	0,4894
2014	0,5102	0,4596	0,5705
2015	0,4714	0,4431	0,4613

Fuente: DGEEC, 2016.

En los últimos 10 años la desigualdad presenta una disminución aunque mínima y muy inestable (Cuadro N°1). El Índice de Gini en el sector rural tuvo una evolución especialmente volátil y las ligeras disminuciones que sufrió no perduraron. Por ejemplo, el Índice de Gini en el área rural en 2014 (0,5705) muestra uno de los niveles más altos de los últimos 14 años, solo detrás del registrado en 2007 (0,5762).

Cuando se trata de la tenencia de tierra, la desigualdad aumenta aún más. El coeficiente de Gini posiciona al país en uno de los primeros lugares en el mundo en cuanto a este indicador (Riquelme, 2014), lo cual resulta especialmente grave en un país que aún posee una población rural de considerable proporción. Riquelme (2014: 22) señala que el censo agropecuario 2008 muestra la progresiva pérdida de las fincas de la agricultura campesina y el afianzamiento de las medianas y grandes parcelas. Tomando como muestras las de 5 a 10 hectáreas y las de 10 a 20, se observa una pérdida de más de 36 mil parcelas en solo 6 años. De 79.261 y 80.262 en el 2002, bajaron a 66.218 y a 57.735, respectivamente, en el 2008.

Cuadro N° 2: Coeficiente de Gini de tenencia de tierras. Países seleccionados

Promedio Europa ¹	México	Promedio AL ²	Argentina	Uruguay	Paraguay
0,61	0,63	0,81	0,83	0,84	0,94

Fuente: GRAIN, 2014.

1. Datos disponibles para República Checa, España, Albania, Italia, Portugal, Estonia, Polonia, Croacia, Reino Unido, Turquía, Chipre, Alemania, Eslovenia, Francia, Grecia, Letonia, Países Bajos, Austria, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Suiza, Irlanda, Finlandia y Noruega. Se excluyen índices anteriores al año 2000.
2. Datos disponibles para Paraguay, Chile, Colombia, Venezuela, Brasil, Nicaragua, Perú, Guatemala, Uruguay, Argentina, Ecuador, Puerto Rico, Panamá, México y El Salvador. Se excluyen índices anteriores al año 2000.

Paraguay es el país con mayor desigualdad en la tenencia de tierras de la región y del mundo, presentando un Índice de Gini de tenencia de tierras de 0,94 (GRAIN, 2014). En el segundo lugar a nivel regional se encuentra Brasil con 0,91 mientras que América Latina presenta un

promedio de 0,81 (GRAIN, 2014). América Latina es la región más desigual del mundo, tanto en cuanto a desigualdad de ingresos como en desigualdad en tenencia de tierras.

La casi insignificante reducción de la desigualdad de ingresos y el aumento de la desigualdad en la tenencia de tierras podrían ser una señal de la existencia de un Estado cooptado, en el que influyen sectores que buscando mantener y aumentar sus beneficios, impiden el cumplimiento del rol redistribuidor del Estado.

Entre los casos más difundidos acerca de la influencia de un determinado sector en las decisiones públicas se encuentra el proceso de reforma tributaria iniciado en 2003 que quedó incompleto debido a la postergación del impuesto a la renta personal (IRP). La norma previamente consensuada fue posteriormente aprobada solo en el articulado que reducía el impuesto a la renta empresarial, no así el que aprobaba el impuesto a la renta personal, que fue postergado en cuatro ocasiones a raíz de fuertes presiones de los sectores de mayor poder económico que se verían afectados por este impuesto.

La reciente reducción del impuesto inmobiliario, el alto nivel de gasto tributario sin evaluaciones que lo justifiquen o argumentos sólidos sobre su impacto, la estructura tributaria injusta basada en impuestos indirectos, la imposibilidad de aprobar impuesto a la producción o exportación de soja, entre otros dan cuenta del rol de los sectores de mayores ingresos en el mantenimiento de una política tributaria que los privilegia en particular.

La estructura tributaria muestra una predominancia de impuestos indirectos sobre los directos, que representaron respectivamente el 77% frente al 23% de las recaudaciones de 2015 (Ministerio de Hacienda, 2016) por la negativa de algunos sectores de darle mayor fuerza a los impuestos directos.

Por otro lado, la presión tributaria es sumamente baja y desigual entre los diferentes sectores en comparación a otros países de la región. En 2015 fue del 12,5% (SET, 2016: 1), mientras que el promedio de América Latina fue del 21,7% para el 2014 (OCDE, 2016: 41). Este nivel se ha

mantenido sin mayores cambios en los últimos siete años. La situación de baja presión tributaria se debe a factores como las bajas tasas de impuestos, el alto nivel de evasión, los gastos tributarios elevados, entre otros (Borda y Caballero, 2016).

El sector agropecuario, uno de los sectores de mayor importancia para la economía paraguaya, contribuyó el 24,9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2015 (Borda y Caballero, 2016), pero solo aportó el 7,6% de lo recaudado en impuestos directos (Ramírez, 2016). Es necesario notar que los países desarrollados, por lo general, presentan menores niveles de desigualdad, mayor predominio de impuestos directos y su presión tributaria es mayor.

2

¿Cómo se define la captura del Estado por actores económicos?

¿Qué se entiende por “captura”?

La captura del Estado se entiende como el proceso por el cual las élites políticas o empresariales cooptan las regulaciones, instituciones o políticas públicas, que se desvían del interés común y se alinean con el interés privado (Carpenter y Moss, 2014; Garay., Salcedo-Albarán, De León-Beltrán y Guerrero, 2008).

El Banco Mundial (2000: XV) propone una definición de captura más limitada:

“la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos”.

Esta definición establece que la captura es resultado de procesos ilícitos (sobornos y similares), sin embargo, es posible llegar a un estado de captura mediante mecanismos legales o la explotación de áreas grises legales que permiten la influencia desmedida de ciertos sectores sobre el aparato estatal.

La captura del Estado es un fenómeno complejo que toma varias formas dependiendo de qué tipo de institución o política pública se captura,

cuáles son los intereses captadores y qué medios utilizan para llevar a cabo la captura (Banco Mundial, 2000; Moreno, 2014). Durante las últimas décadas se ha asociado al concepto de captura del Estado con la utilización del poder y atribuciones públicas para beneficios privados, pero se han desarrollado matices variados en cuanto a sus efectos, soluciones y clasificaciones al mismo tiempo que se han adoptado definiciones más o menos amplias.

Un tipo de captura es la captura regulatoria, que se refiere a la influencia en las regulaciones que afectan a una industria o sector:

“La captura regulatoria es el resultado o proceso por el cual la regulación, en la ley o su aplicación, consistente o repetidamente se aleja del interés público y se alinea con los intereses de la industria regulada, por la propia acción e intención de la industria”. (Carpenter y Moss, 2014: 13)

Esta definición delimita el concepto de captura al ámbito de las regulaciones y señala que la empresa o industria captora debe, intencionalmente, realizar acciones concretas ante el ente regulador para lograr la captura de la(s) regulación(es).

Desde la teoría de las regulaciones, Stigler (1971: 4), uno de sus pioneros, afirmaba que las empresas tienen un interés en capturar el Estado para hacer uso de su “poder de coerción” que les puede resultar beneficioso. Según Stigler (1971), el interés de las empresas tiende a prevalecer por sobre el interés común, y los reguladores capturados regulan en detrimento de los consumidores.

El análisis de Stigler se enfoca en el lado de la demanda de la regulación, proponiendo que lo que el Estado puede ofrecer a las empresas (dado su poder de coerción) es un subsidio directo, o medidas proteccionistas. En ese caso, las empresas prefieren el proteccionismo antes que los subsidios, y así imponer barreras de entrada (licencias, tasas, aranceles, etc.) a nuevos competidores. Peltzman (1976), por su parte, complementó el análisis de Stigler agregando consideraciones, como el peso político del

electorado y logra un punto de equilibrio político donde el regulador tiene en cuenta los costos y beneficios de ceder ante las presiones de la industria captora.

Las hipótesis de la escuela de Chicago descritas anteriormente dejan de lado consideraciones sobre información asimétrica desarrolladas por Laffont y Tirole (1991) desde la teoría agente-principal. Los autores además postularon que la captura del Estado no es un fenómeno determinado por las reglas de oferta y demanda (es decir por la voluntad de pago de los interesados), sino por “el tipo de influencia que desean ejercer. El grupo tiene mayor poder cuando su interés radica en la ineficiencia antes que en la eficiencia de la regulación” (Laffont y Tirole, 1991: 1109).

Los procesos de captura pueden tener como resultado tanto mayor regulación proteccionista como mayor desregulación (Carpenter y Moss, 2014). Si bien, la preocupación de teóricos como Stigler, Huntington o Peltzman era la imposición de medidas proteccionistas como resultado de los procesos de captura, se observa que, en las últimas décadas, el tipo de captura más común corresponde a la captura corrosiva (Carpenter y Moss, 2014).

La captura corrosiva es aquella que tiene como efecto la eliminación de regulaciones o las hace “menos robustas de lo previsto en la legislación o de lo que recomendaría el interés público” (Carpenter y Moss, 2014: 16). Debido a que las regulaciones se hacen “menos rigurosa[s] o costosa[s] para las empresas reguladas” (Carpenter y Moss, 2014: 17), este tipo de captura puede dejar gravemente desprotegidos los intereses y hasta la seguridad del público.

Hellman y Kaufmann (2001: 1) advierten de los peligros de la captura a largo plazo: “Dado que estas empresas aprovechan su influencia para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser solo un síntoma, para convertirse en una causa fundamental de la mala gestión de gobierno”.

Esto puede verse claramente en ejemplos como el IRP, descrito anteriormente. En un contexto preexistente de captura y gran desigualdad, don-

de las élites económicas ya tenían el sistema tributario a su favor (el IRP no existía en nuestro país, a diferencia de muchos otros de la región), los esfuerzos para corregir una injusticia tributaria y exigir nuevas obligaciones (que eran claramente de interés público) fueron frustrados mediante la captura del proceso legislativo.

A la larga, el proceso de captura tiene efectos muy nocivos para las instituciones democráticas. Según Garay et al. (2008: 7): “Cuando la formulación de leyes y regulaciones tiene el propósito de favorecer intereses que contradicen el bienestar general, se generan fuertes distorsiones culturales, sociales y económicas”. A largo plazo, la captura se complejiza y se produce un nuevo estado que Garay et al. (2008: 38) llama “reconfiguración cooptada del Estado”. Este estado más avanzado implica un reordenamiento jurídico, social y económico, que profundiza los efectos de un proceso inicial de captura.

¿Toda captura es corrupción?

De manera similar al concepto de captura del Estado, no existe una definición consensuada de corrupción (ICEFI y Oxfam Guatemala, 2015). Para Transparencia Internacional (2009: 14), la corrupción “consiste en el abuso del poder para beneficio propio”. Otra definición similar, concebida dentro del contexto paraguayo, que hace énfasis en las responsabilidades del actor involucrado en la corrupción fue propuesta por Decidamos (1995: 15):

“Abuso de poder y/o de los recursos públicos para beneficio privado. Solución perversa... de un conflicto de intereses cuando una persona obligada moral o legalmente hacia un interés ajeno lo pospone... en función de un interés propio, tanto en el sector público como en el privado... Solamente la corrupción tipificada

como delito –acción fuera de la ley– es penada, mientras que la corrupción moral no tipificada como delito no es castigada por la Ley”.

Si se aplica esta segunda definición al servicio público, especialmente las observaciones sobre legalidad e ilegalidad, se puede ver que se asemeja a algunas de las interpretaciones más amplias de captura del Estado. Debido a las características conceptuales compartidas, muchos teóricos de captura buscan diferenciar estos dos conceptos.

Un estudio del Banco Mundial (2000: xvii) distingue la captura de la corrupción, entendiendo como corrupción administrativa la que:

“...se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la aplicación prescrita de las leyes, normas y regulaciones existentes para proporcionar ventajas a actores, ya sean estatales o no estatales, como resultado de la disposición ilícita y no transparente de ganancias privadas a los funcionarios públicos”. (Traducción libre)

Luis Garay y otros autores siguen la línea del Banco Mundial y concuerdan en que la diferencia radica en la “[etapa] del desarrollo normativo, legislativo y regulatorio” en que ocurre la acción (Garay et al., 2008: 8). La corrupción administrativa se da en las primeras etapas del proceso, “mientras que la [captura del Estado] se refiere a la reproducción de distorsiones en las etapas de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas” (Garay et al., 2008: 8).

La diferencia también radica en una cuestión de escala. Si bien la corrupción administrativa puede ser un mecanismo de captura (por ejemplo, mediante el soborno de legisladores para aprobar o rechazar ciertas legislaciones), no siempre ocurre dentro del proceso de captura en sí, o es promovida por los intereses captores. La sola existencia de corrupción administrativa es un indicio, pero no razón suficiente para afirmar que existe captura en un determinado caso.

Retomando el debate sobre legalidad e ilegalidad en el contexto de captura, Hellman y Kaufmann (2001: 31) señalaban que la captura del Estado se refiere a “los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a los funcionarios públicos”. Sin embargo, esta definición excluye el hecho de que la captura también se produce en las zonas grises de la ley, en las que el sector privado impone su interés particular sin recurrir a acciones ilegales (Boehm, 2005).

Boehm (2005) reconcilia esta tensión con sus dos fases de captura. En la primera puede que haya corrupción en la definición de las normas, pero en la segunda, cuando el interés captor ya participa en las decisiones, la captura se produce sin necesidad de mediar actos de corrupción directa:

“En la captura *ex ante*, la regulación aún no existe y se intenta capturar el poder legislativo para influir en el diseño de las instituciones reguladoras. En la captura *ex post*, la regulación ya está vigente y se intenta capturar el poder ejecutivo”. (Boehm, 2005: 248)

Tanto la captura del Estado como la corrupción tienen definiciones variadas y algunas se superponen en ciertos aspectos. Lo cierto es que existe una estrecha relación entre ambas, y que tanto la captura como la corrupción administrativa se presentan en Estados con instituciones débiles (Moreno, 2014). Ambas problemáticas forman parte de un círculo vicioso en tanto que son causas y manifestaciones de las debilidades institucionales de los Estados.

La captura se lleva a cabo por medio de mecanismos tanto lícitos como ilícitos. Sin embargo, muchos de los estudios empíricos que buscaron dimensionar la captura del Estado en varios países se han basado en la investigación de comportamientos ilícitos como el pago de sobornos. Este enfoque que Durand (2016: 14) llama “captura como corrupción” puede llegar a subestimar el fenómeno. A continuación se describen algunos mecanismos ilícitos y posteriormente algunos de los mecanismos legales.

La mayoría de los estudios empíricos sobre captura del Estado han sido desarrollados por el Banco Mundial y se han basado en Rusia y las economías en transición de Europa Oriental. Entre ellos se encuentran Hellman y Kaufmann (2001), Hellman y Schankerman (2000), Hellman, Jones y Kaufmann (2000), Hellman, Jones y Kaufmann (2000b), Hellman, Jones, Kaufmann y Schankerman (2000), Pesic (2008) y Omel-yanchuck (2001). Varios de estos estudios utilizaron una encuesta empresarial a gran escala y autores como Hellman y Kaufmann (2001: 33) hallaron, por ejemplo, que las empresas captoras que realizan pagos ilícitos a funcionarios públicos en “economías de alto nivel de captura” consiguen mayores beneficios económicos que en contextos de “bajo nivel de captura”. Hellman y Kaufmann sostuvieron que las empresas captoras aseguran otros beneficios como protecciones adicionales a sus derechos de propiedad.

En Latinoamérica se han realizado estudios cualitativos sobre los casos de Colombia (Garay et al., 2008; Moreno, 2014; Ospina, 2003; Transparencia por Colombia, 2005) y Perú (Durand, 2016) y se han escrito otros tipos de análisis sobre Argentina (Calvo, 2002), Chile (Larraín y Medi-

na, 2010) y Latinoamérica en general (Pritzl, 2000). En el caso de Colombia, Garay et al. (2008: 39) incluyó dentro de su estudio de los tipos de captura, la presión violenta (es decir, mediante atentados o amedrentamientos) como un mecanismo de alto riesgo, “muy corto plazo y con alta exposición penal”. Este mecanismo intimidatorio puede constituir una forma real de influencia sobre funcionarios públicos, legisladores, etc., especialmente en contextos de mayor presencia de intereses ilícitos como el narcotráfico.

Entre los mecanismos de captura con mayor nivel de legitimidad se encuentra la “captura instrumental de los partidos políticos”, el lobby o cabildeo, la puerta giratoria y la captura cultural. Según Garay et al. (2008:41) la “captura instrumental de los partidos políticos” es un mecanismo aparentemente legítimo que se produce gracias al financiamiento político. Cuando los intereses captadores penetran los partidos políticos, tienen vía libre para participar de las actividades del Estado como actores legítimos. Garay et al. (2008) considera este mecanismo como antecesor a estados más complejos y de largo plazo de captura.

El *lobby* o cabildeo se denomina a las prácticas legales, por las que los intereses particulares buscan acercamiento e influencia sobre legisladores. En muchos países el cabildeo cuenta con regulaciones para su funcionamiento.

La puerta giratoria es un mecanismo relacionado al lobby y se refiere al movimiento de personas del sector público hacia el sector privado (Transparency International, 2010; Vidal, Draca, y Fons-Rosen, 2011). Este movimiento facilita el tráfico de influencias y tiene el potencial de ser utilizado para “premiar” a anteriores empleados públicos con cargos bien pagados en el sector privado y/o en jerarquías empresariales (Kwak, 2014).

El movimiento de funcionarios del sector privado hacia el sector público (“puerta giratoria reversa”) también tiene efectos negativos en el desempeño de sus funciones (Transparency International, 2010: 3). Según Garay et al. (2008b) este fenómeno ha sido difícil de regular y controlar en Colombia, a pesar de las regulaciones existentes para limitar el grado de influencia de la puerta giratoria. En otra investigación (Vidal et

al., 2011) se sugiere que los “periodos de enfriamiento” o espera entre empleos son bastante efectivos para reducir este tipo de influencia desmedida de los intereses privados.

Por último se encuentra un estado de captura más difuso, que es el de captura cultural. Carpenter y Moss (2014: 456) definen la captura cultural como aquella con la cual “los reguladores... están tan convencidos con la visión del mundo de los intereses especiales, que llegan a creer que pueden servir mejor al interés público impulsando la agenda de los intereses especiales” (traducción libre). Si bien, Carpenter y Moss (2014: 456) advierten que la captura cultural quizás no constituye en sí una forma de corrupción, es “una forma potencialmente poderosa en la que los intereses especiales socavan el interés público” (traducción libre).

Finalmente Carpenter y Moss (2014) diferencian los estados de captura entre captura débil (*weak capture*) y fuerte (*strong capture*) en cuanto a la viabilidad de corregirlos. La captura débil puede coexistir con un buen funcionamiento regulatorio de la institución, mientras que la captura fuerte es tan severa que debe ser confrontada mediante la desregulación o “reemplazando profundamente la política o ente público en cuestión” (Carpenter y Moss, 2014: traducción libre).

Los conflictos de intereses son un área de atención en el estudio de la captura del Estado, ya que estos implican la prevalencia del interés privado por sobre el público y generalmente se definen como “una situación en que los intereses privados de una persona –como relaciones profesionales externas o activos financieros personales– interfieren o puede entenderse que interfieren con el cumplimiento de sus funciones oficiales” (Naciones Unidas: en línea).

El conflicto de intereses no es un concepto jurídicamente definido en nuestro país. Dentro del marco legal paraguayo, no existe una legislación específica sobre los conflictos de intereses: “ninguna de las normas contempla el término conflicto de intereses” (Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI, 2003: 53). Leyes como la N° 1.626/2000 “De la Función Pública”, que es la ley del ámbito de aplicación más amplio relacionada a la función pública, la Ley N° 2.051/2003 “De Contrataciones Públicas”, Ley N° 3.966/2010 “Orgánica Municipal”

o la Ley N° 5.295/2014 “que Prohíbe el Nepotismo en la Función Pública” tampoco contemplan el conflicto de intereses como un problema.

La 1.626/2000 “De la Función Pública” no se aplica a todos los funcionarios públicos, ya que excluye a altos mandos como “Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros y Viceministros del Poder Ejecutivo, Senadores y Diputados, Magistrados judiciales, Contralor General de la República, Fiscal General del Estado, entre otros funcionarios superiores” (Comité Interinstitucional Técnico de Apoyo a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CITAIC, 2007: 13).

Por esta razón muchas de las legislaciones institucionales de creación, cartas orgánicas, y similares de instituciones públicas postulan inhabilidades específicas para altos funcionarios. Sin embargo, en estas leyes institucionales tampoco se utiliza el término “conflicto de interés”, sino que se incluyen inhabilidades que generalmente se remiten a especificar los grados de consanguinidad o afinidad que pueden tener personas que ocupan cargos directivos, la prohibición de ser deudor para las entidades financieras, condenas por hechos punibles, entre otros. Estas inhabilidades no están armonizadas y hay una gran variedad en cuanto al rigor de las exigencias para cada institución pública.

Tampoco existen legislaciones que aborden y limiten el empleo posterior a la función pública del exfuncionario para prevenir “el aprovechamiento indebido de la condición de ex-funcionario” (CISNI, 2003: 18) y así prevenir el fenómeno de la puerta giratoria.

En 2003, el país realizó un esfuerzo por limitar la influencia de sectores corporativos al aprobar la Ley 2.199/03 “Que dispone la reorganización de los órganos colegiados encargados de la dirección de empresas y entidades del Estado paraguayo”, mediante la cual se suprimieron consejos en varias instituciones públicas como Petropar, DINAC, Industria Nacional del Cemento, ANDE, SNPP e INDI. No obstante, todavía queda mucho por hacer para fortalecer el rol del Estado como garante de los derechos establecidos constitucionalmente a la luz de lo establecido en el Capítulo III “De la igualdad”, solucionar las fallas de mercado y ejercer su función de redistribución.

Este trabajo utiliza la propuesta de Boehm (2005) de separar las acciones de captura en dos fases. La primera relacionada con la elaboración de las normas (captura legislativa) y la segunda con la captura de las entidades del sector público en el ámbito ejecutivo.

Este estudio presenta una sistematización de las instancias del sector público en las que participa el sector privado empresarial en órganos colegiados, analizando sus competencias y funciones para entender mejor su grado de influencia en cada institución. Se examinó la totalidad de entes autónomos y autárquicos, entidades públicas de seguridad social, empresas públicas, entidades financieras oficiales y dependientes de la Presidencia de la República. No se incluyeron las sociedades anónimas con participación mayoritaria del Estado. Se clasificó el tipo de participación según las atribuciones del organismo o comisión:

- De dirección y administración: aprobar recursos, determinar la política u orientación general de la institución, designar la autoridad

institucional, aprobar el anteproyecto del presupuesto anual, la memoria y/o balance anual; aprobar planes (de inversión, programas, de trabajo, de asistencia y promoción), administrar sus recursos, contratar servicios y asistencia técnica, autorizar préstamos, aceptar donaciones, elaborar o aprobar su reglamento interno, autorizar la compra y venta de bienes, entre otros.

- Consultivo y de coordinación: proponer normas, brindar asesoramiento, elaborar dictámenes y diagnósticos sobre aspectos relevantes, elevar a consideración de otros organismos los planes, programas y proyectos, entre otros.

El siguiente cuadro se basa en la información proveniente del marco normativo (leyes de creación y sus modificaciones, cartas orgánicas y afines) de cada institución resume la participación del sector privado en instancias ejecutivas o de asesoría del sector público.

La información fue organizada en función del poder de decisión con que cuentan (dirección y administración o consultivo y de coordinación) y agrupada de acuerdo a su área de competencia (agropecuario y medio ambiente, financiero, pobreza, tecnología y comunicaciones y otros).

El Cuadro N° 3 muestra la existencia de 35 instancias de participación formal del sector privado en organismos o comisiones del sector público, tanto en roles consultivos y de coordinación como en aquellos directivos-administrativos. Estas 35 comisiones y organismos colegiados tienen las más variadas funciones, desde decidir sobre expropiaciones de tierras, aprobar créditos hasta asesorar al gobierno sobre normas alimentarias. A continuación se describen: el área de trabajo de cada organismo colegiado, la institución a la cual pertenecen, a qué actores del sector privado se les otorgaron cuotas de participación y cuáles son sus atribuciones.

Cuadro N° 3: Participación del sector empresarial en órganos colegiados de instituciones públicas y sus atribuciones, por ámbito de trabajo

Institución (órgano colegiado)		Representación del sector privado	Atribuciones
Agropecuario y medio ambiente	1	INDERT Junta Asesora y de Control de Gestión	Asociación Rural del Paraguay, asociaciones de agricultores
	2	SITRAVE Comité Técnico Interinstitucional Público-Privado	Sector privado
	3	INFONA Consejo Asesor	Madereros e industriales, Asociación Rural del Paraguay
	4	IPTA Consejo Asesor	Unión de Gremios para la Producción, Asociación Rural del Paraguay, Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas
	5	SEAM Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura	Pescadores comerciales
	6	SENACSA Comisión Interinstitucional de Competitividad Láctea	Cámara Paraguaya de Industriales Lácteos, Federación de Cooperativas para la Producción, Asociación Rural del Paraguay, Asociación de Productores de Leche y Criadores de Razas Lecheras
			<p>DA: decidir sobre expropiaciones, indemnizaciones, precios y condiciones de venta, preparar plan operativo, presupuesto y balance general</p> <p>DA: diseñar y acompañar la implementación del Sistema de Transferibilidad.</p> <p>CC: programar la ejecución de políticas y estrategias institucionales; proponer legislación; establecer los cánones y tasas de su competencia; determinar la transferencia de estos recursos al INFONA.</p> <p>DA: realizar dictámenes vinculantes sobre políticas y estrategias de tecnología agraria; autorizar créditos, emitir bonos; aprobar el plan operativo, presupuesto, balance, convenios y cooperación técnica; proponer legislaciones; actuar en base a la demanda de mercado y de los sectores integrantes; autorizar transferencias presupuestarias a entidades de actividades relacionadas; compra y venta de bienes.</p> <p>CC: recomendar acciones de conservación, investigación y mejoramiento de los recursos ícticos; proponer reformas legales, políticas nacionales y su evaluación; facilitar la coordinación interinstitucional.</p> <p>CC: establecer y reglamentar la distribución de indemnizaciones en casos de sacrificios de animales positivos para brucelosis y tuberculosis; instancia consultiva para el MAG; impulsar buenas prácticas; proponer políticas.</p>

7	SENAVCSA Comisión Interinstitucional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa	Asociación Rural del Paraguay	CC: Definir zonas o áreas de erradicación; declarar predios o áreas de riesgo; administrar recursos del Programa Nacional de Erradicación; aplicar medidas sanitarias en situaciones de emergencia; programar el uso de los recursos.
8	MAG Consejo Asesor Agrario	Unión de Gremios para la Producción, Cámara Algodonera del Paraguay	CC: analizar el desarrollo económico y social del sector agropecuario y forestal; delinear estrategias para la implementación de políticas de interés del sector.
9	MAG Comité Técnico Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Sector agropecuario privado	CC: establecer la agenda y la posición nacional en materia sanitaria y fitosanitaria.
10	FONACIDE Consejo de Administración	Sector privado	DA: aprobar el presupuesto; recibir informes de ejecutoras; monitoreo, aprobación o rechazo de programas.
11	STP Equipo Nacional Estrategia País	Área empresarial y cooperativo	CC: pronunciarse sobre cuestiones sometidas a consideración; proponer temas y políticas públicas vinculadas con la lucha contra la pobreza; dictar su reglamento interno.
12	STP Consejo Público Privado para la reducción de la pobreza extrema	Sector privado	CC: evaluar y sugerir a programas y proyectos de entidades públicas; promover la transparencia en la utilización de recursos y logro de resultados; instruir la previsión presupuestaria necesaria para cumplir con los objetivos; dictar su reglamento interno.
13	CONACYT	Unión Industrial Paraguaya, Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, pequeñas y medianas empresas, universidades privadas	DA: proponer políticas nacionales y estrategias; supervisar y evaluar su implementación; asesorar a los Poderes del Estado; auspiciar programas de formación; establecer relaciones con organismos extranjeros; participar en comisiones oficiales relacionadas; autorizar convenios y contrataciones; administrar su presupuesto; dictar reglamentos y resoluciones; fijar remuneraciones; aprobar el informe, memoria y balance.
14	ONA Comité técnico permanente de acreditación	Sector privado	CC: conformar subcomités de especialistas para cada área de acreditación; nominar a los auditores certificados; analizar los informes de los auditores y dictaminar.
Pobreza			
Tecnología y comunicaciones			

Seguridad social	15	IPS Consejo de Administración	Empleadores	DA: dictar sus reglamentos; crear y suprimir departamentos; fijar sueldos; aprobar el presupuesto corriente y de capital y balance; nombrar, trasladar o remover empleados; acordar inversiones; contratar y conceder préstamos, hipotecar bienes y aceptar transacciones; fijar el interés actuarial; aprobar contratos de atención con establecimientos fiscales o privados; resolver apelaciones; otorgar aguinaldo a jubilados y pensionados.
	16	Caja de jubilaciones y pensiones de empleados de bancos y afines Consejo de Administración	Entidades patronales	DA: dictar su reglamento; aprobar planes, presupuesto, programa de préstamos, memoria anual, inventario y balance; conceder jubilaciones y pensiones; autorizar préstamos, contrataciones, adquisiciones y enajenación de bienes; organizar la estructura administrativa.
Educación y cultura	17	FONDEC Consejo directivo	Empresarios vinculados	DA: definir las políticas generales del fondo; gestionar convenios; fijar los montos a ser desembolsados; constituir jurados para analizar las solicitudes; evaluar y aprobarlas; aprobar los estados financieros; nombrar o remover al Director Ejecutivo.
	18	CONES	Universidad Católica, universidades privadas, institutos superiores privados, catedráticos y estudiantes de universidades privadas	DA: proponer políticas; dictaminar sobre la creación, intervención y clausura de universidades e institutos superiores; establecer criterios básicos para los currículos; informar sobre la calidad de las carreras e instituciones; administrar sus fondos; reglamentar la movilidad de estudiantes; pautar la nomenclatura de títulos; reglamentar inhabilidades e incompatibilidades para directivos de instituciones; aplicar sanciones; dictar su reglamento.
	19	ANEAES Consejo Directivo	Universidades privadas, sector productivo	DA: establecer los procedimientos para la evaluación y acreditación; evaluar la calidad de las instituciones; dictaminar sobre proyectos académicos de nuevas carreras e instituciones; acreditar carreras de grado y postgrado; informar sobre las carreras acreditadas; establecer su reglamento; designar y remover a su personal; administrar sus recursos; preparar su presupuesto; establecer tarifas.

20	Sistema Nacional de Salud Consejo de Salud	Sanatorios y hospitales privados	CC: organismo de coordinación, consenso y participación inter-institucional del sector público y privado de la salud.
21	INTN Comité Nacional del Codex Alimentarius Paraguay	Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, Unión Industrial Paraguaya, Asociación Rural del Paraguay	CC: asesorar al Gobierno sobre normas alimentarias; impulsar su armonización o adopción; divulgar documentos de la Comisión; nominar delegados oficiales; consensuar y hacer llegar la posición país a reuniones internacionales; aprobar el plan anual, agenda de trabajo e informe final; actuar de nexo ante otros organismos; dictar su reglamento.
22	DNVS Sistema Nacional de Farmacovigilancia	Universidad del Norte Facultad de Ciencias de la Salud, Cámara de la Industria Farmacéutica del Paraguay, Cámara de farmacias del Paraguay	CC: reglamentar, implementar y coordinar el Sistema y la Comisión Nacional de Farmacovigilancia; establecer la metodología de trabajo; convocar a reuniones.
23	CNV Consejo de Administración	Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, sector financiero privado	DA: autorizar la emisión de títulos-valores y su registro; reglamentar el acceso a las informaciones; proteger a los inversionistas; definir condiciones para la oferta pública; fijar requisitos de las emisoras; autorizar la creación de bolsa de valores, distribuidoras y fondos de inversiones; inscribir agentes y casas de bolsa; disponer investigaciones; suspender o cancelar cotizaciones; aplicar sanciones; llevar estadísticas; dictar su reglamento.
24	BNF Consejo de Administración	Sectores agrícola, ganadero, industrial	DA: dirigir las operaciones del Banco; aprobar la memoria, presupuesto, programa de créditos, selección de bancos correspondientes; revisar la composición de la cartera; autorizar la emisión de títulos y valores; establecer comisiones, tasas de interés, límites, plazos y montos mínimos y máximos de préstamos; conceder o rechazar créditos; abrir o cerrar sucursales; comprar bienes; nombrar y remover directivos; fijar sueldos.

25	CAH Consejo Directivo	Sector privado	DA: determinar la política de la institución; aprobar el presupuesto de gastos e inversión, memoria, balance, inventario y estado de resultados; supervisar la administración; contratar asesores y auditores; nombrar, trasladar y remover al personal superior; dictar su reglamento, remuneraciones y gratificaciones; autorizar préstamos, emisión de bonos, establecimiento de oficinas, compra y venta de inmuebles.
26	Fondo Ganadero Comité de Administración	Asociación Rural del Paraguay	DA: crear, suprimir o modificar unidades y cargos administrativos; dictar reglamentos y remuneraciones; disponer sumarios; adquirir o enajenar bienes y servicios; aprobar el presupuesto; autorizar la apertura, cierre o traslado de oficinas; contratar u otorgar créditos; administrar fondos, donaciones, operaciones y convenios; reglamentar las condiciones, tasas y plazos de la asistencia.
27	CNV Comité consultivo	Unión Industrial Paraguaya, Cámara y Bolsa de Comercio, bolsa de valores, sector financiero privado	CC: dictaminar sobre: reglamentos de acceso a la información, protección de inversionistas contra emisiones fraudulentas y manipulaciones; condiciones para la oferta pública, emisiones, cotizaciones, requisitos para las emisoras y para la inscripción de agentes y casas de bolsa y estipulaciones, creación de fondos de inversiones, distribuidoras, etc.
28	CONACOM Directorio	Federación de la Producción, la Industria y el Comercio	DA: prohibir y sancionar las conductas restrictivas de la competencia; proponer directrices; regular los procedimientos administrativos; dictar sumarios, medidas cautelares y sanciones; estudiar los sectores económicos; informar y asesorar a los Poderes; cooperar con organismos extranjeros; representar al país.
29	Ministerio de Hacienda Consejo Nacional de Zonas Francas	Usuarios, Concesionarios	CC: controlar y fiscalizar el funcionamiento de las Zonas Francas; dictaminar sobre las solicitudes, preparar contratos de concesión; sancionar transgresiones; preparar proyectos de reglamentos; registrar los contratos; establecer especificaciones para las construcciones.
30	Ministerio de Industria y Comercio - Ministerio de Hacienda Consejo de Inversiones	Sector primario de producción, sector industrial o secundario	CC: analizar y dictaminar sobre los proyectos de inversión; asesorar a las instituciones públicas y privadas en materia de inversión; registrar solicitudes y antecedentes; informar al Congreso sobre los proyectos aprobados.

31	SINAFOCAL Órgano Rector	Unión de Gremios para la Producción, Asociación Rural del Paraguay, Federación de la Producción, la Industria y el Comercio	DA: formular, implementar y supervisar la política de formación y capacitación laboral; aprobar programas y asignar su ejecución a instituciones; administrar sus recursos; proveer información; captar y canalizar recursos; validar la evaluación de las instituciones y la calificación de los beneficiarios; disponer la realización de auditorías.
32	Ministerio de Hacienda Consejo Nacional del Salario Mínimo	Empleadores	CC: Regular los tipos de salarios mínimos.
33	ANNP Directorío	Armadores fluviales y marítimos	DA: aprobar planes de obras, presupuestos, memoria, balance, revaluaciones de activos y pasivos, llamados a licitación; dictar su reglamento; autorizar préstamos, emisiones de bonos, contratación de asesores o auditores, adquisición y venta de bienes, construcción de puertos y obras; proyectar las tarifas; nombrar y remover funcionarios, fijar remuneraciones.
34	DINATRA Consejo	Transportistas	DA: establecer lineamientos de políticas de transporte; reglamentar la habilitación, concesión y permisos; aprobar planes de asistencia técnica y regulaciones; establecer tarifas y características de las unidades de transporte; conceder, modificar o cancelar líneas, itinerarios y frecuencias; crear o suprimir dependencias; negociar acuerdos internacionales.
35	INCOOP Consejo Asesor	Confederaciones de cooperativas, cooperativas de producción, de ahorro y crédito y de otros tipos	DA: reconocer la personería jurídica de las cooperativas, inscribir las y a las asociaciones; ordenar sumarios y sanciones; aprobar su presupuesto, memoria, balance, cuadro de ingresos y gastos, inventario; administrar su patrimonio; adquirir bienes y servicios; contratar asesores o consultoras; dictar su reglamento; habilitar oficinas o dependencias; nombrar o remover funcionarios.

DA: Dirección y administración

CC: Consultivo y de coordinación

A partir de las clasificaciones “dirección y administración” y “consultivo y de coordinación” se buscó definir el nivel de poder de decisión de los actores dentro de organismos colegiados. Es necesario tener en cuenta que si bien las dos categorías revelan los roles que cumplen estos mecanismos dentro de la institución, no se debe subestimar el alcance o la “importancia” de los roles “consultivos y de coordinación”.

Los órganos colegiados con este tipo de atribuciones pueden hacer recomendaciones de amplio alcance o influir en políticas altamente sensibles socialmente, a pesar de no participar de la administración de la institución. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Salud¹ es una instancia que propone la orientación de políticas nacionales en materia de salud y si bien, no tiene potestad directa sobre la dirección o el manejo interno del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, por sus competencias puede influir en el direccionamiento de la política nacional de salud, una política altamente sensible. En otros casos, las atribuciones de organismos “asesores” son muy amplias y sus propuestas y/o resoluciones vinculantes –por ejemplo, el Consejo Asesor del IPTA–, por lo que se resolvió caracterizarlas como DA. En estas instituciones los sectores que integran los órganos colegiados adquieren mayor relevancia.

Los entes autónomos y autárquicos contaron históricamente con la mayor participación del sector privado, situación que se limitó con la implementación de la Ley N°. 2.199/2003 “Que dispone la reorganización de los órganos colegiados encargados de la dirección de empresas y entidades del Estado paraguayo”. No obstante los entes autónomos y autárquicos, así también tres de las cuatro entidades financieras oficiales, continúan presentando una gran cantidad de órganos colegiados con participación del sector privado.

Cabe señalar también que se incluyeron instancias con presencia dentro de los ministerios, ya sea en programas o entidades que dependen de ellos. Sin embargo, la cantidad de espacios de participación hallados

1 Entre las atribuciones de los Consejos de Salud se encuentra “Participar en la formulación de los lineamientos de la política y estrategia nacional, regional y local de salud... evaluar periódicamente su aplicación... y considerar y fiscalizar el cumplimiento del plan nacional de salud y su ejecución presupuestaria” (Ley 1032/96, Art. 25).

probablemente esté subestimada, dada la complejidad de las estructuras ministeriales, la segmentación de los proyectos y la temporalidad de sus cometidos (cuando estas son creadas con un objetivo muy específico, como consensuar la posición nacional en materia sanitaria y fitosanitaria para reuniones internacionales). La participación del sector empresarial dentro de los diferentes ministerios resulta más difícil de encontrar ya que se encuentran inmersos dentro de sus estructuras y en la mayoría de los casos no son visibles en los organigramas. Estas comisiones o consejos además pueden ser creadas mediante instrumentos jurídicos de menor nivel como resoluciones.

La composición de cada consejo es variable y por ende, también la proporción de votos o “peso” que pueda tener el sector empresarial dentro del órgano colegiado. Por ejemplo, en el Consejo Nacional de Salud, solo 1 de 28 miembros pertenece al sector privado (representando los sanatorios y hospitales privados), mientras que en el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Valores la mitad de los consejeros (2 de 4) corresponden al sector privado (representando a la FEPRINCO y al “sector financiero privado”).

En la mayoría de los casos se otorgan cuotas dentro de los órganos a gremios o asociaciones específicas. En el Cuadro 3 se puede observar la denominación específica de cada cuota y los gremios de mayor participación explícita son la ARP y FEPRINCO, participando en ocho y cinco espacios respectivamente. No obstante, también existe un gran número de órganos en los que se establece genéricamente el sector a ser representado (por ejemplo “sector privado” o “sector industrial”) y en los cuales estos mismos u otros gremios que aglutinan intereses de poder pueden –y suelen– ocupar lugares de representación.

Dada la existencia de este tipo de cuotas de participación (especialmente las explícitas) en el mismo diseño de las instituciones, se puede asumir que fueron logradas por los gremios del sector privado empresarial luego de procesos de captura y ejercicio de influencia. Esta situación resulta aún más preocupante teniendo en cuenta que los órganos colegiados no solo son creados por leyes propuestas y aprobadas por el Congreso Nacional, sino también mediante decretos del Poder Ejecutivo y reso-

luciones ministeriales. Como se puede observar en el Cuadro 3, estos órganos y comisiones tienen diversas funciones y permean el aparato estatal entero, resultando en políticas públicas y prioridades capturadas.

La mayor participación del sector privado se da en el ámbito agropecuario y de medio ambiente, dentro de los organismos colegiados del IN-DERT (ARP, asociaciones de agricultores), IPTA (UGP, ARP, CAPECO) y SITRAVE (sector privado) con presencia de actores del sector privado en roles de dirección y administración. Por otra parte se encuentran el Consejo Asesor Agrario (UGP, CAP), el INFONA (Madereros e industriales, ARP), el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura (Pescadores comerciales), la Comisión Interinstitucional de Competitividad Láctea (CAPAINLAC, FECOPROD, ARP, APROLE), el Comité Técnico Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (sector agropecuario privado) y la Comisión Interinstitucional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa (ARP) con participación del sector empresarial en roles consultivos y de coordinación.

El sector agropecuario es justamente uno de los más conflictivos y con mayores asimetrías de poder. Los gremios que representan intereses empresariales integran y forman parte de la toma de decisiones que afectan y guardan una relación directa con los conflictos en el campo, la baja gobernabilidad y la baja confianza en las instituciones públicas.

En varias de estas instancias existen conflictos de interés, donde los gremios empresariales son “juez y parte”, al menos indirectamente. Si bien, supongamos que no pueden autoasignarse préstamos preferenciales, pueden utilizar esos programas y la estructura de la entidad para favorecer a su sector y excluir a otros jugadores.

Una expresión extrema de como la captura y los conflictos de interés están estrechamente relacionados con la corrupción ocurrió con el Consejo Nacional de Zonas Francas, que en el año 2004 causó un perjuicio de US\$ 4 millones al Estado. Este Consejo tiene la potestad de controlar y fiscalizar el funcionamiento de las zonas francas, dictaminar sobre las solicitudes, preparar contratos de concesión, sancionar transgresiones y establecer especificaciones para las construcciones, entre otras funciones, pero al mismo tiempo dos de sus cuatro integrantes representan

a las zonas francas (uno a las concesionarias y otro a los usuarios). El Consejo hizo uso de sus atribuciones para modificar los términos de los contratos de concesión a favor de las concesionarias y no realizó los sumarios correspondientes ante el incumplimiento del pago de las empresas.

Este tipo de situaciones solo podrán ser subsanadas atacando las causas de la captura, reduciendo la desigualdad, fortaleciendo un sistema de justicia imparcial y mejorando la transparencia y el control ciudadano. Si bien ha habido avances en cuanto a transparencia, Paraguay aún no cuenta con leyes de “periodos de enfriamiento” entre el empleo público y privado, conflictos de interés, registro de cabildeo, etc. u otras reformas para combatir la corrupción. Mucho más debe hacerse para reducir la desigualdad, empezando por reformar el sistema tributario y aumentar la inversión social.



Conclusión

En este estudio se realizó un mapeo de la participación y atribuciones de actores del sector empresarial en órganos colegiados del Estado. En total se encontraron 35 consejos y comités que trabajan en áreas como desarrollo agropecuario y medio ambiente, economía, pobreza, tecnología y comunicaciones y otros y que tienen diversos niveles de influencia dentro de las instituciones.

Estos consejos están generalmente integrados por gremios que detentan un gran poder político y económico en un país de fuertes desigualdades, donde el 10% más rico gana 18,6 veces más que el 10% más pobre. Los gremios poderosos tienen un acceso privilegiado a espacios de consulta y decisión dentro del Estado que pueden causar conflictos de interés y contribuir al aumento de la desigualdad –especialmente si están involucrados en ámbitos de conflicto social y vulnerabilidades como el agropecuario o el de empleo.

Las expresiones de la captura del Estado paraguayo son visibles, cotidianas y se producen en todos los niveles de gobierno y esto reduce la credibilidad en las autoridades e instituciones públicas. El clientelismo es una expresión de captura, donde las personas encargadas de velar por el bien común, intercambian favores con otros actores buscando el beneficio propio. Por eso, cuando los legisladores, reguladores, administradores y otros servidores públicos tienen actitudes clientelistas, quedan perjudicadas las poblaciones más vulnerables.

Paraguay tiene cifras alarmantes en cuanto a salud (el 75% no cuenta con seguro médico, el gasto de bolsillo es el más elevado de América Latina y la primera razón para sacar préstamos es la salud²); desigualdad de género (un tercio de las mujeres no tiene ingresos propios y el 80% de las personas que no trabajan ni estudian son mujeres y dedican 36,9 horas semanales de trabajo no remunerado en los hogares); niñez (más de 543.000 niños trabajan y el 95,1% es trabajo infantil peligroso) y trabajo precario (el 78% no tiene IPS ni cotiza a ningún sistema de jubilación y el subempleo afecta al 20% de la población).

En este contexto, un Estado capturado no puede llegar efectivamente con servicios y protección social a las personas que más necesitan, siendo que esta es absolutamente imprescindible si se busca poner fin a la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población, reducir las brechas económicas y sociales y asegurar el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales.

2 Elaboración propia en base a datos de encuesta de hogares (EPH) y Encuesta del uso del tiempo (EUT), del año 2016.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C: The World Bank.
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional*, 7(13), pp. 245-263.
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). *Eficiencia y equidad tributaria: Una tarea en construcción*. Asunción: Paraguay Debate/Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Calvo, A. (2002). El Estado capturado. *Revista Encrucijadas*, No 19, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Carpenter, D. y Moss, D. (2014). Introduction. En: Carpenter, D. y Moss, D. (2014). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Comité Interinstitucional Técnico de Apoyo a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción – CITAIC. (2007). *Informe de la república del Paraguay sobre las disposiciones seleccionadas para la segunda ronda de evaluación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción* para la XI Reunión del Comité de Expertos del MESISIC del 25 al 30 de junio de 2007, en Washington, D.C. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_pryXI.pdf
- Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad – CISNI. (2003). *Informe de Paraguay de la primera ronda de evaluación*. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/imagenes/contenido/daii/cisni/unidad2/pdf/convencion.pdf>
- Decidamos, campaña por la expresión ciudadana. (1995). *Glosario sobre corrupción*. Asunción: Decidamos.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos – DGEEC. (2016). *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Boletín de pobreza*. Fernando de la Mora: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- Durand, F. (2016). *Corporate Rents and the Capture of the Peruvian State*. Oxfam.
- Fuentes-Nieva, R. y Galasso, N. (2014). *Gobernar para las élites: Secuestro democrático y desigualdad económica*. 178 Informe de Oxfam.
- Garay, L., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Colombia: Transparencia Colombia. Disponible en: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/CapturadelEstad.pdf>
- Garay, L., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008b). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Manuscrito. Bogotá, Colombia.
- GRAIN. (2014). *Hambrientos de tierra: los pueblos indígenas y campesinos alimentan al mundo con menos de un cuarto de la tierra agrícola mundial*. Disponible en: <https://>

www.grain.org/es/article/entries/4956-hambrientos-de-tierra-los-pueblos-indigenas-y-campesinos-alimentan-al-mundo-con-menos-de-un-cuarto-de-la-tierra-agricola-mundial

- Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, septiembre, pp.31 – 35.
- Hellman, J. y Schankerman, M. (2000). *Intervention, Corruption and Capture: The Nexus Between Enterprises and the State*. European Bank for Reconstruction and Development Working Paper, No. 58.
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000). *Captura el Estado, Capture el día: Captura del Estado, Corrupción e Influencia en la Transición*. Trabajo de Investigación de Políticas Públicas, 2444, Síntesis. Washington D.C: Banco Mundial, Grupo de Sector Público-Región de Europa y del Asia y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. (2000b). Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies? *Transition*, May-June, The World Bank/The William Davidson Institute/Stockholm Institute for Transition Economies, pp. 4 – 7.
- Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. y Schankerman, M. (2000). Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. *Policy Research* working Paper, No. 2312. The World Bank & the European Bank for Reconstruction and Development.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Oxfam Guatemala. (2015). *La corrupción: Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Kwak, J. (2014). Cultural Capture and the Financial Crisis. En: Carpenter, D. y Moss, D. (2014). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Laffont, J. y Tirole, J. (1991). "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture". *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), pp. 1089-1127.
- Larraín, F. y Medina, F. (2010). Captura del Estado en Chile ¿Somos un país vulnerable? En: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Salamanca, CEIUC y Facultad de Derecho UC. (2010). *Chile en el club de los países desarrollados*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Salamanca, CEIUC y la Facultad de Derecho UC.
- Ministerio de Hacienda. (2016). *Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay*. Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017.
- Moreno, J. (2014). *La captura del estado vista desde los procesos de formulación e implementación de la política pública agro ingreso seguro*. Periodo 2007-2009. Proyecto de Monografía. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Colombia.

- Naciones Unidas. Oficina de Ética. Asesoramiento y orientación éticos, Conflictos de intereses. Disponible en: <http://www.un.org/es/ethics/conflictinterest.shtml>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE et al. (2016). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016*. Paris, Francia: OECD Publishing.
- Omelyanchuck, O. (2001). *Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine*. [Project in Making]. Budapest: Central European University, department of International Relations and European Studies.
- Ospina, J. M. (2003). *La captura del Estado: corrupción o ardid político*. Mimeo (informe de consultoría al Banco Mundial preparado como parte del análisis sobre el estado del arte de la corrupción en Colombia).
- Peltzman. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 19(2), pp. 211–40.
- Pesic, V. (2008). State Capture and Wide spread Corruption in Serbia.
- Pritzl, R. (2000). *Corrupción y rentismo en América Latina*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, CIEDLA.
- Ramírez, J. (2016). *Monitoreo fiscal. Evolución de las cuentas públicas 2003 al 2015*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Riquelme, Q. (2014). Agricultura campesina y desarrollo sustentable. Déficit y carencias de una política pública integral. *Debate: Revista digital de políticas públicas*, número 2, pp. 21-27. Asunción: Paraguay Debate.
- Subsecretaría de Estado de Tributación – SET. (2016). Presión tributaria. Disponible en: <http://www.set.gov.py/>
- Stigler, J. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economic and Management Science*, 2, pp. 3 – 21.
- Transparencia Internacional. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín: Transparency International.
- Transparencia por Colombia. (2005). *Riesgos de Incidencia indebida de intereses particulares en la formación de leyes*. Cuadernos de Transparencia, No. 10. Bogotá, Colombia.
- Transparency International. (2010). *Regulating the Revolving Door*. Transparency International Working Paper 04/2010. Tinatin Ninua.
- Vidal, J. B.; Draca, M.; Fons-Rosen, C. (2012). *Revolving Door Lobbyists*. The American Economic Review, 102(7), pp. 3731 – 3748(18). American Economic Association.



París 1031 c/ Colón
Asunción, Paraguay
(595-21) 425-850
info@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

 Decidamos Paraguay
 @decidamospy



Mac Mahon 5391 c/ Rca. Argentina
Asunción, Paraguay
(595 -21) 602-011
www.oxfam.org/paraguay

 Oxfam en Paraguay
 @OxfamenParaguay

