

A&C - REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL  
ano 10 · n. 40 · abril/junho 2010 · Publicação trimestral - ISSN 1516-3210

# A&C

REVISTA DE DIREITO  
ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

Angela Cassia Costaldello • Augusto Durán Martínez • Carlos E. Delpiazzi • Celso Antônio Bandeira de Mello • Clèmerson Merlin Clève • Jaime Rodríguez-Arana • Javier Parquet Villagra • José Luis Meilán Gil • Juan Carlos Cassagne • Juarez Freitas • Pablo Angel Gutiérrez Colantuono • Paulo Roberto Ferreira Motta • Regina Maria Macedo Nery Ferrari • Romeu Felipe Bacellar Filho • Valmir Pontes Filho

# 40

## Edição Especial

*10 anos*

---

# A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

---



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional	Belo Horizonte	ano 10	n. 40	p. 1-336	abr./jun. 2010
--	----------------	--------	-------	----------	----------------

# A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**  
Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO  
**ROMEUFELIPE  
BACELLAR**

© 2010 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



**Luís Cláudio Rodrigues Ferreira**  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa  
Revisoras: Lourdes Nascimento, Ana Flávia Inácio Ferreira  
Projeto gráfico e diagramação: Luiz Alberto Pimenta  
Bibliotecário: Ricardo José dos Santos Neto - CRB 2752 - 6ª Região

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
Internet: [www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br)  
e-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

A246	A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral
	ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	ISSN 1516-3210
	1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342      CDU: 33.342

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação - Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está indexada em:

- Base RVBI (Catálogo do Senado)
- Library of Congress (Biblioteca do Senado dos EUA)
- Ulrich's Periodicals Directory

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral  
Romeu Felipe Bacellar Filho  
Diretor Editorial  
Paulo Roberto Ferreira Motta  
Editora Acadêmica Responsável  
Ana Cláudia Finger  
Secretário Editorial Executivo  
Daniel Wunder Hachem  
Conselho Diretivo  
Adriana da Costa Ricardo Schier  
Edgar Chiuratto Guimarães  
Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial  
Adilson Abreu Dallari (PUC/SP)  
Alice Gonzalez Borges (UFBA)  
Carlos Ari Sundfeld (PUC/SP)  
Carlos Ayres Britto (UFSE)  
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)  
Cármén Lúcia Antunes Rocha (PUC/MG)  
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC/SP)  
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)  
Clovis Beznos (PUC/SP)  
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile)  
Eros Roberto Grau (USP)  
Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
José Carlos Abraão (UEL)  
José Eduardo Martins Cardoso (PUC/SP)  
José Luís Said (UBA – Argentina)  
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz - Bolívia)  
Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)  
Juarez Freitas (UFRGS)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional do Paraguai)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Marçal Justen Filho (UFPR)  
Marcelo Figueiredo (PUC/SP)  
Márcio Cammarosano (PUC/SP)  
Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)  
Nelson Figueiredo (UFG)  
Odilon Borges Junior (UFES)  
Pascual Caiella (Universidad de La Plata - Argentina)  
Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)  
Paulo Henrique Blasi (UFSC)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)  
Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)  
Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)  
Rogério Gesta Leal (UNISC)  
Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional do Chile)  
Sérgio Ferraz (PUC/RJ)  
Valmir Pontes Filho (UFCE)  
Weida Zancaner (PUC/SP)  
Yara Stroppa (PUC/SP)

Conselho Consultivo  
Prof. Dr. Antonello Tarzia (Università Commerciale Luigi Bocconi - Itália)  
Profa. Dra. Cristiana Fortini (UFMG - MG)  
Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes (Unibrasil - PR)  
Prof. Dr. Eduardo Talamini (UFPR - PR)  
Prof. Dr. Emerson Gabardo (PUC/PR)  
Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta (UFG - GO)  
Prof. Dr. Fernando Vernalha Guimarães (Unicuritiba - PR)  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (USP - SP)  
Prof. Dr. Isaac Damsky (Universidad de Buenos Aires - Argentina)  
Prof. Dr. José Pernas García (Universidad de La Coruña - Espanha)  
Prof. Dr. Mário Aroso de Almeida (Universidade Católica de Lisboa - Portugal)  
Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier (Unibrasil - PR)  
Prof. Dr. Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP - PR)  
Profa. Dra. Raquel Dias da Silveira (Faculdades Dom Bosco - PR)  
Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich (UFPR - PR)  
Prof. Dr. Ubirajara Costódio Filho (Unicuritiba - PR)  
Profa. Dra. Vanice Lirio do Valle (Universidade Estácio de Sá - RJ)

# Reforma del Estado y administración integral de las empresas públicas. “Holding de Empresas Públicas” y la factibilidad de su implementación

---

Javier Parquet Villagra

Abogado. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción y de la Universidad de Harvard. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Asunción y otras instituciones nacionales e internacionales.

Resumen: La reforma administrativa del Estado paraguayo requiere una profunda revisión en relación a la eficiencia de sus prestaciones al ciudadano. Si la gestión no satisface las necesidades colectivas, deben evaluarse alternativas que las aseguren. El ciudadano es el destinatario y beneficiario final de todo esfuerzo o iniciativa de reforma del sector público. En el contexto de la reforma administrativa del Estado es tarea ineludible asegurar al ciudadano su bienestar y mejores alternativas de vida a través de sus servicios públicos, optimizando para el efecto las prestaciones de sus empresas públicas. El Poder Ejecutivo se halla distanciado de la administración de sus empresas públicas, y requiere se tomen las medidas necesarias para garantizarse el ejercicio de la titularidad del Estado sobre estas últimas y una gestión mas eficiente de todo el sistema empresarial público. Se propone la creación de una entidad descentralizada dependiente en forma directa del Presidente de la República que lo acompañe técnicamente en la administración de las empresas públicas del Estado paraguayo, tanto en la planificación y programación de sus acciones, como en su implementación, aplicación y ejecución. A través de esta se pretenderán mejores decisiones estratégicas, mejor control de gestión, mayor apoyo técnico a las gerencias de las empresas, optimizar la relación entre el Estado y sus empresas, mejor comprensión de los objetivos económicos del Estado, mejor conocimiento técnico de las empresas, mejor relación con otros actores y sector privado, mejor acceso a financiamiento y una mayor credibilidad de las empresas del Estado.

Palabras clave: Reforma del Estado. Administración integral de las empresas públicas. “Holding de empresas públicas”.

Sumario: 1 El Estado y su renovación administrativa – 2 Reforma administrativa, servicios y empresas públicas – 3 Estado y empresas públicas. Polarización y sus consecuencias – 4 Hacia una disminución de la brecha funcional – 5 El “Holding Público” y su caracterización doctrinaria – 6 Realidad paraguaya y aplicabilidad local – 7 Propuesta normativa nacional – 8 El Derecho Administrativo, sus principios y la reforma institucional – 9 Resumen y conclusión

## 1 El Estado y su renovación administrativa

El Estado al servicio del ciudadano y sus instituciones se halla en permanente evolución. Sus mismas finalidades lo conminan a renovarse.

Todo proceso serio de reforma estatal contiene como uno de sus compromisos programáticos inexcusables la revisión integral de su gestión administrativa.

El Estado paraguayo requiere una profunda revisión de su gestión y organización administrativa, debiendo reformularse sus funciones y estructura en atención a las necesidades y requerimientos modernos. Ese examen apuntará a reprocesar los objetivos y metas estatales e institucionales, corroborar si la estructura orgánico-funcional de sus organismos contribuyen o no a lograr su misión pública, y consecuentemente proponer las adecuaciones o recapitulaciones que las circunstancias demanden para alcanzar tales fines y lograr mayor eficiencia en las prestaciones administrativas del Estado. En síntesis sistematizar el proceso de Reforma Administrativa del Estado. "La sociedad contemporánea vive en la 'vacilación' de las nuevas definiciones del Estado y de la formulación de nuevas certezas."<sup>1</sup>

Cualquier planteamiento político o jurídico referido a la redistribución del ejercicio del poder público y específicamente de la función administrativa debe iniciarse mediante una definición clara de los objetivos y finalidades del proceso que se pretenda articular.

A nuestro criterio lo que la sociedad en su conjunto aspira, no es otra cosa que mayor eficiencia en las prestaciones públicas, satisfacción a las necesidades colectivas e inmediatez en la solución de los problemas del ciudadano.<sup>2</sup>

La Reforma Administrativa del Estado por tanto, no es sino reorganizar la funcionalidad de la Administración mediante una redistribución inteligente de las prestaciones públicas, a fin de asegurar la satisfacción directa, eficiente y sostenida de las necesidades del ciudadano. "La concepción del Estado de Bienestar comienza a entrar en crisis, derivada no tanto en un cambio del orden de aspiraciones sociales sino de una reevaluación de las posibilidades reales del Estado para satisfacerlas y los nuevos desafíos del mundo contemporáneo."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Rotberg, Robert, *When States Fail, Causes and Consequences*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 2004.

<sup>2</sup> En términos mas amplios y abstractos "el bien común". El poder político, atributo esencial de la comunidad política, es la capacidad el Estado, concebida como medio, para conseguir su meta: el bien común. La transformación de la política. Barcelona, Península, Ayuntamiento de Bilbao, 2002, p. 122.

<sup>3</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo, Tº I*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, p. III-52.

Como expresara Bidart Campos: "El fin del Estado, el bien común, es siempre el mismo, pero su contenido y su realización son variables, e históricos de tal modo que aquel, que debe efectivizarse, puede serlo con modalidades propias y distintas en cada situación singular de las diferentes comunidades políticas."

## 2 Reforma administrativa, servicios y empresas públicas

En el contexto de la renovación administrativa, que como expresáramos constituye un objetivo imprescindible de la reforma integral del Estado, adquiere radical trascendencia el tratamiento de sus servicios públicos. Ello quizás porque para el ciudadano común la eficiencia del Estado se revela y manifiesta fundamentalmente a través de la prestación de sus servicios públicos, forma y expresión concreta y material de la acción del Estado.<sup>4</sup>

Prueba de ello es que una importante escuela doctrinaria identificaba servicio público con actividad estatal y expresaba que el Derecho Administrativo no era sino la regulación de los servicios públicos.<sup>5</sup>

"El Estado moderno fue concebido para cumplir con una serie de cometidos determinados en función de su finalidad esencial de asegurar el bienestar general a la población que lo compone. Tal es el fundamento del ejercicio de su imperio sobre las personas y los bienes que integran ese Estado".<sup>6</sup>

Al margen de sus cometidos existenciales, el Estado moderno debe asegurar al individuo su bienestar general, y en ese contexto la satisfacción de sus necesidades básicas, mediante la prestación de los denominados servicios públicos.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> La concepción del Estado de Bienestar comienza a entrar en crisis, derivada no tanto en un cambio del orden de aspiraciones sociales sino de una reevaluación de las posibilidades reales del Estado para satisfacerlas y los nuevos desafíos del mundo contemporáneo.

<sup>5</sup> "Escuela de Burdeos" o "Escuela del Servicio Público", constituida por autores como Duguit, Jèze, Bonnard y Rolland, estableció como criterio diferenciador del derecho administrativo los servicios públicos. Para ella era, servicio público era la actividad del Estado, y éstos le daban contenido al derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa (Benoit, Francis-Paul, *El Derecho Administrativo Francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 475 y ss.).

"Escuela de Burdeos" o "Escuela del Servicio Público", constituida por autores como Duguit, Jèze, Bonnard y Rolland, estableció como criterio diferenciador del derecho administrativo los servicios públicos. Para ella era, servicio público era la actividad del Estado, y éstos le daban contenido al derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa (Benoit, Francis-Paul, *El Derecho Administrativo Francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 475 y ss.).

<sup>6</sup> Pérez Hualde, Alejandro, "Servicios Públicos, régimen, regulación, y organismos de control", LexisNexis, Argentina, Bs As, 2005, p. 1.

<sup>7</sup> Para Villegas Basabilbaso son servicios públicos "toda la actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de necesidades colectivas, por un procedimiento de derecho público" (Villegas Basabilbaso, Benjamín. *Derecho Administrativo*, t. III, Ed. TEA, Bs. As., 1951, p. 41).

Los servicios públicos básicos en el Paraguay, se prestan desde entidades provistas de personalidad jurídica, descentralizados, estatales, dotados de auto-administración y patrimonio propio, creados de acuerdo con determinadas leyes, para actividades de carácter industrial o comercial o de explotación de servicios públicos.<sup>8</sup>

Las empresas del Estado se caracterizan por reunir los siguientes elementos:

- a) Poseen una personalidad jurídica propia, teniendo competencia para administrarse a sí mismas.
- b) Su patrimonio revista carácter estatal.<sup>9</sup>
- c) Se encuentran sujetas al contralor del Estado.
- d) El régimen jurídico de sus actos acusa una marcada interrelación en injerencia recíproca entre los derechos público y privado, sin que ninguno de estos sistemas tenga aplicación predominante.
- e) En sus vinculaciones con la Administración Pública central se rigen por las reglas atinentes a las relaciones interadministrativas.<sup>10</sup>
- f) Su objeto consiste en la realización de actividades industriales o comerciales o servicios públicos de esa naturaleza.

### 3 Estado y empresas públicas. Polarización y sus consecuencias

En los sistemas económicos modernos el Estado incursiona activamente en la producción de bienes y servicios a fin de garantizar las prestaciones básicas que le exigen sus ciudadanos. Esta intervención como agente económico activo se materializa y ejerce a través de sus empresas públicas, unidades productivas independientes destinadas a proveer prestaciones sustanciales para el bienestar general del ciudadano.

A las empresas del Estado se las concibe y articula como unidades productivas escindidas de la estructura administrativa central, dotadas de la libertad operativa y la independencia funcional suficiente para satisfacer necesidades concretas. Estas tienen un comportamiento que se adecua a la coyuntura comercial, los condicionantes del mercado, las prácticas empresariales y las apetencias del consumidor y el usuario. Tienen por

<sup>8</sup> Linares, Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2007, p. 290.

<sup>9</sup> Conf. Gordillo, Agustín, *Empresas del Estado*, Buenos Aires, 1966, p. 38.

<sup>10</sup> Cassagne, Juan Carlos, las relaciones Inter-Administrativas, en revista *El Derecho*, Tº 36, p. 927 y ss., y en *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, vol. 2, nº 3-6, p. 224, 1975.

tanto un margen de discrecionalidad tal que les permite inclinarse, decidir y optar por cursos de acción absolutamente independientes.

El Estado no obstante ser el propietario de las empresas públicas — sea cual fuere su naturaleza constitutiva — y representante del interés general, se ve cada vez mas alejado de la gestión de estas. La conducción de las empresas públicas va autonomizándose y burocratizándose dentro de los límites de sus libertades operativas. Su propia individualidad y actividad las convierte en entidades aisladas, cada vez más alejadas de la injerencia directa del gobierno central.

Este alejamiento se ahonda y agudiza en la confrontación de propósitos de ambas entidades, las empresas y el Estado. La primera como una unidad productiva comercial, busca maximizar sus resultados mediante la efectividad y eficiencia empresarial, y la otra como gobierno central, el interés general y las reivindicaciones de carácter sociopolítico de la sociedad en conjunto.

Se desencadena un fenómeno de distanciamiento funcional, donde el Poder Ejecutivo, por un lado, enfrenta absorto la extraordinaria multiplicidad de acciones que le requieren los inagotables compromisos públicos que trae aparejada la administración general del Estado, y sus empresas públicas, por el otro, emprenden la solitaria y compleja tarea de conducir con éxito sus unidades productivas.

Esta polarización no es extraña a una gran mayoría de países, dentro de los cuales se halla incurso el nuestro.<sup>11</sup>

El estudio del fenómeno adquiere mayor interés al momento de evaluar las consecuencias prácticas del distanciamiento funcional referido. A nuestro modesto entender son los siguientes:

- a) Deficiencias en la formulación sistemática y periódica de políticas y estrategias integrales de Estado en relación a la administración y gestión de sus empresas públicas, como así en la aplicación, ejecución y seguimiento de las que existen.
- b) Ausencia de una planificación integral de gestión, en forma ordenada, sostenida y sobretodo coordinada, en sintonía con las actividades propias del resto de la organización administrativa y los intereses generales socioeconómicos del Estado.

---

<sup>11</sup> Es importante señalar, adherido a la posición de algunos autores, que si bien el fenómeno aludido tiene orígenes políticos e históricos de las empresas públicas en América Latina, es actualmente un problema mas bien coyuntural que ideológico.

- c) Vacío o brecha comunicacional y funcional entre el Poder Ejecutivo y sus empresas públicas, ante la ausencia de vasos conductores y/o intermediarios institucionales idóneos para el tratamiento, procesamiento y resolución de las cuestiones de elevado contenido técnico, político, social y estratégico que afectan a las empresas y que deben sustanciarse y resolverse con solvencia para asegurar prestaciones satisfactorias.
- d) Falta del ejercicio de las facultades ejecutivas y prerrogativas del Poder Ejecutivo, como administrador general del país, debiendo este intervenir oportunamente en la atención de las legítimas reclamaciones y exigencias de las empresas públicas ante las demás entidades y reparticiones del Estado, como ser, por ejemplo, la mora en el pago por el consumo y utilización de los servicios públicos.
- e) Polarización de las finalidades públicas: Las empresas públicas persiguen eficiencia y eficacia productiva y financiera como unidades económicas operativamente independientes, el Estado la satisfacción del bien común y el interés general.
- f) Falta de colaboración eficiente y coherente del Estado con sus empresas públicas, ya que estas, sometidas a las reglas del mercado, requieren acción, asistencia y cooperación permanente del gobierno para el cumplimiento de sus fines sociopolíticos, mediante medidas que aseguren su competitividad y sostenibilidad. Ej.: tarifas sociales, liberalizaciones impositivas, etc.<sup>12</sup>
- g) Ausencia de una coordinación común y centralizada que posibilite acciones beneficiosas para todas las empresas, como ser la adquisición y contrataciones de bienes y servicios aprovechables para todas, o la formación de recursos humanos idóneos. Todo ello con criterios de economicidad, dinamismo, disciplina, racionalidad y solidaridad.
- h) Falta de mecanismos de control permanente sobre la gestión integral de las empresas, en relación a la aplicación de las políticas y estrategias globales del Estado, como así en el gerenciamiento de sus objetivos productivos.

<sup>12</sup> En algunos países, dada la incidencia social de las prestaciones públicas se prescriben ciertos privilegios y ventajas competitivas a las empresas públicas. Ej.: Régimen de contrataciones públicas, donde se concede la posibilidad de contratar en forma directa obviando los procesos públicos obligatorios (de no ser así es imposible competir con agentes del sector privado que presten servicios similares).

- i) Deficiencias y limitaciones en la supervisión del régimen de adquisiciones, la explotación y uso de su patrimonio, la incorporación y formación de sus recursos humanos y las inversiones públicas de las empresas.
- j) Falta de fiscalización del plan financiero, ejecución presupuestaria y la gestión económico-administrativa, en conjunción y coordinación con los demás organismos del Estado competentes para el efecto.
- k) Dificultades de acceso a diversas formas y alternativas de asistencia técnica y financiera internacional.
- l) Ausencia de un sistema o circuito integrado y eficiente de comunicación e interacción institucional entre las empresas públicas y el resto de la organización administrativa del Estado.
- m) Apoyo institucional y/o político deficiente del Estado a las empresas en sus dificultades, diferencias y conflictos con los agentes económicos privados, sean estos proveedores o clientes.
- n) Falta de presencia y representación en los foros, convenciones, reuniones, negociaciones, asambleas y discusiones, internas o internacionales referidas a los intereses y requerimientos empresariales o estratégicos de las empresas públicas.
- o) Falta de protección de las unidades productivas, garantizando su libertad operativa y la sana concurrencia, resguardándolas de toda influencia política o económica negativa.
- p) Falta de propuestas normativas legales y reglamentarias precisas, relacionadas a problemas transversales o particulares de las empresas, con bases y fundamentos de elevado contenido y alcance técnico y científico.
- q) Severas confusiones en relación a la aplicación de normas del derecho público versus normas del derecho privado, tanto en las operaciones comerciales como en los mecanismos de control entre el Estado y sus empresas.
- r) Problemas propios y particulares de cada empresa: Ausencia de planes de negocios, gestión gerencial deficitaria, sistemas contables e informáticos inadecuados, costos operativos elevados, situación financiera débil, pérdidas patrimoniales, elevada morosidad, baja productividad del personal.
- s) Altos índices de corrupción.

Cabe señalar que a la falta de “tutela administrativa” efectiva se agrega el agravante de las limitaciones funcionales y estructurales de los órganos de control internos y extra-orgánicos del Estado como ser la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la Nación, los entes reguladores, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Secretaría de la Función Pública, los ministerios sectoriales y otras dependencias, en el cometido de sus atribuciones de fiscalización, supervisión y vigilancia.

#### 4 Hacia una disminución de la brecha funcional

El alejamiento entre el poder central y sus empresas públicas (o sector paraestatal, como lo denominan algunos autores) constituye una área de especial preocupación para las Ciencias de la Administración y lógicamente el Derecho Administrativo.<sup>13</sup> Las conclusiones y propuestas en relación al tema que resulten del examen de los especialistas en ambas disciplinas son vitales para la implementación de cualquier programa de reforma administrativa del Estado.

El control ejecutivo y/o administrativo de las empresas públicas en Latinoamérica se ejerce fundamentalmente a través de secretarías de Estado (Ministerios sectoriales) a través de las cuales las empresas se vinculan con el Poder Ejecutivo, y por tanto con el Estado.<sup>14</sup> Constituye una vinculación más bien formal, de enlace o conexión jerárquica, bajo la cual se presentan todas las dificultades y deficiencias señaladas precedentemente en el presente documento.

En oposición a este “sistema múltiple o de gestión sectorial”, algunos países como Italia o España han concebido e implementado un modelo o “sistema unitario” de macro administración de las empresas públicas, basado en la concentración de las funciones estatales de coordinación y control en una unidad operativa descentralizada y altamente especializada creada exclusivamente para el efecto. “En este sentido tal ministerio aparece como un centro ordenador de las diversas tutelas que operan sobre las empresas y como un centro coordinador del sistema empresarial público en su conjunto.”<sup>15</sup>

<sup>13</sup> “Las hipótesis antes descritas constituyen la problemática principal del sector paraestatal latinoamericano” (Witker, Jorge, “El holding como instrumento de control y coordinación de las empresas públicas; su eventual aplicabilidad a la realidad jurídico-económica de México”).

<sup>14</sup> Este es el caso paraguayo.

<sup>15</sup> Witker, Jorge. Misma monografía citada.

La idea consiste en crear y estructurar una unidad operativa especializada de la Administración, vinculada directamente al Poder Ejecutivo y encargada exclusivamente de colaborar con este en la administración eficiente de sus empresas públicas, desconcentrando en ella las múltiples tareas que conlleva la coordinación, conducción y control sobre las referidas empresas.

La tarea de tales unidades tiene un carácter dual. La entidad asiste, asesora y colabora inicialmente con el Presidente de la República en la programación y planificación de sus políticas y estrategias, globales o individuales, relativas a sus empresas públicas. Posteriormente y en un segundo orden de gestión, constituye la estructura orgánica destinada a ejecutar, aplicar e implementar tales programas, políticas y estrategias.

## 5 El "Holding Público" y su caracterización doctrinaria

En la literatura jurídica y experiencia europea ha aparecido la figura de una entidad denominada "Holding de Empresas Públicas", que reúne algunos de los caracteres funcionales ya descritos, como alternativa de gobierno y administración para la organización, coordinación e integración del sistema empresarial público.

"El holding público es una entidad constituida por el Estado con el objeto de fundar directamente empresas públicas o agrupar las ya existentes mediante la adquisición de sus acciones, para de esta manera ejercer el control superior de sus medios financieros o el control operacional y de gestión de las mismas."<sup>16</sup>

Del mismo autor: "Tradicionalmente se presenta como una entidad de derecho público dotada de personalidad jurídica propia, asimilable al concepto de ente funcionalmente descentralizado, que tiene a su cargo la ejecución de fines estatales gozando de cierta autonomía. Su ubicación en nuestro esquema estaría situado entre las instancias superiores o gubernamentales y las unidades económicas o sociedades agrupadas, recogiendo las directrices superiores (objetivos de política económica del gobierno central) trasladándolas a las empresas.

El conjunto de empresas que constituyen el holding se estructura en base a un sistema jerárquico en cuyo vértice está colocado este ente matriz — o ente de gestión según la terminología italiana — y en la base se encuentran las empresas operativas, cuya amplitud y composición

<sup>16</sup> Witker, Jorge. Misma monografía citada.

dependerá del alcance que el poder público organizador quiera dar a esta concentración de empresa: es decir, depende de si lo que se pretende reintegrar son sectores económicos determinados o la totalidad de de las empresas comerciales o industriales del Estado.

Este holding, ente público de gestión con personalidad jurídica distinta de la del Estado financia y dirige sus empresas con una gran autonomía derivada de esa personificación independiente, pero en todo caso la administración del Estado se reserva una serie de facultades de vigilancia o supervisión última de esa actividad económica realizada por el grupo público, así como la dirección superior del mismo.”

## 6 Realidad paraguaya y aplicabilidad local

En el modelo europeo descrito, la entidad creada para las tareas de coordinación aludidas adquiere (o se le transfiere) el paquete accionario de las empresas públicas. De manera tal que el “ *Holding de Empresas* ” ejerce sencillamente los derechos y atribuciones de propietario sobre las mismas, en forma similar a lo que ocurre en el derecho privado cuando una empresa adquiere las acciones de otras compañías. Es decir se ejerce la titularidad sobre las empresas en las que el Estado es directa o indirectamente socio, accionista o propietario.<sup>17</sup>

En el Paraguay no todas las empresas del Estado se hallan organizadas y/o constituidas como Sociedades Anónimas, razón por la cual solo es posible detentar acciones de aquellas que operan como tales. Por tanto, salvo que se conviertan en sociedades anónimas las empresas del Estado que no estén organizadas como tales, no podría técnicamente constituirse un “ *holding* ” en su acepción, contenido y alcance de derecho privado.

Sin embargo es factible la creación de una entidad descentralizada en la que se concentren las funciones de coordinación y control descritas, por imperio de normas autorizantes que le confieran tales competencias.

La tarea requiere, como tarea accesoria a la determinación de las atribuciones de la entidad y su estructura operativa, un examen cuidadoso de su incidencia funcional que la creación tendría sobre la gestión

<sup>17</sup> También hay ejemplos en Latinoamérica, como el caso de Chile en el que opera el Sistema de Empresas (SEP), un holding de 23 empresas públicas del que el Estado es dueño o accionista y que cubren sectores vitales para el país, como la infraestructura portuaria y sanitaria, transporte terrestre y urbano, servicios a sectores productivos como la Minería y la agricultura, entre otros.

de otras entidades de intervención concurrente. Su misión institucional debe ser concreta y conveniente, sin sobreponerse u obstaculizar el ejercicio de la competencia asignada a las demás dependencias de control, supervisión y vigilancia sobre la administración de las empresas públicas nacionales.

La entidad en el Paraguay tendría como antecedente al actual Consejo de Empresas Públicas (CEP) creado por Decreto N° 163 del 25 de agosto de 2008, creado con el fin de colaborar con el Poder Ejecutivo en la elaboración de la política y estrategia de gestión de los servicios y empresas públicas y participar en la ejecución de tales planes y programas. El citado consejo incorpora un órgano interno denominado Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas (UMEP) con funciones ejecutivas, como soporte técnico a las funciones del Consejo.<sup>18</sup>

Se reconoce al actual Consejo de Empresas Públicas una notable gestión y el mérito de haber obtenido significativos logros a saber:

- a) Constitución de un capacitado equipo de expertos y técnicos, que han operado activamente en un ambicioso programa de asistencia, coordinación y control, y accedido a notables niveles de aceptación y credibilidad ante autoridades y funcionarios. Estos han construido fundamentalmente relaciones directas con el personal conductivo y técnico de las empresas públicas.
- b) Se ha logrado un claro y acabado diagnóstico del estado financiero, económico y de gestión de las empresas, así como de sus mercados y operaciones comerciales.
- c) Se han establecido lineamientos estratégicos para las empresas, instrumentados en "Contratos de Gestión por Resultados", con ambiciosas metas trimestrales para el periodo 2010-2013.
- d) Se han implementado planes de saneamiento, reactivación y reestructuración, vitales para la continuidad regular de algunas empresas.
- e) Se han efectuado importantes gestiones orientadas a la conciliación y cancelación de las deudas con la administración central con las empresas públicas. También el área de las adquisiciones públicas, a los efectos de facilitar procesos más ágiles y eficientes.

<sup>18</sup> Ver funciones. Decreto N° 163/08, Decreto N° 955/08 y Decreto N° 1532/09.

- f) También se ha implementado una red de interconexión informática a través de la Red Metropolitana del Sector Público, con las bases de datos de las empresas públicas.<sup>19</sup>

Independientemente a los significativos avances obtenidos, orientados a la instalación de una estructura intermedia de coordinación y asistencia técnica, efectiva y permanente entre el Ejecutivo y sus empresas, existen aún muchas tareas y objetivos pendientes. Metas y finalidades que requerirán adecuaciones funcionales y estructurales fundamentales, que apunten a la consolidación de la unidad de gestión ideal, con la fisonomía y caracteres que se requieran para el efecto.

## 7 Propuesta normativa nacional

Se plantea la creación por Ley del “Consejo de Empresas Públicas del Paraguay.”

Se cuestionará lógicamente porque haría falta una Ley y no simplemente mejorar el rendimiento de una estructura ya existente que ha dado claros ejemplos de eficiencia y utilidad. Las razones que justificarían tal decisión se basan en los siguientes fundamentos:

- a) La necesidad de conferir autorización legal y competencia para el ejercicio de potestades públicas específicas. Sin ellas la gestión del órgano o agente es irregular.
- b) La necesidad de articular normas legales de cumplimiento obligatorio para las demás reparticiones públicas, entidades y sujetos del sector privado. Sus facultades y atribuciones serán de acatamiento extensivo y obligatorio, no limitadas exclusivamente al ámbito de la organización administrativa.<sup>20</sup>
- c) Institucionalizar su funcionamiento en la forma, tiempo y espacio.
- d) Asegurar la ejecutividad y coercibilidad de sus medidas.
- e) Garantizar su funcionamiento técnico, concreto, permanente y sostenible en base al imperio de la ley y no al interés, necesidad o conveniencia coyuntural, circunstancial o político.
- f) Formalizar la función pública de asistencia y asesoramiento al Estado en materia de administración de sus empresas públicas,

<sup>19</sup> Consejo de Empresas Públicas. Subsecretaría de Economía e Integración, Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas. “Síntesis Informe de Gestión Anual 2009”

<sup>20</sup> El Decreto obliga en el ámbito de la administración. Extender sus obligaciones conlleva la necesidad de disponerlas por imperio de la ley.

tanto en la formulación de sus bases programáticas, planes y estrategias concebidas para ellas como así en la ejecución y aplicación de las mismas.

- g) Legitimar su gestión en relación a las atribuciones legales que el ordenamiento confiere a otras entidades, permitiendo una coordinación funcional que respete las competencias de cada una de ellas. Lograr ascendencia y equilibrio jerárquico en relación al resto de la organización administrativa.
- h) Permitir su incorporación formal en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, como unidad descentralizada de la Administración, creada y organizada por Ley.
- i) Facilitar la formación e integración de un staff de técnicos y funcionarios propios y permanentes.
- j) Respalda jurídicamente las funciones de control, supervisión, vigilancia, fiscalización y monitoreo administrativos.
- k) Apuntalar solidamente el ejercicio de su importante misión.

La competencia administrativa<sup>21</sup> admite niveles de traslación funcional, conforme a los límites que la ley le predetermina como así a los condicionantes fácticos que las requieren. Se pretende lograr a través de una Ley transferencia técnica de potestades administrativas que corresponden al Poder Ejecutivo a una unidad dependiente directamente del mismo, con un elevado perfil técnico, que lo asistirá funcionalmente en la administración estatal de sus empresas públicas.

El Consejo tendría las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Colaborar en la concepción de las políticas de Estado en relación a la administración y gestión integral o individual de las empresas públicas.
- b) Asesorar en el desarrollo y articulación de estrategias económicas, financieras, comerciales, industriales y de mercadeo para las empresas públicas, sea en forma integral o individualmente.
- c) Contribuir en la planificación eficiente y sostenible de las actividades del sector, en concordancia con los demás objetivos administrativos del Estado.
- d) Proponer planes, proyectos, recetas y alternativas de reactivación, saneamiento y reestructuración institucional.

<sup>21</sup> Entendida como la esfera de atribuciones del órgano (Bielsa), o el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer (Gordillo) o también la aptitud legal de obrar de las personas públicas o de sus órganos (Altamira).

- e) Asistir en la prospección, formación y designación de los recursos humanos afectados al servicio de las empresas públicas, tanto en el plano directivo, ejecutivo y/o gerencial, como en el técnico y especializado.
- f) Gestionar y negociar local e internacionalmente asistencia técnica y financiera orientada al fortalecimiento integral o particular de las empresas públicas.
- g) Colaborar en el relacionamiento, coordinación e interacción institucional con las demás reparticiones, organismos y agentes públicos.
- h) Asesorar al Estado en el régimen integral de adquisiciones para las empresas públicas, tanto en el plan de contrataciones del Estado en beneficio de estas, como también en los procesos que estas individualmente conduzcan.
- i) Asesorar en la elaboración de estrategias de marketing, publicidad y posicionamiento comercial de las empresas públicas local e internacionalmente.
- j) Representar al Ejecutivo en las convocatorias, convenciones, negociaciones y/o reuniones donde se traten, analicen o comprometan los intereses del Estado en las empresas públicas.
- k) Asistir técnicamente, en forma eficiente y sostenida a los directivos y ejecutivos de las empresas públicas en todas aquellas cuestiones que requieran apoyo y colaboración.
- l) Colaborar en la implementación y aplicación de medios y mecanismos de gobierno electrónico en las empresas públicas, sea en sus relaciones intergubernamentales o en la prestación de sus servicios al consumidor y el usuario. Ello en coordinación con las entidades encargadas de proveer a la modernización del sector público.
- m) Representar en coordinación con la Procuraduría General de la República al Estado en las asambleas de accionistas de las sociedades del Estado.
- n) Crear un registro integral donde se asienten documentos e instrumentos de interés del Estado como propietario de las empresas públicas, tanto en formato físico como digital.
- o) Ejercer:

1. El control sobre la gestión gerencial, financiera y comercial de las empresas públicas
  2. La supervisión en el cumplimiento de las políticas, estrategias y planes de conducción y administración trazados por el Poder Ejecutivo
  3. La fiscalización de la ejecución del régimen de contrataciones, plan financiero y ejecución presupuestaria, y el manejo y administración de su patrimonio y recursos humanos
  4. La vigilancia sobre el cumplimiento del ordenamiento legal nacional, como así la protección y resguardo de los derechos del consumidor y el usuario.
- p) Colaborar directamente con los entes reguladores, ministerios sectoriales, organismos contralores y/o otras reparticiones, en sus funciones relacionadas a las empresas públicas y su actividad, conforme a las disposiciones legales que determinan su competencia.
- q) Crear múltiples servicios comunes a todas las empresas, como ser centros de investigación científica técnica, de abastecimiento común o aprovechamiento integral.
- r) Elaborar relevamientos y diagnósticos precisos y actualizados de la situación, financiera, económica, jurídica y de gestión de las empresas públicas, así como estudios de mercado y factibilidad.
- s) Colaborar en la elaboración y ejecución de las acciones que disponga el Poder Ejecutivo referidas a planes de tercerización, concesión, explotación conjunta, capitalización o cualquier otra modalidad de integración del sector privado a la administración de las empresas públicas y sociedades con participación del Estado.

Se recomienda la creación de la entidad mediante una Ley marco amplia y genérica, que contenga las declaraciones, autorizaciones, mandatos y obligaciones fundamentales, subordinando detalles operativos y/o estructurales a los reglamentos administrativos de ejecución respectivos.

La Ley deberá disponer además las funciones y atribuciones de un órgano ejecutivo interno, encargado de sostener, asesorar y contener técnicamente al Consejo, además de aplicar y ejecutar sus instrucciones, actos y medidas.

## 8 El Derecho Administrativo, sus principios y la reforma institucional

Toda iniciativa de reforma del Estado basada en la reingeniería funcional de sus órganos administrativos no puede sino sustentar su diseño y articulación en el Derecho Administrativo. La redistribución ordenada, oportuna y conveniente del poder público, conforme a las circunstancias o exigencias de la sociedad moderna debe basarse en los principios, método e institutos propios del Derecho Administrativo, como disciplina autónoma del Derecho Público.

Para Bandeira de Mello, los principios generales del Derecho son los conductores normativos subyacentes al sistema jurídico-positivo. El Derecho Administrativo es rama autónoma y se fundamenta en cánones o principios informativos propios.<sup>22</sup>

Algunos de estos principios constituyen la base intelectual lógica, necesarios para informar y orientar todo proceso de reforma administrativa del Estado, y en especial el de sus servicios y empresas públicas.

- a) Eficiencia: Toda medida será conducente a lograr prestaciones satisfactorias, servicios públicos de calidad, contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos funcionales de la administración, y servir a las finalidades que el ordenamiento legal persigue. En resumidos términos una “buena administración”.
- b) Racionalidad: La conducta responderá a criterios racionales, sostenibles y justificables, que respondan a la finalidad del ordenamiento legal. No pueden admitirse por tanto modalidades de transferencia funcional alguna insensatas y que carezcan de lógica o sentido coherente, práctico o realizable.<sup>23</sup>
- c) Proporcionalidad: La cesión de la competencia o de potestades técnicas se dispondrá en la intensidad y en la extensión necesaria para alcanzar los objetivos que la justifican.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Conviene recordar a este propósito que los principios generales del derecho son una condensación de los grandes valores jurídicos materiales que constituyen el substractum del ordenamiento y de la experiencia reiterada de la vida jurídica (Bandeira de Mello, Celso Antônio y Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Civitas, vol. I, Madrid. 1981, p. 400).

<sup>23</sup> Se pretende dejar en claro que no serán apenas inadecuadas, sino también ilegítimas — y por tanto, que se pueden invalidar jurisdiccionalmente — las conductas irracionales, extravagantes, incoherentes o practicadas con desconsideración a las situaciones y circunstancias que serían atendidas por quien tuviese atributos normales de prudencia, sensatez y ... (Bandeira de Mello, Celso Antônio, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa México, 2006, p. 74).

<sup>24</sup> Las competencias administrativas solo pueden ser validamente ejercidas en la extensión e intensidad proporcionales a lo que sea realmente demandado para el cumplimiento de la finalidad del interés público a que están unidas (Bandeira de Mello, misma obra citada, p. 76).

- d) Responsabilidad: El Estado, sus órganos y agentes responderán siempre a las consecuencias jurídicas de sus actos, sea cual fuere su expresión o forma de manifestarse. Es amplia e irrestricta, conforme el texto constitucional del Paraguay.
- e) Control: La reforma estructural o funcional no puede limitar, constreñir ni condicionar los ineludibles mecanismos de supervisión, vigilancia y fiscalización administrativa, esenciales para los controles verticales y transversales de legitimidad y razonabilidad.
- f) Seguridad y certeza jurídicas: Es la esencia de todo derecho, especialmente de un Estado democrático de derecho, de tal suerte que forma parte del sistema constitucional como un todo.<sup>25</sup>
- g) Interés general: Toda medida que en el contexto de un programa de reforma administrativa pretenda implementarse se concibe para servir a una mayoría. No puede desarrollarse reestructuración alguna como reivindicación exclusiva de una región o sector de la población que implique el menoscabo o limitaciones al interés de la mayoría.
- h) Finalidad: Las autoridades del Estado se someten al deber de tener siempre como objetivo la finalidad normativa, ateniéndose a ella. Fundamentalmente al sentido de la norma constitucional, al prescribir estas disposiciones que hacen al ordenamiento y organización política del Estado.

## 9 Resumen y conclusión

La reforma administrativa del Estado paraguayo requiere una profunda revisión en relación a la eficiencia de sus prestaciones al ciudadano. Si la gestión no satisface las necesidades colectivas, deben evaluarse alternativas que las aseguren. El ciudadano es el destinatario y beneficiario final de todo esfuerzo o iniciativa de reforma del sector público.

Un programa serio y objetivo de reforma administrativa estatal requiere estudios que identifiquen los problemas y dificultades funcionales y estructurales actuales, y propongan las adecuaciones que se requieran para acceder a prestaciones públicas más eficientes. En el contexto de

---

<sup>25</sup> Bandeira de Mello. Agrega además: El derecho, como todo lo demás, una constante mutación, para ajustarse a nuevas realidades para satisfacer mejor los intereses públicos, manifiesta y siempre manifestó un comprensible empeño en efectuar sus innovaciones causando el menor trauma posible, la menos conmoción, a las relaciones jurídicas pasadas que se prolongaron en el tiempo o que dependen de la supervivencia de eventos futuros previstos (Curso de Derecho Administrativo, p. 89).

la reforma administrativa del Estado es tarea ineludible asegurar al ciudadano su bienestar y mejores alternativas de vida a través de sus servicios públicos, optimizando para el efecto las prestaciones de sus empresas públicas.

El Poder Ejecutivo se halla distanciado de la administración de sus empresas públicas, y requiere se tomen las medidas necesarias para garantizarse el ejercicio de la titularidad del Estado sobre estas últimas y una gestión mas eficiente de todo el sistema empresarial público.

Se propone la creación de una entidad descentralizada dependiente en forma directa del Presidente de la República que lo acompañe técnicamente en la administración de las empresas públicas del Estado paraguayo, tanto en la planificación y programación de sus acciones, como en su implementación, aplicación y ejecución.

A través de esta se pretenderán mejores decisiones estratégicas, mejor control de gestión, mayor apoyo técnico a las gerencias de las empresas, optimizar la relación entre el Estado y sus empresas, mejor comprensión de los objetivos económicos del Estado, mejor conocimiento técnico de las empresas, mejor relación con otros actores y sector privado, mejor acceso a financiamiento y una mayor credibilidad de las empresas del Estado.

Constituye esta una propuesta jurídica basada en criterios objetivos, las ciencias de la Administración y principios del Derecho Administrativo, orientados a lograr mayor eficiencia, competitividad, transparencia y probidad administrativa y financiera de nuestras empresas públicas, en el marco de la modernización de la Administración Pública.

“Un sistema jurídico no tiene realidad sino en la medida en que puede establecer y sancionar reglas que aseguren la satisfacción de las necesidades que se imponen a los hombres en una sociedad dada, y en cierto momento. Este sistema, por otra parte, no es más que el producto de esas necesidades, y si no lo es o no garantiza su satisfacción, será la obra artificial de un legislador o de un jurista, pero sin valor ni fuerza alguna.”<sup>26</sup>

State Reform and Integral Management of Public Enterprises. “Public Companies Holding” and the Feasibility of its Implementation

Abstract: The Paraguayan State administrative reform requires a profound revision in relation to the efficiency of its services to citizens. If management does not meet the collective needs, it is necessary to evaluate alternatives

<sup>26</sup> Duguit, Leon, Las transformaciones del derecho publico y privado, Buenos Aires, Heliasta, 1975, p. 23.

that guarantee them. The citizen is the recipient and ultimate beneficiary of any effort or initiative to reform the public sector. In the context of administrative reform is unavoidable task of the State guarantee the citizen welfare and better life choices through their public services, optimizing for the effect the performance of their public enterprises. The Executive Power is detached from the administration of its public enterprises, and requires the necessary measures are taken to ensure the exercise of state ownership over them and a more efficient management of all public enterprise system. We propose the creation of a decentralized entity directly dependent on the President of the Republic to follow him technically in the administration of the Paraguayan public enterprises, both in planning and programming of their actions as in its implementation, application and execution. Through this we will try to achieve better strategic decisions, better management control, increased technical support to the managements of companies, optimize the relationship between the State and its companies, better understanding of the economic objectives of the State, better business expertise, better relationships with other actors and the private sector, better access to financing and greater credibility of public enterprises.

Key words: State reform. Integral management of public enterprises. "Public companies holding".

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PARQUET VILLAGRA, Javier. Reforma del Estado y administración integral de las empresas públicas: "holding de Empresas Públicas" y la factibilidad de su implementación. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 151-169, abr./jun. 2010.

Recebido em: 02.05.10

Aprovado em: 25.05.10