

2023

BIDeconomics

Panorama de oportunidades

PARAGUAY

Autora:
Soledad Feal Zubimendi

Editor:
Andrés Gómez Osorio

Esta publicación es posible gracias al liderazgo de la representante del BID en Paraguay, Edna Armendáriz, y del jefe de Operaciones, Pablo Tabilo, y al riguroso trabajo del equipo de especialistas del BID Paraguay, quienes desde sus respectivas áreas de conocimiento analizaron los desafíos y propusieron las recomendaciones que aquí se recopilan. A todos los citados a continuación, un reconocimiento especial por sus importantes contribuciones:

- Federico Brusa, División de Cambio Climático
- Marcia Casseb, División de Vivienda y Desarrollo Urbano
- Paula Cruz y Martín Sosa, División de Transporte
- Joaquín Domínguez y Antonio García Zaballos, División de Conectividad, Mercados y Finanzas
- Gustavo Gonnelli, División de Agua y Saneamiento
- Mariano Lafuente y Alejandro Pareja, División de Innovación para Servir al Ciudadano
- Mikael Larsson, División de Comercio e Inversión
- Luisa Lema, División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres
- Óscar Lora, División de Gestión Fiscal
- Ian Mac Arthur, División de Protección Social y Salud
- Claudia Piras, División de Género y Diversidad
- Verónica Prado, División de Energía
- Waldo Tapia y Manuel Urquidí, División de Mercados Laborales
- Blanca Torrico, División de Competitividad, Tecnología e Innovación
- Pablo Zoido, División de Educación
- José Buzó y Cristina Paredes, BID Invest
- Luis Fernández, BID Lab



Contenido

PARAGUAY EN NÚMEROS

4

INTRODUCCIÓN

SALTAR HACIA EL FUTURO

5

RECOMENDACIONES

10

CAPITAL HUMANO POTENTE

11

Salud y educación: calidad y pertinencia

12

Políticas eficientes de protección y seguridad social

15

Los mínimos de una vida digna: agua y saneamiento, vivienda y movilidad

17

BAJO LA LUPA EQUIDAD DE GÉNERO

21

DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

25

Aumento de la productividad

26

Conquista de mercados internacionales

28

Mejores infraestructuras de transporte y de energía

30

BAJO LA LUPA CAMBIO CLIMÁTICO

33

GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE

36

Liderazgo nacional y ejecución local

37

Marco macro fiscal sostenible

39

Transparencia y rendición de cuentas

41

BAJO LA LUPA DIGITALIZACIÓN

43



PARAGUAY en números



Crecimiento superior al de América Latina y el Caribe...

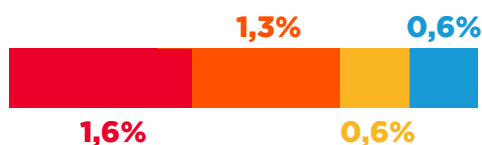
Crecimiento promedio 2004-2019

ALC **2,9%**

Paraguay **4,1%**

Sin embargo, la productividad poco ha influido en el crecimiento

Contribución al crecimiento



● Capital físico

● Empleo

● Calidad del capital humano

● Productividad

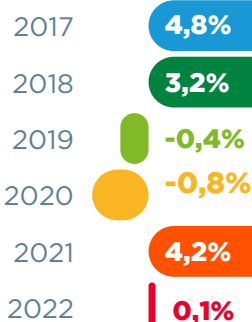


Fuente: elaboración propia con base en datos de PWT, INE y BCP.



Desaceleración previa al coronavirus evidenció problema estructural, aunque el impacto de la pandemia fue menos severo frente a ALC, que decreció 6,8% en 2020

Crecimiento del PIB real



Fuente: BCP



Economía informal aumentó 7 puntos porcentuales en un quinquenio

Economía subterránea como porcentaje del PIB

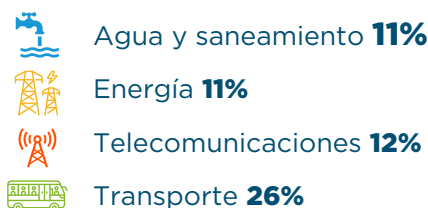


Fuente: Prodesarrollo



Brechas en infraestructura son altas

Inversiones requeridas como porcentaje del PIB



Fuente: BID



Educación, uno de los desafíos más importantes

Porcentaje de alumnos por debajo de niveles básicos de competencia, según PISA-D* (2017)



92% Matemáticas



76% Ciencias



68% Lectura

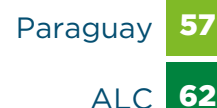
*Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes para el Desarrollo

En pandemia se perdieron 178 días de clase



La salud, también rezagada

Índice de calidad de servicios esenciales (entre 0 -peor- y 100 -mejor-)



Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation



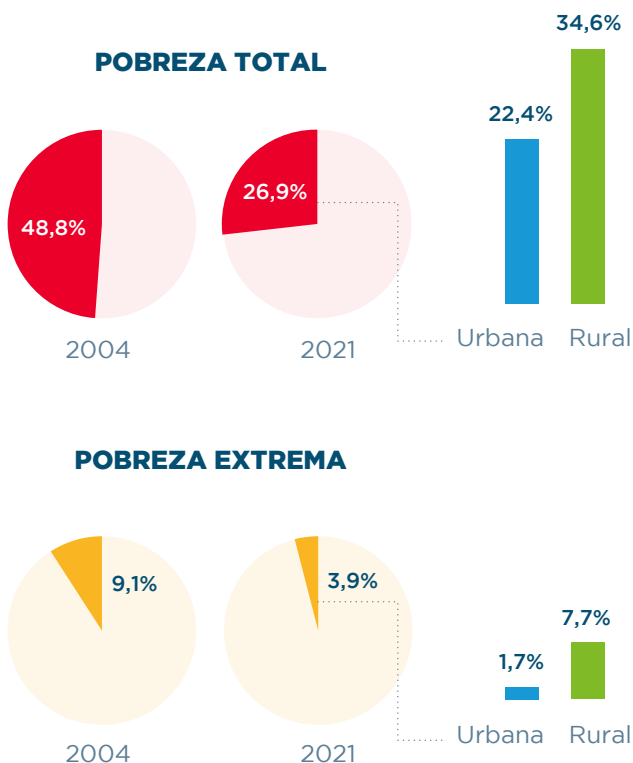
INTRODUCCIÓN

Saltar hacia el futuro

Paraguay tiene potencial de desarrollo. Prueba de ello son algunos de sus logros económicos y varias de sus conquistas sociales. El país integra el top cinco de economías de América Latina y el Caribe que más crecieron entre 2004 y 2021. En ese periodo el incremento anual promedio de su PIB fue de 3,9 por ciento, superando el promedio regional de 3 por ciento. Mejor aún, su PIB per cápita real aumentó 68,2 por ciento.

En menos de 20 años, la pobreza total se redujo a casi la mitad y la pobreza extrema más de la mitad.

La brecha entre zonas urbanas y rurales merece especial atención.



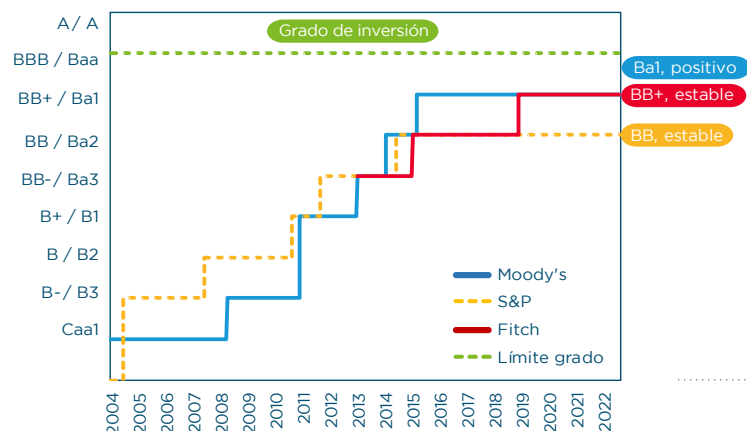
Estos indicadores se transformaron en mejoras sociales. La clase media, que en 2009 representaba el 28,8 por ciento de la población, se amplió a 43,8 por ciento en una década —15 puntos porcentuales más—. De 2004 a 2021 la pobreza total se redujo a casi la mitad y la pobreza extrema más de la mitad. La primera cayó de 48,8 a 26,9 por ciento y la segunda de 9,1 a 3,9 por ciento.

El país, de hecho, se destaca en la región como uno de los que más ha aumentado el gasto en protección social, al pasar de 68 dólares por persona en 2004 a 196 dólares por persona en 2019. **Esto sin desconocer que la cobertura sigue siendo baja y que, si bien la desigualdad ha disminuido, la pobreza es un problema que hoy afecta en mayor medida a niñas, niños y adolescentes, quienes suman casi la mitad de los pobres y más de dos tercios de los pobres extremos.** La pobreza rural es otro reto; se ha venido reduciendo a una tasa menor, ha sido 1,6 veces superior a la registrada en zonas urbanas y la pobreza extrema ha sido 4 veces mayor.

Los saltos en los grados de inversión han traído confianza y nuevos capitales...

... aunque la IED, como porcentaje del PIB, es menor a la del promedio regional

Evolución en el «ranking» de las calificadoras de riesgo



Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB

2021

0,5% Paraguay

2,3% América Latina y el Caribe

Una de las fortalezas de Paraguay ha sido el manejo de la política macroeconómica. Gracias a ella han dado saltos importantes en la calificación crediticia del país y en los flujos de inversión extranjera directa (IED). **En menos de dos décadas ascendieron cinco posiciones en el «ranking» de Moody's y dos en el de Fitch, quedando en ambos casos a solo un escalón del grado de inversión.** En Standard & Poor's han subido cinco categorías. En la práctica, esto ha generado confianza y estimulado la llegada de nuevos capitales. El «stock» de IED, que fue de 824 millones de dólares en 2004, llegó a 7.045 millones en 2021, es decir, se multiplicó entre 8 y 9 veces, aunque sigue siendo bajo en relación al PIB.

para mitigar los efectos de la pandemia. En total, en 2020 se dispuso de un paquete de estímulos de 1.990 millones de dólares —el 5,5 por ciento del PIB—, complementados con medidas adicionales en 2021.

Tras semejante esfuerzo fiscal, las cuentas públicas se deterioraron. Fue necesario suspender la aplicación de la regla fiscal de manera excepcional, pues el déficit de la Administración central llegó a 6,1 por ciento del PIB, pese a que el tope establecido por ley es de 1,5 por ciento. **Esto derivó en un aumento de la deuda pública de más de 10 puntos porcentuales entre 2019 y 2021, llegando a representar el 33,8 por ciento del PIB.**

El país, entretanto, ha venido soltando el acelerador del crecimiento. En 2019 el PIB real cayó 0,4 por ciento, como consecuencia de impactos climáticos que, de fondo, evidenciaron desafíos estructurales. Al año siguiente, con el coronavirus, la economía se contrajo otro 0,8 por ciento, aunque vale decir que este fue uno de los decrecimientos menos severos de la región, que se redujo 6,8 por ciento en promedio en 2020, según el FMI. En consecuencia, la pobreza empeoró 3,4 puntos porcentuales entre 2019 y 2021, al pasar de 23,5 a 26,9 por ciento. Pese a este retroceso, **más de 230 mil paraguayos evitaron caer por debajo de la línea de pobreza, gracias a los programas sociales que se reforzaron o activaron**





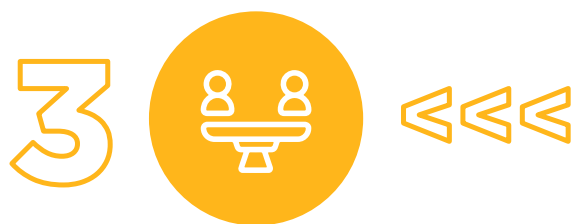
Pasada la tormenta, el Gobierno nacional se comprometió con un plan de consolidación gradual de las cuentas públicas para volver, en el año 2024, a niveles de déficit fiscal que no superen lo establecido en la ley y así acompañar la recuperación de la economía sentando las bases para un mayor crecimiento. Los ingresos tributarios han ido aumentando, en sintonía con el retorno a la normalidad de las actividades económicas y en paralelo a la reducción de los programas de apoyo transitorio.



Profundizar los logros sociales



Dinamizar la economía



Mantener la estabilidad macro

Paraguay tiene tres desafíos por delante: profundizar los logros sociales alcanzados hasta ahora, con el fin de mejorar la calidad de vida de más paraguayos; dinamizar la economía para que el país genere más valor agregado y empleos de calidad; y mantener la estabilidad macro y mejorar su resiliencia ante choques externos e internos.

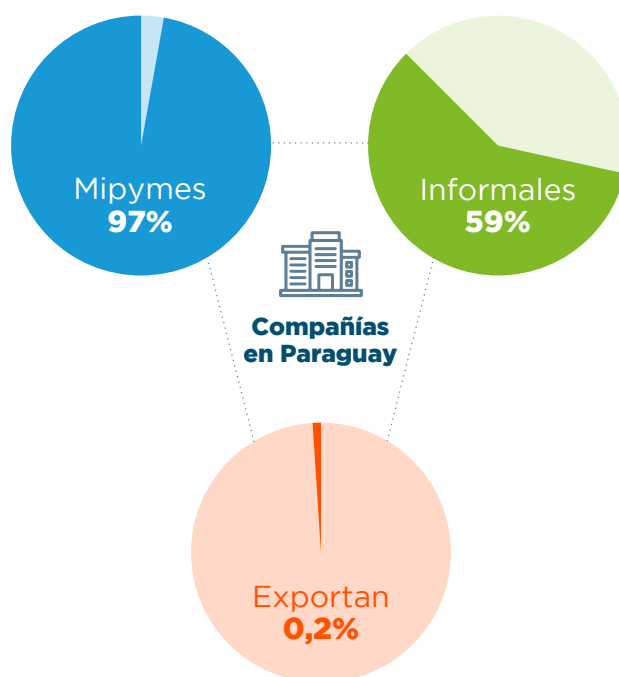
La productividad es un camino obligado hacia el desarrollo. Ser más eficientes en la elaboración de bienes y servicios es clave para continuar por la senda de la prosperidad en un planeta cada vez más limitado por sus recursos naturales. En Paraguay, la inversión en capital físico y la incorporación de más trabajadores a la fuerza laboral fueron responsables del 70 por ciento del crecimiento promedio del país entre 2004 y 2019. En contraste, la formación de talento y la productividad aportaron menos de la tercera parte del aumento en el PIB. Es importante invertir esta relación, porque de ello depende el crecimiento sostenido y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Es verdad que, durante décadas, el país ha logrado sacar provecho de sectores tradicionales, especialmente de la carne y la soja. La ganadería y la agricultura han crecido a una tasa anual promedio de 6,5 por ciento entre 2004 y 2019, pero también es cierto que su peso en la economía se redujo de 13 a 9 por ciento. La participación del sector secundario también se contrajo, de 38 a 33 por ciento. En cambio, el sector terciario —o de servicios— aumentó su representación de 41 a 49,6 por ciento, creciendo a una tasa anual de 4,5 por ciento. **El reto es modernizar la economía con tecnología, innovación y bienes y servicios sofisticados**, de tal forma que nuevas industrias prosperen y, al mismo tiempo, los sectores tradicionales se transformen, se diversifiquen y sigan siendo motores de desarrollo.



Las mipymes conforman el 97 por ciento de las compañías de Paraguay y solo 4 de cada 10 operan formalmente. Es una realidad que guarda estrecha relación con la baja productividad y las perspectivas de crecimiento, debido a que las empresas informales no tienen acceso a crédito para invertir en capital de trabajo, innovación, tecnología y talento humano. Es un círculo vicioso porque el rezago productivo les impide ganar lo suficiente para asumir los costos que implica formalizarse y, al mismo tiempo, la informalidad les impide mejorar su productividad y generar empleos de calidad. En este contexto, solo el 0,2 por ciento de las empresas paraguayas exporta —1.225 firmas en 2021— y la mayoría de sus ventas al exterior son de recursos naturales con poco valor agregado y bajo contenido tecnológico.

Muchas mipymes, la mayoría informales y poco productivas



Capital humano, dinamización de la economía y gestión pública eficiente

Los principales desafíos de Paraguay son, a la vez, sus más importantes oportunidades. En tal sentido, este BIDeconomics hace énfasis en tres pilares de acción, determinantes para el progreso del país, con una serie de recomendaciones puntuales.





Un primer pilar es el **capital humano potente**. Resulta fundamental mejorar el acceso y la calidad de la salud, la educación, el agua, el saneamiento, la vivienda y la movilidad, así como las políticas de protección y seguridad social, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables. La fuerza laboral tiene más para aportar a la economía —con ingresos, consumo y ahorro— cuando sus condiciones de vida son mejores. Trabajando en esto y promoviendo la participación laboral de las mujeres se le puede sacar provecho al bono demográfico, es decir, a la población que hoy es mayoritariamente productiva frente a los grupos inactivos.



El segundo pilar, la **dinamización de la economía**, es un esfuerzo que debe hacer énfasis en el aumento de la productividad, la conquista de mercados internacionales y mejores infraestructuras

de transporte y de energía. En todos estos frentes es cada vez más determinante prever los impactos climáticos y anticiparse a ellos con medidas de adaptación y mitigación. El tema es crucial: debido al aumento de la temperatura —y sus efectos, por ejemplo, en la producción agrícola— se calcula que Paraguay, a finales del siglo XXI, podría perder cada año 2 por ciento del PIB.



El tercer pilar, la **gestión pública eficiente**, es vital para el buen desempeño de los dos pilares anteriores. Las instituciones estatales, a nivel nacional y local, tienen la tarea de actuar con responsabilidad, transparencia y

visión para movilizar recursos de manera estratégica y sostenible. La gestión fiscal es esencial para financiar el desarrollo. Por la ineficiencia del gasto público Paraguay pierde el equivalente al 3,9 por ciento de su PIB cada año, una cifra ligeramente menor al promedio de América Latina y el Caribe, pero elevada si se considera el modesto tamaño del sector público paraguayo.



Estas tres oportunidades de desarrollo —capital humano, dinamización de la economía y gestión pública eficiente— pueden darle un impulso potente a la prosperidad de los paraguayos. El país, en su pasado reciente, ha hecho méritos importantes para crecer y reducir la pobreza. Se necesitan de otros esfuerzos —estos que mencionamos aquí— para cambiar de marcha, acelerar de nuevo y dar un salto hacia el futuro.



RECOMENDACIONES

A partir de los **tres pilares** identificados, proponemos las siguientes acciones para que Paraguay dé un salto hacia el desarrollo.



**Capital humano
potente**



**Dinamización
de la economía**

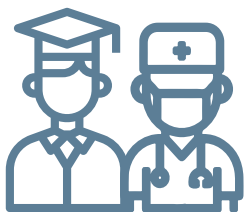


**Gestión pública
eficiente**



CAPITAL HUMANO POTENTE

Una sociedad necesita vivir en bienestar para desatar su potencial. Es esencial la calidad en la salud y en la educación —desde la escuela hasta la formación para el trabajo—, además de brindar garantías de protección y seguridad social y de inclusión laboral para la mujer y otras poblaciones vulnerables. También es fundamental el acceso digno a servicios de agua y saneamiento, vivienda y movilidad.



SALUD Y EDUCACIÓN: CALIDAD Y PERTINENCIA

El aumento de enfermedades crónicas no transmisibles —entre otras razones, por el envejecimiento de la población— exige repensar los procesos del sistema de salud. Así mismo, la educación básica y la formación laboral merecen cambios, dadas las deficiencias educativas y la falta de habilidades demandadas por el sector productivo.



EFICIENCIA, DETERMINANTE EN LA MEJORA DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Fortalecer las redes de atención primaria, integrando sus operaciones y servicios, optimizaría el uso de los recursos disponibles y facilitaría la implementación de estrategias que promuevan hábitos saludables y la prevención de enfermedades. Es aconsejable repotenciar las «unidades de salud familiar», con infraestructura, equipamiento y capacitación. Estas unidades han demostrado su utilidad para atender a los usuarios en una primera etapa, al tiempo que evitan la congestión del sistema hospitalario.

- Es clave incrementar el financiamiento y expansión de los llamados Servicios de Intervención Temprana (SIT) para la detección, tratamiento y prevención de desviaciones en el desarrollo de los niños menores de 5 años. Esto, en el marco del Modelo de Atención Integral al Desarrollo Infantil Temprano (MAIDIT).

Promover enfoques de salud digital contribuiría a aumentar tanto el acceso a los servicios médicos como su calidad. La telemedicina y los «registros de salud electrónicos» son útiles frente a las limitaciones de los recursos humanos y ayudan a reducir tiempos de espera en la asignación de citas con especialistas o en la entrega de resultados. Los médicos que se apoyan en la telemedicina hacen diagnósticos más rápidos y precisos, atienden con mayor oportunidad a los pacientes y evitan procedimientos innecesarios.

Revisar el subsidio cruzado que existe entre el Ministerio de Salud y el Instituto de Previsión Social permitiría mejorar la eficiencia y la equidad del gasto que hoy sobrecarga al sistema público. En adición, para proteger la sostenibilidad del sector y el bolsillo de las familias de menos recursos, se sugiere estudiar experiencias de otros países, como seguros subsidiados y fondos mancomunados para contingencias —por ejemplo, para tratamientos de alta complejidad—.



FOCO EN EDUCACIÓN ESCOLAR

Consolidar el programa de Jornada Escolar Extendida, con componentes adicionales de aceleración de aprendizajes, permitiría ampliar su alcance en el sistema educativo. Es clave explorar nuevas estrategias que garanticen la alimentación de los alumnos y se haga posible su asistencia a clases durante la jornada completa —es decir, en la mañana y en la tarde, y no solo en uno de los turnos de apenas cuatro horas—.

Potenciar la Estrategia de Nivelación de los Aprendizajes (ENA) ampliaría el impacto en estudiantes con déficit de aprendizajes, además de prevenir nuevos casos de repitencia y deserción escolar. Desarrollar un sistema de información facilitaría el seguimiento detallado a cada alumno que pasa por la ENA. Especialmente en poblaciones apartadas o vulnerables, es necesario contemplar la educación a distancia, subsidios de transporte e incentivos para atraer docentes calificados. Las tutorías remotas para acelerar aprendizajes también pueden ser útiles, como lo fueron para estudiantes afectados por las medidas de confinamiento durante la pandemia.

Mejorar procesos del Sistema de Gestión e Información Educativa (SIGED), del Ministerio de Educación, fortalecería el acompañamiento a los alumnos. Se podría, por ejemplo, diseñar alertas tempranas para que profesores y familias actúen a tiempo al advertir inasistencias o bajo desempeño escolar.

Enriquecer la información disponible sobre infraestructura educativa permitiría contar con datos actualizados del estado de las edificaciones, la ocupación, el equipamiento y las labores de mantenimiento realizadas o programadas. Para financiar las inversiones que hacen falta, es importante habilitar la participación del sector privado a través de modelos de APP.

Debatir y aprobar una nueva ley de financiamiento educativo serviría para acompañar un eventual plan de educación nacional. Es una oportunidad para establecer un modelo en el que se estimule el cumplimiento de compromisos por parte de actores educativos —mejoras en la calidad de los aprendizajes o en la equidad educativa, por ejemplo—, a cambio de aumentos en la asignación presupuestal.



DESARROLLO DE HABILIDADES PARA EL TRABAJO

Articular e interconectar las agencias privadas de empleo ayudaría a ampliar la cobertura del Sistema de Intermediación Laboral (SIL). Puede promoverse la inserción y capacitación de personas mediante incentivos que ya hayan demostrado su efectividad en la consecución de empleos de calidad.

Continuar con los programas de «reskilling» y «upskilling» digital, basados en la demanda probada de las empresas, permitiría avanzar en formación teniendo en cuenta las potencialidades de los sectores productivos y el talento disponible. Se aconseja sostener iniciativas como Talento Digital y el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral, enfatizando en que cada vez más mujeres y jóvenes accedan a empleos del futuro en áreas como economía digital, economía creativa, empleos verdes y economía del cuidado.

- > Entre otras alternativas, serviría formar el capital humano requerido a través de «finishing schools» —centros que capacitan en habilidades especializadas demandadas por el mercado—.



POLÍTICAS EFICIENTES DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

Buena parte de los recursos públicos se invierten en atención de poblaciones vulnerables y en el pago de pensiones. En estas áreas, es primordial tanto el gasto eficiente como el aumento de las coberturas, que siguen siendo muy bajas.



OPTIMIZAR LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE

Establecer una estructura técnica y administrativa estable en el Sistema de Protección Social, a nivel central y territorial, ayudaría a consolidar la institucionalidad y el alcance del sector. Al definir funciones, atribuciones e instrumentos se evitarían duplicidades e ineficiencias y mejoraría la entrega de servicios y beneficios, así como el acompañamiento a la población vulnerable o en situación de pobreza. Es necesario asegurar el financiamiento de largo plazo para velar por la sostenibilidad y fortalecimiento consistente del sistema.

Normalizar el uso de registros sociales unificados mejoraría las coberturas focalizadas de las transferencias monetarias. La FIPS (Ficha Integrada de Protección Social) y el SIIS (Sistema Integrado de Información Social), al cruzar información y programas vigentes, permiten una gestión optimizada y transparente para la entrada y salida de beneficiarios. Es importante que las entidades del Estado acudan a este tipo de herramientas de manera recurrente. En paralelo, implementar nuevas tecnologías para el pago de beneficios agilizaría la entrega, seguridad y monitoreo de las transferencias.



PENSIONES, A TIEMPO DE DISEÑAR UN SISTEMA QUE PERDURE

Reformar integralmente el sistema de jubilaciones y pensiones serviría para incrementar el ahorro previsional y evitar situaciones de pobreza en edades avanzadas. Deben hacerse mejoras al marco normativo y avanzar en la transformación digital del sector. Dicha reforma debe ampliar la cobertura, de forma sostenible y consistente con la generación de empleo formal, además de eliminar inequidades entre los distintos grupos de trabajadores.

- Rediseñar la Caja Fiscal —Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda— contribuiría a resolver su frágil situación financiera. Los ajustes esperados incluyen un mayor equilibrio entre los aportes de los cotizantes y los beneficios recibidos. De igual manera, debe reformarse el Instituto de Previsión Social y, entre otras medidas, recalcular los beneficios que otorga, de acuerdo con los ingresos percibidos.

Crear por ley una superintendencia de jubilaciones y pensiones protegería a los afiliados del sistema, con independencia de las entidades bajo su control y libre de presiones políticas. Es importante que dicha superintendencia cuente con los recursos presupuestales y humanos para investigar y exigir el cumplimiento de las normas, así como para operar con rigor y transparencia.



LOS MÍNIMOS DE UNA VIDA DIGNA: AGUA Y SANEAMIENTO, VIVIENDA Y MOVILIDAD

Las condiciones de habitabilidad tienen un peso determinante en el bienestar de las personas.



AGUA Y SANEAMIENTO: EMPODERAMIENTO DE ENTES RECTORES

Activar un sistema de información integrado serviría para fundamentar decisiones de gestión política y operativa, mejorar la prestación de servicios, construir infraestructura necesaria y fomentar la responsabilidad y la transparencia del sector. Dicho sistema, entre otras acciones, debería proporcionar información oportuna y de calidad —con datos que permitan hacer seguimientos en tiempo real—, facilitar la colaboración entre actores del sector y estar integrado con otras redes de información.

- En paralelo, se recomienda fortalecer los canales de comunicación e interacción entre proveedores de servicios y usuarios, de manera que se aborden a tiempo necesidades de la gente y se haga seguimiento a indicadores clave.

Robustecer la gobernanza de los órganos del sector facilitaría el monitoreo y gestión de los servicios.

- Fortalecer la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (DAPSAN) mejoraría sus capacidades de planificación de inversiones y ayudaría a expandir el servicio. En el largo plazo, como responsable de formular políticas sectoriales, convendría cambiar su grado institucional al de una «secretaría del agua».
- Modernizar y descentralizar la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) haría más eficiente su gestión. Es aconsejable apoyarse en herramientas digitales y estrategias de innovación para adelantar una reingeniería de sus procesos operativos y administrativos, lo que incluye la planificación de inversiones con una perspectiva de gestión de riesgos. La descentralización de sus actividades es posible con la creación de unidades regionales.



Optimizar los sistemas de provisión de agua potable exige priorizar las obras de rehabilitación y ejecutar programas que reduzcan los casos de agua no contabilizada. Para mejorar el servicio que prestan aguateros y juntas de saneamiento se recomienda ofrecerles capacitación técnica, acceso a fondos de financiación y definir estándares mínimos de calidad en su operación. También podrían crearse incentivos para que formen consorcios o asociaciones y así aprovechen los beneficios de las economías de escala.

- Formalizar a pequeños y medianos prestadores de servicios promovería su eficiencia operacional. Es importante que esta formalización se haga bajo criterios de sostenibilidad técnica, financiera, social y ambiental. También es clave establecer un esquema que les ofrezca asistencia técnica permanente.

Invertir decididamente en universalizar el saneamiento, desde la expansión del alcantarillado hasta el manejo integral de aguas residuales, es vital para la salud pública y para preservar los recursos hídricos. Como la capacidad financiera es limitada puede acudir a esquemas de participación privada para la ampliación, operación y mantenimiento de estos servicios. Deben implementarse, en simultáneo, soluciones de manejo de aguas pluviales y de recolección y disposición segura de residuos sólidos.

Desarrollar y activar los instrumentos de regulación y control previstos en la Ley de Recursos Hídricos facilitaría que los diferentes actores conozcan sus derechos y obligaciones y que, en consecuencia, contribuyan desde sus áreas a la conservación y uso racional de los recursos hídricos. Debe reforzarse la capacidad de recolectar datos de monitoreo sobre el agua —su cantidad y calidad— y promover estudios técnicos de balance hídrico en las cuencas —aquellos que permitan conocer mejor la circulación y uso del agua—.

- Todas las cuencas, incluso las transfronterizas, deben contar con planes de gestión integrada de recursos hídricos. Esto con el fin de minimizar conflictos con el medio ambiente y, al mismo tiempo, conciliar metas económicas, sociales y ambientales que mejoren la calidad de vida de la población.



VIVIENDA: PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO

Reforzar el papel del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) como responsable de políticas y entidad rectora del sector contribuiría a una mejor planificación. Se aconseja revisar su diseño funcional y organizativo, además de fortalecer y modernizar sus capacidades de ejecución y seguimiento de proyectos. También es importante redefinir la misión y competencias del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y de la Secretaría Técnica de Planificación, para que sus esfuerzos se complementen en materia de desarrollo urbano.

- Crear capacidades institucionales en organismos subnacionales facilitaría que se desarrollen planes locales de regulación urbana. Deben contemplarse, entre otros enfoques, medidas de resiliencia frente al cambio climático.
- Es relevante apoyar la creación de una estrategia nacional de desarrollo urbano y vivienda. Las políticas pueden enriquecerse con la participación de la academia y otros actores de la sociedad civil.
- Se requiere ampliar el uso de herramientas digitales para la planificación, implementación y monitoreo de proyectos. Es importante apoyar a los gobiernos locales en la elaboración y puesta en funcionamiento de sus planes de ordenamiento, en coordinación con las administraciones departamentales, promoviendo una agenda de mitigación y adaptación.

Promover el financiamiento de largo plazo para adquirir o renovar vivienda, por medio de la banca pública de primer o segundo piso, ayudaría a reducir el déficit habitacional. Se requiere de marcos regulatorios modernos alineados con prácticas internacionales, nuevos modelos de calificación crediticia y esquemas mixtos que articulen subsidios estatales y financiamiento privado. Podría implementarse un mecanismo de securitización de hipotecas —emisión de títulos financieros respaldados con créditos hipotecarios—, lo que atraería capitales frescos e inversionistas institucionales, activando el mercado de valores local y potenciando la construcción de vivienda.

- Posibilitar viviendas sociales para personas excluidas del sistema financiero sería posible si se habilita un esquema de «inversión vía consumo» —parecido a un «leasing»— en el que se tengan en cuenta los niveles de ingresos de los interesados, al margen de su informalidad, pero con la expectativa de que en el mediano o largo plazo se sumen a la economía formal.



TRANSPORTE URBANO MODERNO

Respaldar el proceso de formalización de las empresas operadoras del transporte público contribuiría a reducir su atomización en el Área Metropolitana de Asunción (AMA). Es recomendable migrar hacia un sistema que incentive la fusión de empresas, aplicar tarifas diferenciadas según los servicios ofrecidos y ejecutar planes de renovación de la flota. Sería útil una hoja de ruta para que el sector se modernice, teniendo en cuenta el nivel de informalidad actual.

Apoyarse en datos es fundamental para la reorganización de rutas y la mejora de frecuencias, tanto en el AMA y las rutas municipales, como en otras áreas metropolitanas (Ciudad del Este y Encarnación, por ejemplo). Se necesita personal especializado con el fin de analizar la información y garantizar el funcionamiento de sistemas digitales y transacciones en línea.

Avanzar hacia la electromovilidad es posible con la participación de actores privados. Deben elaborarse instrumentos legales y políticas públicas, con metas concretas, que conduzcan a la descarbonización.

Incentivar la movilidad alternativa exige habilitar infraestructura y espacios públicos de calidad que lleven a reducir el tráfico de vehículos y, entre otros efectos, se disminuyan las emisiones de gases de efecto invernadero. Para una planificación sostenible es imprescindible reestructurar con una visión multimodal los servicios de transporte urbano.

**Bajo LA LUPA**

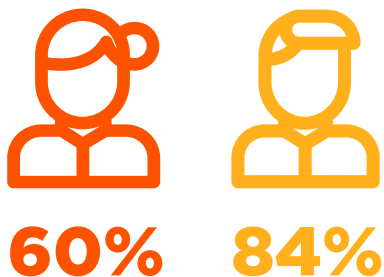
EQUIDAD DE GÉNERO

Existen obstáculos que históricamente han afectado a las mujeres y que lo siguen haciendo. Algunos de los propósitos que deben perseguirse son atención efectiva ante casos de violencia, mayor oferta de servicios de cuidado para personas dependientes y una política moderna de educación sexual y reproductiva.



**Cambiar
la realidad
de las mujeres
es urgente**

Participación en la fuerza laboral



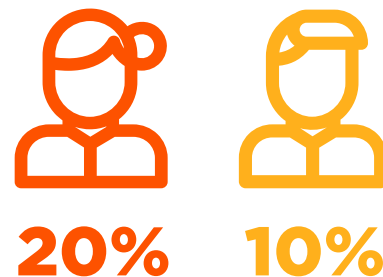
LAS MUJERES GANAN **17%** menos que los hombres

Y dedican más horas
semanales a trabajo
no remunerado



«Ninis»

(Jóvenes que «ni» estudian
«ni» trabajan)



Feminicidios



CAUSA #1
de llamadas al 911
(teléfono de emergencias)



8 DE CADA 10 MUJERES

han sufrido algún tipo de
violencia en su vida

60,9%

57,8%

25,7%

25,0%



- Violencia sexual
- Violencia psicológica
- Violencia física
- Violencia económica



VIOLENCIA DE GÉNERO, CUIDADOS Y SALUD REPRODUCTIVA

Simplificar la ruta de atención frente a casos de violencia de género es posible si se implementa un modelo integrado que mejore la coordinación interinstitucional y garantice un paquete de intervención más completo. Se requieren procesos de seguimiento a las denuncias y sistemas interoperables que faciliten dicho seguimiento. El modelo de Ciudad Mujer es un referente, entre otras razones, porque hace énfasis en la prevención.

- > Crear canales de atención virtuales, apoyándose en plataformas digitales, animaría a más mujeres a buscar ayuda y acompañamiento, pues se reducirían los niveles de miedo y vergüenza que se dan cuando una mujer habla presencialmente de una agresión de la que fue víctima. Ejemplo de esto es la app Cora que orienta a las personas para saber qué hacer ante una situación de violencia, brindando información sobre dónde acudir y cómo ayudar a alguien, además de generar una red de contactos seguros.
- > Programas dirigidos a hombres, en los que se hable de violencia de género y se promuevan sus habilidades en la crianza de los hijos, evitarían nuevos casos contra las mujeres, así como maltrato infantil y negligencia. Es útil acompañar el enfoque preventivo a través del sistema educativo y otro tipo de espacios comunitarios en los que se promuevan masculinidades no violentas.

Desarrollar una política nacional de cuidados facilitaría crear mayor oferta pública y privada de servicios en este aspecto. Durante la pandemia se reafirmó la importancia de avanzar en una agenda sobre el cuidado de personas dependientes —infantes, adultos mayores o personas con discapacidad—, cuya responsabilidad suele quedar en manos de mujeres. Por otra parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados aprobó en una primera instancia el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados.

**Elaborar e implementar una política nacional de educación sexual integral**

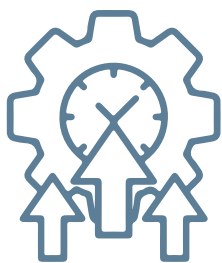
facilitaría la adopción de planes para hacer mejor pedagogía y que aumenten la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva. Las campañas masivas de sensibilización son clave para superar barreras como la desinformación y los prejuicios. Es importante ejecutar programas especiales en áreas rurales y municipios con mayor concentración de población indígena, considerando particularidades culturales y las limitaciones en zonas de difícil acceso o sin disponibilidad de tecnologías digitales.

- Urge diseñar una política para que las madres adolescentes retomen sus estudios. Si bien existe una ley vigente que garantiza la no discriminación y continuidad educativa de las alumnas embarazadas, la realidad es que la falta de apoyo y de servicios de cuidados para sus hijos impiden que ellas regresen a clases.



DINAMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Al ser una economía pequeña, para crecer Paraguay necesita mayor inserción en los mercados y cadenas de valor internacionales. Las empresas requieren de un entorno habilitante para ser más eficientes, alcanzar mercados externos y usar mejores infraestructuras de transporte y energía, teniendo presentes los desafíos que plantea el cambio climático.



AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Las economías evolucionan cuando también lo hacen las micro, pequeñas y medianas empresas. Apoyarlas es imprescindible, ejecutando acciones y estrategias que sean consecuencia de un diálogo fluido con los actores privados.



MIPYMES, DETERMINANTES EN LA RECONVERSIÓN

Estimular la formalización empresarial se puede conseguir a través de cuatro áreas de intervención con la debida coordinación público-privada. Dichas áreas de intervención son digitalización y uso de TIC (tanto para simplificar trámites como para que las mipymes se apoyen en herramientas informáticas), centros de asistencia al empresario (para acompañar sus procesos de crecimiento y formalización), revisión de marcos regulatorios y, en cuarto lugar, financiación (lo que incluye bancarización y creación de actores y programas especializados que se aproximen de manera diferenciada a las mipymes).

- Incentivar la oferta de créditos en sectores con mayores posibilidades de integrar a mipymes en cadenas de valor es factible con esquemas de garantías, fondeo de largo plazo y diseño de productos acordes con las necesidades de este segmento, entre otros mecanismos. Se sugiere respaldar iniciativas alternativas de inclusión financiera, como el desarrollo de servicios «fintech».

Desarrollar asociaciones de cadenas productivas habilitaría mejores sinergias entre mipymes locales y «empresas ancla» —aquellas que impulsan el crecimiento y el desarrollo económico de zonas o regiones—. En cada grupo deben coordinarse esfuerzos de la academia y de los sectores público y privado, con el fin de fomentar la innovación y mejoras productivas en las empresas que hacen parte del esquema. Deben identificarse aquellos actores que son esenciales para facilitar las transformaciones que se requieren, especialmente en sectores clave como el de agronegocios y el de construcción. Un modelo para explorar es el de cooperativas de producción que tengan impacto social en sus áreas de influencia.



INTERVENCIONES QUE «ESCUCHEN» LAS REALIDADES EMPRESARIALES

Consolidar estadísticas productivas permitiría disponer de información que **mejore la toma de decisiones en el diseño e implementación de políticas públicas** y que ofrezca mayor transparencia a los mercados. Se recomienda realizar un nuevo censo económico nacional y complementarlo con una encuesta productiva a empresas, además de darle continuidad a la encuesta de innovación y apoyar una encuesta sobre tecnologías digitales.

Robustecer los instrumentos de apoyo a la innovación según las necesidades de la industria serviría para acompañar con mayor pertinencia la modernización empresarial y el crecimiento del sector emprendedor. Ajustar el modelo institucional del Sistema Nacional de Innovación es una oportunidad para articular mejor a los actores y programas existentes —por ejemplo, Prociencias, Proinnova y Becal—, creando nuevos mecanismos de acceso a capital semilla, crédito o subsidios y fortaleciendo la red de incubadoras y aceleradoras y el Conacyt (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

Apalancarse en los fondos de pensiones ayudaría a expandir el mercado de capitales local, lo que atraería inversiones al sector productivo. Los fondos previsionales podrían incorporar nuevas políticas de inversión y administrar portafolios de títulos de oferta pública, además de financiar iniciativas rentables de largo plazo.



CONQUISTA DE MERCADOS INTERNACIONALES

El sector externo tiene el potencial de fomentar el desarrollo productivo. Insertarse en las cadenas globales de valor es viable con sectores nuevos y, a la vez, con aquellos tradicionales que mantienen su potencial vigente. Se requieren reformas y brindar más facilidades para el comercio exterior.



LA MODERNIZACIÓN REQUIERE DE CAMBIOS INSTITUCIONALES

Rediseñar el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) permitiría superar algunas barreras que dificultan las exportaciones del sector. Deben actualizarse los mecanismos de coordinación entre el Ministerio y las entidades del sistema MAG.

- > Fortalecer el Instituto Forestal Nacional facilitaría un mejor aprovechamiento de las oportunidades económicas, sociales y ambientales del sector forestal.

Repensar la institucionalidad de la Red de Inversiones y Exportaciones (Rediex) conduciría a aumentar la capacidad pública para atraer IED y reinversiones. Es necesario analizar cambios en sus funciones de promoción, monitoreo, evaluación, formación y otros servicios brindados al sector privado. Se aconseja retomar el diseño e implementación de la ventanilla única de atención al inversor y trabajar en la reducción de cargas regulatorias.



CADENAS GLOBALES CON SECTORES NUEVOS Y TAMBIÉN TRADICIONALES

Priorizar el apoyo a exportaciones de mayor potencial y complejidad contribuiría a aumentar la competitividad, insertarse en cadenas de valor y diversificar la canasta exportadora. Ejemplo de este tipo de exportaciones son las relacionadas con el ensamblaje de vehículos y la electromovilidad, además del procesamiento de plástico, caucho, textiles y productos químicos.

Impulsar sectores tradicionales según su potencial exportador llevaría a nuevos mercados la lana, el cacao, el algodón, las hortalizas, la carne bovina, el maíz, el arroz y el trigo. Se deben intervenir cuellos de botella específicos en industrias de exportación prometedoras, como productos forestales y servicios globales.



MENOS BARRERAS FRONTERIZAS

Revisar y poner en práctica reducciones en los aranceles de importación, especialmente de bienes de capital e intermedios, fomentaría la integración productiva. Es fundamental avanzar en acuerdos extrarregionales, en colaboración con los socios del Mercosur, empezando por el acuerdo negociado con la Unión Europea y otro que permita armonizar preferencias comerciales con los países de la Alianza del Pacífico.

Agilizar y automatizar los procesos del comercio internacional es posible si se simplifican trámites y si las ventanillas únicas disponen de información en tiempo real.

Ampliar las alianzas con actores privados agilizaría el comercio a través de programas de operador económico autorizado. Se debe continuar con la negociación y conclusión de acuerdos para el reconocimiento mutuo de estos operadores.

- > Profundizar el diálogo y la cooperación con actores portuarios mejoraría el acceso a los puertos y facilitaría la participación de operadores privados en la facilitación del comercio.



MEJORES INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y DE ENERGÍA

Las obras de transporte y energía estimulan el desarrollo. En ambos casos es indispensable encontrar diferentes fuentes de financiación y adaptar los marcos normativos a las nuevas exigencias.



TRANSPORTE: LIDERAZGO NACIONAL, RESPONSABILIDAD LOCAL Y PARTICIPACIÓN PRIVADA

Realizar una reingeniería en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones es una oportunidad para mejorar procesos y optimizar recursos y competencias en el sector de infraestructura de transporte. Al reestructurar funciones y responsabilidades, pueden hacerse modificaciones jurídicas, de gestión y adopción de nuevas tecnologías, fortaleciendo la planificación, el talento humano, la gestión de la información, el uso eficiente de los recursos y la articulación institucional.

- > Es importante crear la agencia responsable de implementar el Plan Nacional de Logística 2030 y poner en marcha un observatorio nacional de transporte de mercancías y logística que fomente los sistemas de información y la gestión del conocimiento.
- > Se recomienda descentralizar el mantenimiento de la infraestructura, dejándolo en manos de los gobiernos locales. Hay que acompañar esta transición, garantizando que se cuente con la debida capacidad técnica y que exista una clara asignación de responsabilidades y esquemas de coordinación. Es clave la disponibilidad presupuestaria para atender la gestión de las inversiones en la red vial.

Desarrollar una infraestructura multimodal interconectada a nodos logísticos contribuiría a las exportaciones. Es clave invertir en infraestructura de carga, con especial énfasis en el modo vial y en la interconexión con los ríos que permiten movilizar mercancías desde y hacia los puertos.

- > Para mejorar las condiciones de navegabilidad, es necesario invertir en la ejecución de obras de dragado, encauzamiento, señalización, balizamiento y mantenimiento periódico de la hidrovía. Urge diseñar esquemas de coordinación transnacionales y armonizar legislaciones, toda vez que transitar por la Cuenca del Plata implica cruzar distintas fronteras.



Estimular alternativas de financiamiento es esencial para construir nuevas obras y para garantizar la operación y mantenimiento de las ya existentes.

Continuar fortaleciendo las agencias que fomentan las APP incrementaría la participación privada en obras de importancia estratégica. Debe mejorar la capacidad de realizar estudios de preinversión y contar con políticas que orienten los proyectos en aspectos sociales y ambientales, teniendo en cuenta lecciones aprendidas —incluso de iniciativas estructuradas, pero finalmente no adjudicadas—. Los privados pueden contribuir en mayor medida en esquemas como los fondos para la conservación vial, que se constituyen con el fin de hacer mantenimiento en las redes primaria y secundaria.



ENERGÍA: LA INSTITUCIONALIDAD PENDIENTE

Crear un ministerio de energía le daría mayor liderazgo a un sector estratégico que requiere de planificación y gestión articulada de actores. Su principal desafío es la transición energética, promoviendo la sostenibilidad de la matriz y la descarbonización, en coordinación armónica con la ciudadanía y los protagonistas del sector. Se debe crear una agencia reguladora independiente que promueva la competencia y la transparencia.

Implementar el Plan Maestro de la ANDE (Administración Nacional de Electricidad) exige mejorar la gobernanza del sector y la capacidad institucional y técnica para ejecutar proyectos estratégicos. Ejemplo de esto es el propósito de alcanzar el 100 por ciento de cobertura eléctrica y las iniciativas binacionales con Argentina (la represa Itatí - Itá Corá y el proyecto hidroeléctrico Corpus Christi). El desempeño financiero y operativo de la ANDE puede mejorar con un modelo de cobro por tarifas diferenciadas que incentive el uso racional de energía y, a la vez, aumente los ingresos de la entidad. Por otra parte, profundizar las medidas para evitar pérdidas de electricidad —por ejemplo, con el recambio de medidores electromecánicos por electrónicos, que son más difíciles de alterar y más fáciles de monitorear— traería ahorros considerables.

- Fomentar el uso de energía eléctrica en reemplazo de la leña y el carbón es viable en los segmentos residenciales e industrias con capacidad económica para hacer dicha transición —se estima que menos del 10 por ciento de la población utiliza electricidad como principal fuente de energía para la cocción de alimentos—. Deben fortalecerse las redes de distribución y desarrollar incentivos para la conversión. En poblaciones de ingresos muy bajos, donde es más difícil reducir el consumo de leña y carbón, podrían difundirse de manera masiva cocinas eficientes o de concentración solar.



Incentivar la participación del sector privado en proyectos de energías renovables no convencionales (ERNC) es posible si se lideran ajustes normativos. Se recomienda emplear contratos bilaterales de compra y venta de energía, lo cual podría estimular la generación de ERNC. Es fundamental diversificar la matriz, pues la producción hidroenergética se da enteramente desde la Cuenca del Río Paraná, por lo que Paraguay se encuentra expuesto a fenómenos climáticos que afectan los caudales de agua. En ese contexto, deben incorporarse leyes que animen la ejecución de proyectos solares fotovoltaicos, que son de alto potencial en el país.

- > El hidrógeno verde complementaría estos esfuerzos. Puede empezarse por fortalecer las capacidades y el conocimiento técnico del personal local sobre la industria del hidrógeno verde y avanzar en un plan con miras a exportar este combustible y a utilizarlo en sectores como el transporte de carga.

**Bajo LA LUPA**

CAMBIO CLIMÁTICO

La información es determinante frente a cualquier medida de adaptación o mitigación. Se pueden tomar decisiones productivas oportunas y proteger infraestructura vital cuando se identifican las amenazas climáticas, los activos vulnerables y las consecuencias sociales y económicas de un desastre.



La adaptación es imposterable



2% del PIB anual

perdería Paraguay hacia el año 2100

por el aumento de las temperaturas



84%

Exportaciones que dependen de recursos naturales

Las pérdidas económicas por el cambio climático son hoy una realidad



PUESTO 30 ENTRE 181 PAÍSES

en «ranking» de pérdidas económicas promedio

(como porcentaje del PIB) causadas por eventos climatológicos (2000-2019)



Sector transporte

CONSUME

42%

Combustibles fósiles



CONTRIBUYE

15%

Emisiones de carbono



HAY ENERGÍA HIDROELÉCTRICA disponible



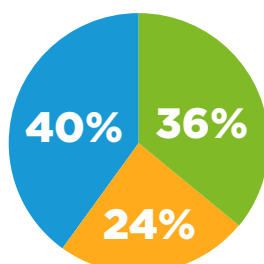
pero se usan más fuentes

no sostenibles como la leña



2020

Oferta bruta de energía

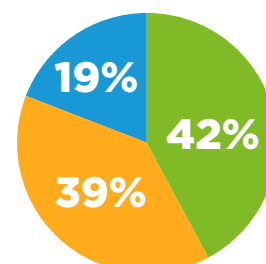


● Hidroenergía

● Biomasa (leña, carbón vegetal y alcoholes)

● Derivados del petróleo

Consumo final





CON DATOS SE CALCULA EL RIESGO Y SE ACTÚA

Disponer de instrumentos que permitan comprender y gestionar información climática facilitaría la priorización de intervenciones en infraestructura crítica. Para esto son útiles los mapas de riesgo y el diseño de un «sistema MRV de financiamiento climático», es decir de monitoreo (M), reporte (R) y verificación (V) de los recursos invertidos en acciones de mitigación y adaptación. Además, analizar los riesgos fiscales asociados a desastres permite diseñar políticas e instrumentos como planes de contingencia, estudios de vulnerabilidad y seguros para los activos públicos y privados con el fin de transferir el riesgo y reducir el costo financiero de las calamidades.

- > Construir infraestructura resiliente demanda de una estrategia nacional que ofrezca herramientas de planificación y proyecciones de cambio climático. Los programas de mantenimiento de infraestructura deben formar parte de dicha estrategia.

Adaptar las exportaciones paraguayas es un propósito alcanzable si las industrias identifican a tiempo causas y efectos del calentamiento global. Deben diseñarse políticas de largo plazo que permitan mejorar la resiliencia, aumentar la producción y, al mismo tiempo, reducir el impacto de las industrias en el medio ambiente.

- > El sector agropecuario, en particular, si cuenta con datos oportunos, podría diversificar cultivos y establecer variedades con mayor capacidad de adaptación ante condiciones climáticas cambiantes. Un productor, por ejemplo, podría invertir en plantaciones capaces de resistir sequías. Otros cursos de acción son la implementación de tecnologías, como sistemas de riego que ahorren en el consumo de agua.



GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE

La administración rigurosa de los recursos públicos es fundamental para blindar las inversiones que se hacen en el bienestar de la gente y en la modernización del aparato productivo. Se requiere compromiso local y nacional, un marco macro fiscal sólido y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que se avanza decididamente en digitalización.



LIDERAZGO NACIONAL Y EJECUCIÓN LOCAL

Desde el Gobierno central se marca el rumbo, pero son los gobiernos subnacionales quienes recorren el camino. Ambos niveles tienen el deber de articular esfuerzos para que las políticas públicas se hagan realidad.



ORDEN Y ESTRUCTURA: LOS APORTES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Reestructurar el modelo organizativo del Estado abriría espacio para realizar mejoras en varios frentes y teniendo en cuenta buenas prácticas. Algunas de estas mejoras permitirían delimitar competencias y evitar duplicidades —entre entidades del Gobierno central y al interior de ellas—, establecer estándares mínimos de gestión, incorporar principios que ayuden a mantener un grado de coherencia entre las instituciones y definir entes responsables de autorizar cambios organizativos —que no deben ser los mismos que intervengan las plantas de personal—.

Implementar una escala única de sueldos en la carrera administrativa y simplificar el clasificador de puestos de trabajo sentaría las bases de una estructura salarial menos compleja y más transparente que contemple criterios de equidad y mérito.

Trasladar la rectoría del servicio civil al Ministerio de Hacienda sería un paso hacia el fortalecimiento de la gestión del talento humano en el sector público. Esto, de acuerdo a lo observado en experiencias internacionales y a lo propuesto en el Proyecto de Ley de la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil. Otras recomendaciones al respecto son avanzar en la profesionalización del segmento directivo —mediante un sistema de reclutamiento centralizado que promueva la igualdad de acceso entre hombres y mujeres— y el diseño de un sistema de remuneraciones que evalúe los puestos de trabajo y los haga competitivos frente al mercado laboral general.



DEL PAPEL AL TERRITORIO: LA TAREA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Diseñar nuevos mecanismos de planificación y coordinación entre el Gobierno central y las administraciones municipales facilitaría alcanzar propósitos nacionales que, en la práctica, se hacen realidad con programas y gastos subnacionales. Entre otros esfuerzos, debe reforzarse la capacidad de gestión y la calidad del gasto local. En esto sería útil desarrollar el SIARE municipal (Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado) y robustecer el sistema de inversión en el plano subnacional, en coordinación con la Dirección General de Inversión Pública.

- Producir estadísticas económicas y sociales desagregadas a nivel municipal y departamental serviría para contar con información de calidad en la toma de decisiones.
- Crear un ente rector de los municipios facilitaría la generación de información, la transparencia y la asistencia técnica en la inversión de proyectos locales. Se sugiere apoyar el mejoramiento de la capacidad de gestión de la Dirección de Departamentos y Municipios, además de asignarle funciones de monitoreo del crédito público en el ámbito local y de asistencia a los municipios en gestión financiera.

Revisar los mecanismos de distribución de los recursos del Fonacide (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo) y de los llamados «royalties» optimizaría el actual esquema de transferencias intergubernamentales y, entre otros impactos, reduciría los incentivos a la escisión de municipios. Dichas transferencias deben tener en cuenta tanto las necesidades de gasto de las administraciones locales como su capacidad fiscal. Es clave aminorar la discrecionalidad con la que se asignan estos recursos desde el nivel central.

Mejorar el rendimiento del impuesto a la propiedad inmueble urbana y rural aumentaría la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Se necesita fortalecer el Servicio Nacional de Catastro —como rector de los sistemas municipales de catastro y proveedor de servicios de valoración fiscal de los inmuebles— y prestar asistencia técnica a los municipios para mejorar los procesos de registro de la propiedad.



MARCO MACRO FISCAL SOSTENIBLE

Los esfuerzos para garantizar una buena administración de los recursos públicos incluyen políticas equitativas y efectivas de recaudación, además de cuidado en el gasto y herramientas que identifiquen y prevengan riesgos fiscales.



OPORTUNIDADES EN EL SISTEMA IMPOSITIVO

Desarrollar un sistema tributario más efectivo, equitativo y que incentive la formalidad exige mejorar la base impositiva y los mecanismos de auditoría. Hay que trabajar en reformas de política tributaria que eviten la regresividad. Puede avanzarse en el IVA personalizado, un impuesto negativo a la renta y la revisión del régimen de exenciones y del régimen de incentivos del IRE (impuesto a la renta empresarial), teniendo como referente el impuesto mínimo del 15 por ciento planteado por la OCDE para empresas multinacionales. También se aconseja considerar «impuestos saludables» (al tabaco y a las bebidas azucaradas, por ejemplo).

Mantener el ritmo de implementación del Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional (SIFEN) aportaría a la modernización de la administración tributaria. En aras del control y facilitación del cumplimiento de obligaciones, es clave fomentar la tributación digital y elaborar una estrategia para aprovechar mejor la información que recoge la factura electrónica.



RIGOR EN LOS EGRESOS

Respaldar el Marco de Gasto de Mediano Plazo resulta fundamental para el cuidado de las finanzas públicas. Es importante dar a conocer los gastos fiscales por sector y tipo de impuesto, además de su impacto redistributivo.

Impulsar la creación de una Unidad de Calidad del Gasto y desarrollar a profundidad el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) reduciría ineficiencias en programas sociales. Sumado a esto, se debe preservar el apoyo a la Dirección Nacional de Compras Públicas.

- Terminar de construir el marco normativo para emplear la metodología del «presupuesto por resultados» contribuiría a encontrar nuevas eficiencias. Esto debe contemplar la priorización de programas y el diseño de un plan anual de evaluaciones.



Fortalecer las capacidades y herramientas metodológicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) incrementaría su eficiencia en el uso de este tipo de recursos. Para ello es clave promover la implementación del Fondo de Preinversión y del plan de inversiones del SNIP.



INSTRUMENTOS DE CONTROL FISCAL

Poner en marcha un fondo de estabilización y un «consejo fiscal asesor» contribuiría a realizar ajustes realistas a las metas fiscales y a fortalecer la confianza frente a los mercados internacionales. Para controlar el crecimiento del gasto deben adoptarse mecanismos útiles, como la obligatoriedad de un dictamen favorable del Ministerio de Hacienda para proyectos de ley con implicaciones fiscales. Entre tanto, debatir y aprobar una nueva ley de responsabilidad fiscal contribuiría a reforzar la gestión macrofiscal.

Mejorar las herramientas de evaluación de riesgos fiscales serviría para corregir proyecciones macro y gestionar eventuales crisis relacionadas con el cambio climático, las empresas públicas y los pasivos contingentes.

Impulsar buenas prácticas internacionales en empresas públicas es posible con un nuevo marco legal que tenga en cuenta las [directrices de la OCDE sobre gobierno corporativo](#). Es clave que el Ministerio de Hacienda profundice su rol de supervisión en el desempeño de estas empresas. Deben fortalecerse los procesos de gestión contable, desarrollando un plan de cuentas estándar compatible con el plan de cuentas del SIARE (Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado). También se recomienda respaldar al Consejo Nacional de Empresas Públicas en sus funciones de evaluación de desempeño y planificación estratégica de mediano plazo.



TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La gestión de la información pública tiene el doble desafío de ponerla a disposición de la ciudadanía y, además, de saber recopilarla para que sea útil y lleve a la toma de decisiones.



LOS MECANISMOS DE ACCESO HACEN LA DIFERENCIA

Desplegar un sistema de información integrado e interoperable que abarque a todas las entidades de control haría más efectivas las intervenciones de prevención en la gestión pública. La Contraloría General, en particular, requiere de capacidades tecnológicas y una gobernanza moderna para operar un sistema que cruce bases de datos sobre contratación, inversión, registros públicos e, incluso, tributación. También pueden reforzarse las funciones, autonomía y recursos financieros de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y de las unidades de auditoría interna, además de realizar ajustes normativos que garanticen acciones correctivas por parte de las entidades auditadas. Es clave brindar capacitación en tareas de auditoría y promover el uso de controles basados en mapas de riesgo.

- Mejorar los sistemas de declaraciones juradas con herramientas digitales facilitaría su integración con otras bases de datos y con algoritmos que ayuden a detectar variaciones patrimoniales. Es importante reforzar el marco normativo del sistema de integridad de la Función Pública.

Crear un órgano independiente que supervise el sistema de información pública facilitaría el acceso de la ciudadanía a las plataformas que permiten observar el desempeño del Estado. Debe mejorarse la gobernanza y el marco normativo del acceso a la información, así como las capacidades organizativas y regulatorias de la Secretaría Nacional Anticorrupción.

Finalizar el desarrollo del sistema de banderas rojas y alertas de integridad en la contratación pública habilitaría que las entidades públicas tomen decisiones más oportunas a lo largo del ciclo de las contrataciones, desde prevenir fraudes y costos asociados a malas prácticas, hasta mejorar procesos de contratación.



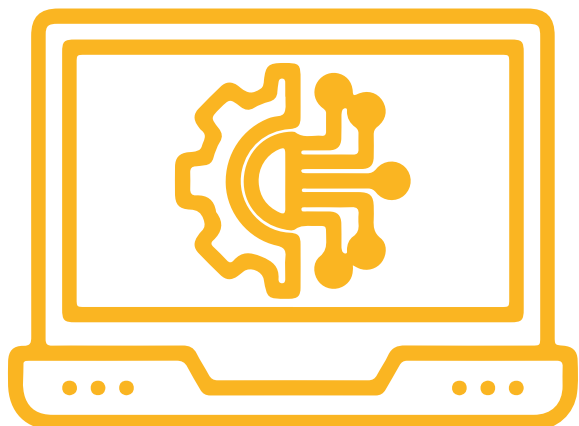
Continuar con el cumplimiento de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera haría más efectivo el Sistema de Prevención del Lavado de Activos. Persisten brechas en los reportes de actividades inusuales —que deberían usarse para emprender investigaciones— y en la implementación de un sistema de registro de beneficiarios finales —para identificar a quienes están detrás de cualquier persona jurídica—. Puede mejorarse la coordinación entre los organismos encargados de interpretar los resultados de los informes de inteligencia de la Seprelad (Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes). Falta también actualizar la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.



Bajo LA LUPA

DIGITALIZACIÓN

Construir un gobierno digital útil y seguro, con servicios que faciliten la vida de las personas, genera una relación de confianza entre el Estado y la ciudadanía.



**Misión
inaplazable:
reducir brechas
de acceso a
tecnologías
informáticas**



**Cobertura de banda
ancha es baja**

4,1% vs 11,8%
EN LA REGIÓN



**ACCESO A
INTERNET**

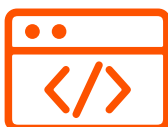
51% **5%**
TIENE PERO NO LO USA NO TIENE

PUESTO 134

ENTRE 141

**en «ranking» de
habilidades digitales**

Según Índice Global de
Competitividad del WEF 2019



SOLO 2%

**DE PARAGUAYOS
hizo su último trámite en línea**

7% promedio
en ALC





GOBERNANZA Y HERRAMIENTAS CIUDADANAS

Actualizar el marco regulatorio sobre gobierno digital permitiría depurar la abundante normativa que ya existe, en la que algunas normas anulan o contradicen a otras.

Consolidar una gobernanza de datos implica contar con una interoperabilidad eficiente y llevar a la práctica el principio «once only» — que en su interacción con la administración pública, el ciudadano no tenga que proporcionar el mismo dato dos veces o más—. Esta gobernanza debería ser coordinada por un organismo o comité rector.

Incentivar la implementación y adopción de herramientas digitales transversales como la pasarela de pagos y la carpeta ciudadana reduciría significativamente el uso del papel y la presencialidad innecesaria en trámites.

Renovar el Plan Nacional de Ciberseguridad contribuiría a reevaluar objetivos prioritarios —acordes con el actual contexto— y a fortalecer las estrategias para alcanzarlos con los debidos recursos financieros y humanos. Es fundamental robustecer la capacidad presupuestal del sector y trabajar de la mano con el sector privado, dando espacio al modelo de ciberseguridad como servicio. Esto ayudaría a abordar las limitaciones del mercado para dotar al sector público de los recursos humanos especializados necesarios.

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





Autora:

Soledad Feal Zubimendi

Edición:

Andrés Gómez Osorio

Diseño:

Sara María Ochoa Botero

