

PARAGUAY: TRANSITANDO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Autora:
Soledad Feal Zubimendi

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Feal-Zubimendi, Soledad.

Paraguay: transitando hacia el desarrollo sostenible / Soledad Feal-Zubimendi.
p. cm. — (Monografía del BID ; 1130)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development-Environmental aspects-Paraguay. 2. Economic policy. 3. Public welfare-Paraguay.
4. Infrastructure (Economics)-Paraguay. 5. Paraguay-Economic conditions. 6. Paraguay-Social conditions.
I. Banco Interamericano de Desarrollo-Paraguay. II. Título. III. Serie. IDB-MG-1130

JEL Classification: H54; H60; J24; N16; O20; O11.

Palabras clave: Paraguay, desarrollo sostenible, desarrollo económico, economía, mujeres, pobreza, desarrollo
e infraestructura, exportación, inversión, instituciones, capital humano, integración, políticas públicas.

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative
Commons CC BY 3.0 IGO (<http://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.



CONTENIDO



5	Agradecimientos
7	Prefacio
9	Abreviaturas
15	Resumen ejecutivo
22	<i>Capítulo I</i> Desempeño socioeconómico y perspectivas
44	<i>Capítulo II</i> Identificación de Desafíos de Desarrollo
65	<i>Capítulo III</i> Pilares estratégicos
101	<i>Capítulo IV</i> Recomendaciones de política
128	<i>Capítulo V</i> Conclusiones
130	Bibliografía
138	<i>Anexo I</i> Principales políticas macroeconómicas 2004-2022
139	<i>Anexo II</i> El manejo sanitario y económico de la pandemia en Paraguay
143	<i>Anexo III</i> Identificación de Desafíos de Desarrollo

AGRADECIMIENTOS



Este documento fue preparado por Soledad Feal Zubimendi, Economista País para Paraguay, bajo el liderazgo de Edna Armendáriz, Representante del Grupo BID en Paraguay.

Los siguientes especialistas del Grupo BID contribuyeron con análisis, información y comentarios utilizados como insumos para la elaboración de este documento:

- Allen Blackman, Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
- Sabina Blanco, Federico Brusa, Xavier Debade, Raúl Delgado y Irene Gauto, División de Cambio Climático
- Márcia Casseb y Alejandro Lopez-Lamia, División de Vivienda y Desarrollo Urbano
- Roberto Guerrero Compeán, Luisa Lema y Juan de Dios Mattos, División de Medioambiente Desarrollo Rural y Administración de Riesgo por Desastres
- Philip Keefer, Sector de Instituciones para el Desarrollo
- Joaquín Domínguez y Antonio García-Zaballos, División de Conectividad, Mercado y Finanzas
- Blanca Torrico, División de Competitividad, Tecnología e Innovación
- Oscar Lora, División de Gestión Fiscal
- Mariano Lafuente y Alejandro Pareja, División de Innovación para servir al Ciudadano
- Tomás Serebrisky, Sector de Infraestructura y Medio Ambiente
- Verónica Prado, División de Energía
- Paula Cruz y Martín Sosa, División de Transportes
- Gustavo Gonnelli y Leticia Ortega Oropeza, División de Agua y Saneamiento
- Mauricio Mesquita, Sector de Integración y Comercio
- Jaime Granados, Mikael Larsson, Rocio Segovia y Matthew Shearer, División de Comercio e Inversión
- Mariano Bosch, Sector Social
- Marcelo Pérez Alfaro y Pablo Zoido, División de Educación
- Claudia Piras, División de Género y Diversidad
- Waldo Tapia y Manuel Urquidi, División de Mercados Laborales
- Ana María Sáiz, División de Migraciones
- Ian MacArthur y Ramiro Guerrero, División de Protección Social y Salud
- Virginia Queijo, Gerencia de Países de Cono Sur
- Cezar Ramos, Departamento de Investigación y Economista jefe
- Cristiane Ronza, Oficina de Gestión de Riesgo
- María Cecilia Acevedo, Rogerio Basso, Isabel Berdeja, José Buzó, Édgar Cabañas, Paula Castillo, Fernando Cubillos, Felipe Esquerri, Diego Flaiban, Juan Gabriel Flores, Cristina Paredes, Marcelo Paz, Karisa Ribeiro, Adriana Valencia y Matías Veiga, BID Invest
- Luis Fernandez, BIDLab

PREFACIO



Varios indicadores económicos y sociales muestran que Paraguay tiene un importante potencial de desarrollo para dar un salto hacia el futuro. En las últimas dos décadas, el PIB real creció a tasas promedio superiores a la de sus pares de la región y la pobreza se redujo a casi la mitad, en tanto se mantuvo un entorno macroeconómico estable que ha incentivado la confianza y las inversiones extranjeras en el país.

Sin embargo, el ritmo de crecimiento se ha ido desacelerando a raíz del estancamiento de la productividad y de un escenario internacional menos benévolo, quedando aun numerosas deudas sociales pendientes. En este contexto, para mejorar la calidad de vida de la población se necesita acelerar las reformas que permitan ampliar y profundizar los logros sociales alcanzados, dinamizar la economía y gestionar los recursos públicos escasos con mayor eficiencia. Estas tres áreas prioritarias están, a su vez, enlazadas a desafíos transversales relacionados con el impacto del cambio climático en la economía paraguaya, los rezagos en materia de inclusión y equidad de género, las brechas de acceso a tecnología y la digitalización, y el fortalecimiento institucional.

Este documento fue preparado por los especialistas del Grupo BID y tiene por objetivo contribuir al diálogo estratégico en Paraguay, proporcionando un mejor entendimiento de los obstáculos al desarrollo económico y social en la postpandemia y una serie de recomendaciones para superarlos basados en las mejores prácticas internacionales, nuestro conocimiento sobre los desafíos y oportunidades específicas del país y nuestra experiencia técnica y operativa apoyando el desarrollo de Paraguay por más de 60 años.

Implementar muchas de estas soluciones requiere acuerdos importantes de todos los actores del país y estamos convencidos de que este material será de gran utilidad para llevar adelante una discusión informada que permita establecer prioridades y marcar un curso de acción para el próximo quinquenio. Desde el Grupo BID renovamos nuestro compromiso para seguir acompañando a Paraguay en este camino.

Edna Armendáriz
Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en Paraguay

ABREVIATURAS



AFC	Acuerdo sobre Facilitación del Comercio
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AGPE	Auditoría General Del Poder Ejecutivo
ALA	Anti-Lavado de Activos
ALC	América Latina y el Caribe
AMA	Área Metropolitana de Asunción
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
APP	Asociación Público-Privada
BCP	Banco Central de Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNF	Banco Nacional de Fomento
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CEN	Censo Económico Nacional
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERT	Centro de Respuestas a Incidentes Cibernéticos
CFT	Contra el Financiamiento del Terrorismo
CGR	Contraloría General de la República
CGV	Cadenas Globales de Valor
CNEP	Consejo Nacional de Empresas Públicas
COMIP	Comisión Mixta del Río Paraná
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONVUE	Consorcio de Ventanilla Única de Exportación
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
DAPSAN	Dirección de Agua y Saneamiento

DINATRAN	Dirección Nacional de Transporte
ECNT	Enfermedades Crónicas No Transmisibles
EMBI	<i>Emerging Markets Bond Index</i>
ENA	Estrategia de Nivelación de los Aprendizajes
ENR	Evaluación Nacional de Riesgos
ENSIMUP	Encuesta Nacional sobre la Situación de las Mujeres en Paraguay
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ERRSAN	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
FIPS	Fichero Integrado de Protección Social
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGAPY	Fondo de Garantía para las MIPYMES
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública
FONAVIS	Fondo Nacional de la Vivienda Social
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
IDU	Impuesto a los Dividendos
IED	Inversión Extranjera Directa
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFONA	Instituto Forestal Nacional
INR	Impuesto a la Renta de No residentes
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IPS	Instituto de Previsión Social
IRAGRO	Impuesto a la Renta Agropecuaria
IRACIS	Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios
IRE	Impuesto a la Renta Empresarial
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IRPC	Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes

ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
I+D	Investigación y Desarrollo
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MiPyMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MUVH	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMT	Organización Mundial del Turismo
PAAM	Pensión Alimentaria Adultos Mayores
PDS	Planes de Desarrollo Sustentable
PETROPAR	Petróleos Paraguayos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PISA-D	<i>Programme for International Student Assessment for Development</i>
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNC	Pensiones No Contributivas
PNTE	Plan Nacional de Transformación Educativa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POUT	Plan de Ordenamiento Urbano Territorial
PTF	Productividad Total de Factores
PWT	<i>Penn World Table</i>
RAP	Relevamiento de Asentamientos Precarios
REDIEX	Red de Inversiones y Exportaciones
SEPRELAD	Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIARE	Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado
SIGED	Sistemas de Información y Gestión Educativa
SIIS	Sistema Integrado de Información Social
SINAIS	Sistema Nacional de Información de Salud
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPS	Sistema de Protección Social
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UDM	Unidad de Departamentos y Municipios
UGPR	Unidad de Gestión de la Presidencia
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USF	Unidades de Salud de la Familia
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social
VMME	Viceministerio de Minas y Energía

VMT	Viceministerio de Transporte
VUAI	Ventanilla Única de Atención al Inversor
VUE	Ventanilla Única de Exportación
VUI	Ventanilla Única de Importación
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WEO	<i>World Economic Outlook</i>
WIPO	<i>World Intellectual Property Organization</i>

RESUMEN EJECUTIVO



Paraguay ha sido una de las economías más dinámicas de América Latina y el Caribe (ALC) pero el ritmo de crecimiento económico se ha ido desacelerando ante escasas ganancias de productividad. La economía paraguaya experimentó un crecimiento promedio anual de 3,9% entre 2004 y 2021, por encima del crecimiento promedio de los países de ALC (3%), lo que permitió que su PIB per cápita haya aumentado 68% en dicho período. Estas mayores tasas se explican, en parte, por el proceso de convergencia a partir de niveles de ingreso rezagados con relación a sus pares de la región. A esto se suma la acumulación de factores productivos motivada principalmente por el dinamismo de sectores exportadores tradicionales ante el incremento del precio de los bienes primarios. No obstante, con anterioridad a la pandemia comenzó a observarse una desaceleración del ritmo de crecimiento, consecuencia del deterioro de las condiciones externas y de reducidas ganancias de productividad, que contribuyeron a explicar menos del 15% del crecimiento entre 2004 y 2019. Además, el crecimiento de Paraguay ha sido muy volátil dada la vulnerabilidad de la economía a eventos climatológicos a causa de la alta concentración de sus exportaciones en el sector primario y de la carencia de estrategias de manejo resiliente de los sistemas productivos y de logística.

La baja productividad y la alta informalidad de la economía están directamente relacionados y constituyen un círculo vicioso para el crecimiento sostenido e inclusivo de Paraguay. Por un lado, dos tercios de los trabajadores son informales, proporción que no ha experimentado mejoras significativas en la última década y se estima que la economía informal ha representado en promedio 37% del PIB durante el período 2004-2021. Subyacentes a esta interrelación negativa se encuentran factores sociales, productivos e institucionales que afectan los esquemas de incentivos a la

acumulación de capital físico y humano y perpetúan un ciclo de exclusión para gran parte de la población. En efecto, la informalidad es el principal obstáculo identificado por las firmas paraguayas en el ambiente de negocios de acuerdo con la Enterprise Survey 2017. Estos factores ya se manifestaban con anterioridad a la crisis del COVID-19 pero las secuelas de la pandemia evidencian una mayor urgencia para cerrar estas brechas. En consecuencia, en ausencia de los factores externos que contribuyeron a las altas tasas de crecimiento en el pasado, es necesario articular nuevas fuentes de crecimiento sustentadas por una fuerza laboral capacitada y acompañadas por un marco regulatorio eficiente y más propicio para el surgimiento y desarrollo de un sector productivo innovador que genere empleos de calidad y lidere la modernización de la economía.

En este contexto, este estudio identifica los principales desafíos para el desarrollo económico y social de Paraguay en los próximos años agrupados en tres pilares: (1) Inversión en capital humano, (2) Desarrollo productivo e inserción internacional y (3) Gestión pública y transparencia.

Paraguay cuenta con un bono demográfico importante pero la economía no puede beneficiarse de él sin invertir en capital humano.

Esto representa una oportunidad para el crecimiento en tanto se cuenta con un gran caudal de recursos humanos para trabajar y por lo tanto generar ingresos, consumir y ahorrar. No obstante, Paraguay se encuentra entre los países de ALC con peor desempeño educativo y un tercio de las empresas identifican la falta de habilidades pertinentes como obstáculo para sus operaciones. Más aun, la participación laboral de las mujeres permanece más de 20 p.p. por debajo de la de los hombres. Asimismo, es necesario mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población a través de mayor alcance

y mejor calidad de los servicios de salud, agua y saneamiento, acceso a la vivienda y transporte urbano. Además, existe una proporción importante de la población más vulnerable que no accede a programas de protección social, y casi la mitad de la población adulta mayor no cuenta con cobertura de seguridad social (contributiva o no contributiva), perpetuando patrones de pobreza y exclusión.

Al ser una economía pequeña, para crecer Paraguay necesita mayor inserción en los mercados y cadenas de valor internacionales y esto no puede lograrse sin empresas más productivas, disminución de los costos y fricciones al comercio internacional y una infraestructura adecuada. Las exportaciones han aumentado de manera significativa desde 2004, pero las mismas con relación al PIB se han mantenido relativamente estables y siguen estando muy concentradas en términos de productos, mercados y empresas exportadoras. De la misma manera, la inversión extranjera directa (IED), un dinamizador importante de las exportaciones, permanece relativamente baja con relación al PIB a pesar del aumento de los flujos (0,5% del PIB en comparación a 2,9% en ALC). Además, el sistema productivo presenta desafíos para atender las demandas ambientales en los mercados globales. Por su parte, el tejido empresarial se compone principalmente de empresas pequeñas informales, poco productivas y con limitadas perspectivas de crecimiento (las MIPYMEs representan 97% del total de las unidades económicas del país y 61% del empleo). Adicionalmente, la calidad de la infraestructura de transporte y logística están entre las más bajas de ALC y a pesar de tener abundancia de hidroenergía, no es resiliente al cambio climático y existen deficiencias en la transmisión y distribución de electricidad que afectan la calidad y confiabilidad del servicio eléctrico.

La pandemia expuso las debilidades institucionales de Paraguay y erosionó el espacio fiscal que la robustez de las políticas macroeconómicas le permitió construir a lo largo del tiempo. Las capacidades de gestión pública son limitadas, particularmente en los niveles de gobierno subnacionales, lo que impacta en la eficiencia y efectividad de las políticas públicas y en la provisión de bienes y servicios públicos en territorio. A esto se suma la necesidad de fortalecer el marco fiscal para propiciar el financiamiento sostenible del desarrollo económico y social y disponer de instrumentos que permitan mitigar la volatilidad ante futuros shocks. Asimismo, Paraguay permanece rezagado en los rankings internacionales de percepción de corrupción, por lo que es fundamental robustecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para mejorar el ambiente de negocios y el uso de los recursos públicos.

A continuación, se presenta un resumen de las principales recomendaciones de políticas para cerrar las brechas en estas tres áreas.

I. INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

<p>Mejora del acceso y calidad de los servicios de salud</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar el acceso a servicios de salud de alta, media y baja complejidad 2. Fortalecer la infraestructura tecnológica para la integración del sistema de salud 3. Mejorar la eficiencia y equidad del gasto 4. Garantizar una atención con estándares de calidad 5. Promover el acceso de las mujeres y poblaciones diversas a la salud sexual y reproductiva
<p>Mejora del acceso y calidad de los servicios de educación y formación</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar la jornada escolar extendida y potenciar la Estrategia de Nivelación de los Aprendizajes 2. Prevenir la deserción escolar en zonas rurales 3. Mejorar los procesos, sistemas y compatibilidad del Sistema de Gestión e Información Educativa 4. Mejorar la infraestructura educativa y el acceso a materiales y recursos didácticos 5. Generar un financiamiento sostenible acorde a los desafíos educativos 6. Mejorar los servicios de orientación, intermediación, inserción y capacitación laboral 7. Desarrollar las habilidades digitales y otras competencias clave 8. Promover una cultura de igualdad, inclusión y tolerancia cero a la violencia de género y de personas diversas
<p>Mayor eficiencia y cobertura de las políticas de protección y seguridad social</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avanzar en la creación de un sistema de protección social 2. Avanzar en la implementación de los sistemas de información 3. Implementar una política nacional de cuidados 4. Combatir la violencia de género 5. Implementar una reforma integral en el sistema de jubilaciones y pensiones 6. Garantizar la sostenibilidad de la Caja Fiscal y del Instituto de Previsión Social 7. Crear una Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones

Mejora de los servicios de agua y saneamiento	<ol style="list-style-type: none">1. Consolidar el posicionamiento de las entidades a cargo de la rectoría y planificación sectorial, de la regulación, del control y de promoción de la infraestructura rural2. Implementar un sistema de información integrado3. Adecuar los sistemas de provisión de agua potable4. Mejorar la gestión de los servicios5. Universalizar el acceso a saneamiento6. Fortalecer la gestión de los recursos hídricos7. Mejorar la gestión integral de residuos sólidos urbanos
Transporte urbano eficiente	<ol style="list-style-type: none">1. Mejorar el sistema de transporte público multimodal, integral y de alta capacidad que responda a una planificación sostenible2. Apoyar el proceso de formalización de las empresas operadoras de transporte público3. Promover la descarbonización del sector de transporte
Acceso a la vivienda digna	<ol style="list-style-type: none">1. Mejorar la coordinación entre las organizaciones del sector y sus capacidades2. Fomentar la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para el desarrollo urbano3. Promover el financiamiento de las viviendas sociales sostenibles

II. DESARROLLO PRODUCTIVO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

<p><i>Aumento de la productividad de las empresas</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la formalización de empresas 2. Fortalecer las estadísticas productivas 3. Promover la inserción de las MIPYMEs en encadenamientos productivos 4. Fortalecer el sistema nacional de innovación 5. Promover la utilización de tecnologías digitales 6. Facilitar la incorporación de las MIPYMEs al sistema financiero 7. Fomentar el desarrollo del mercado de capitales
<p><i>Internacionalización de la economía</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el desempeño del sector agropecuario y modernizar el Ministerio de Agricultura y Ganadería 2. Impulsar el crecimiento del sector forestal 3. Construir capacidades en el sector de turismo 4. Promover la integración en cadenas de valor globales y regionales 5. Mitigar el impacto de sequías y otros efectos del cambio climático en las exportaciones 6. Fortalecer la facilitación del comercio y la logística de integración 7. Fortalecer la institucionalidad y las herramientas para aumentar la inversión extranjera
<p><i>Mejor infraestructura de transporte multimodal</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar una infraestructura multimodal interconectada regionalmente a nodos logísticos 2. Impulsar modificaciones jurídicas, de gestión y adopción de nuevas tecnologías del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y mejorar la coordinación interinstitucional 3. Fortalecer los marcos regulatorios y la dinámica institucional para aumentar la participación privada en la construcción y mantenimiento de la infraestructura
<p><i>Mejor infraestructura de energía</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la planificación estratégica e integrada del sector de energía 2. Mejorar el desempeño financiero y operativo de la Administración Nacional de Electricidad 3. Impulsar la transformación y transición de la matriz energética

III. GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

<p><i>Gestión pública a nivel nacional</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuar fortaleciendo las funciones sustantivas del Centro de Gobierno 2. Converger hacia un modelo organizativo claro del Estado 3. Fortalecer la gestión del talento humano en el sector público 4. Profundizar la implementación y adopción de herramientas digitales transversales
<p><i>Fortalecimiento del marco fiscal</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar herramientas para la mejor gestión macro-fiscal 2. Desarrollar un sistema tributario más efectivo, equitativo y que incentive la formalidad 3. Mejorar la calidad, eficiencia y equidad del gasto 4. Impulsar buenas prácticas internacionales en empresas públicas
<p><i>Gestión de los gobiernos subnacionales</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Optimizar el esquema de transferencias intergubernamentales 2. Aumentar el esfuerzo fiscal subnacional 3. Optimizar la calidad del gasto subnacional 4. Crear un ente rector de los municipios
<p><i>Robustecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la efectividad en las capacidades de control externo e interno 2. Promover la transparencia e integridad en las contrataciones públicas por medio de tecnología 3. Impulsar herramientas para la integridad de la Función Pública 4. Profundizar el acceso a la información pública 5. Promover la integridad financiera y el sistema de prevención de lavado de activos



Capítulo I

DESEMPEÑO, SOCIOECONÓMICO Y PERSPECTIVAS

I. PARAGUAY EN LA PREPANDEMIA (2004 – 2019)

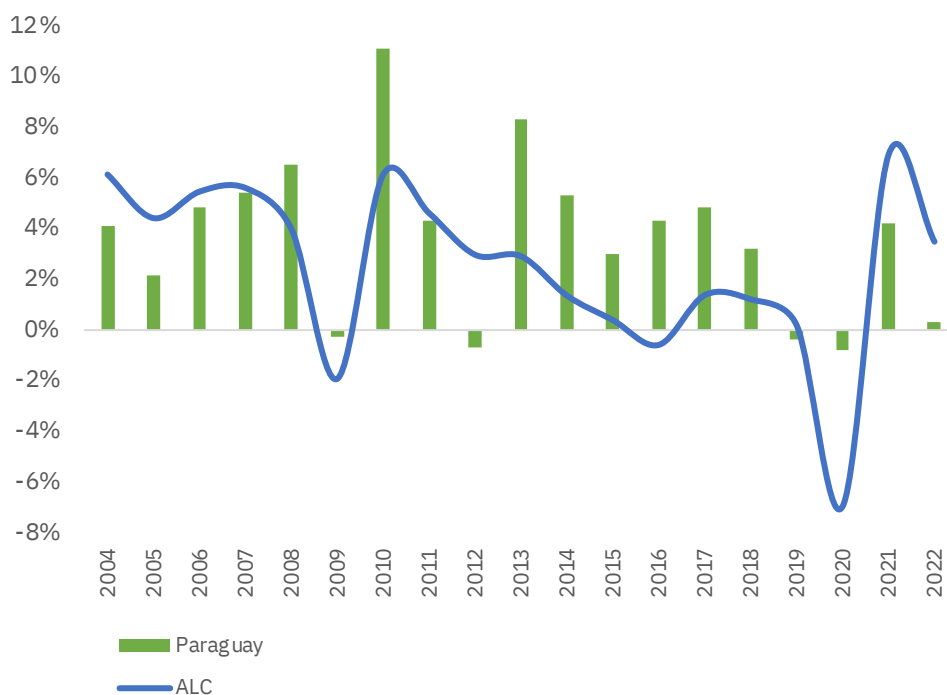
A. Desempeño económico

Paraguay ha sido una de las cinco economías de América Latina y el Caribe (ALC) con mayor crecimiento en los últimos quince años. Durante el período 2004-2019, la economía experimentó un crecimiento anual promedio de 4,1%, por encima del crecimiento promedio de 2,9% observado en los países de ALC (Gráfico 1.1). Estas mayores tasas se explican, en parte, por el proceso de convergencia que el país inició a partir de niveles de ingreso rezagados con relación a los demás países de la región, sumado a la acumulación de factores productivos sustentados principalmente en el dinamismo

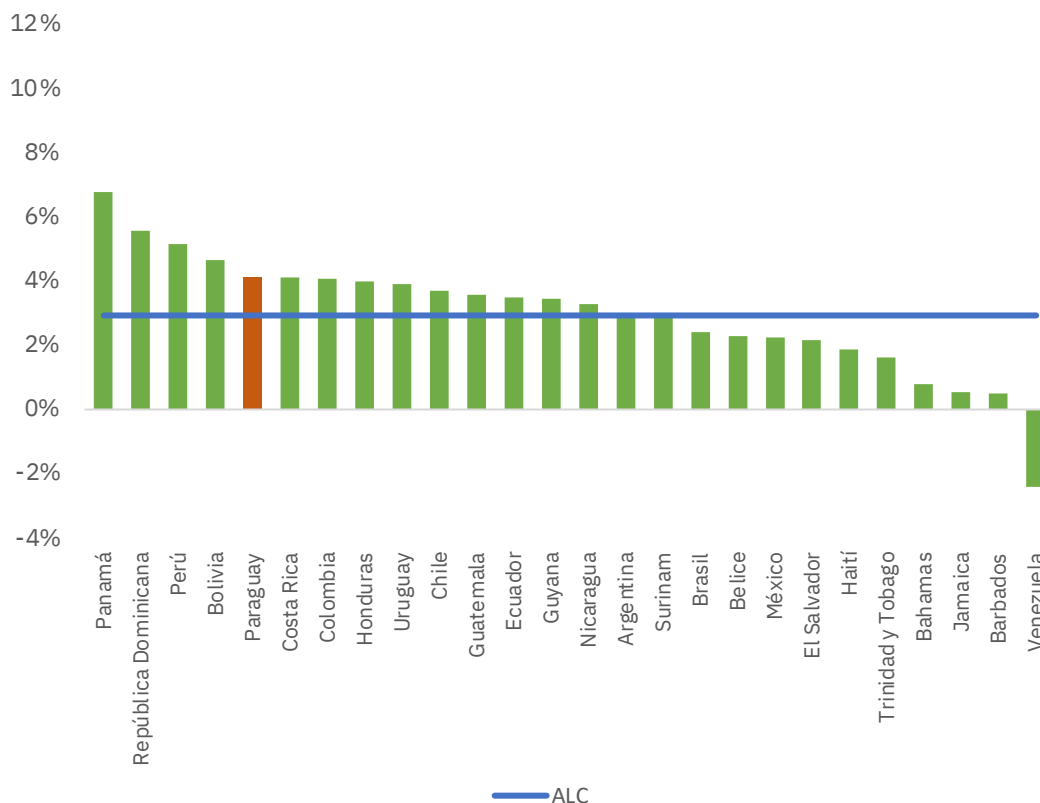
de sectores exportadores tradicionales, impulsado por el incremento del precio de los bienes primarios. No obstante, en los últimos años de este período comenzó a observarse una desaceleración del crecimiento, consecuencia del deterioro de las condiciones externas, así como de la baja productividad de la economía.

Por el lado de la oferta, los sectores tradicionales fueron los más dinámicos. Entre 2004 y 2019, el sector de agricultura y ganadería creció a una tasa anual promedio de 6,5% gracias a mejoras de infraestructura

Gráfico 1.1. Crecimiento económico en Paraguay y ALC
a. Crecimiento del PIB real



b. Crecimiento anual promedio (2004-2019)

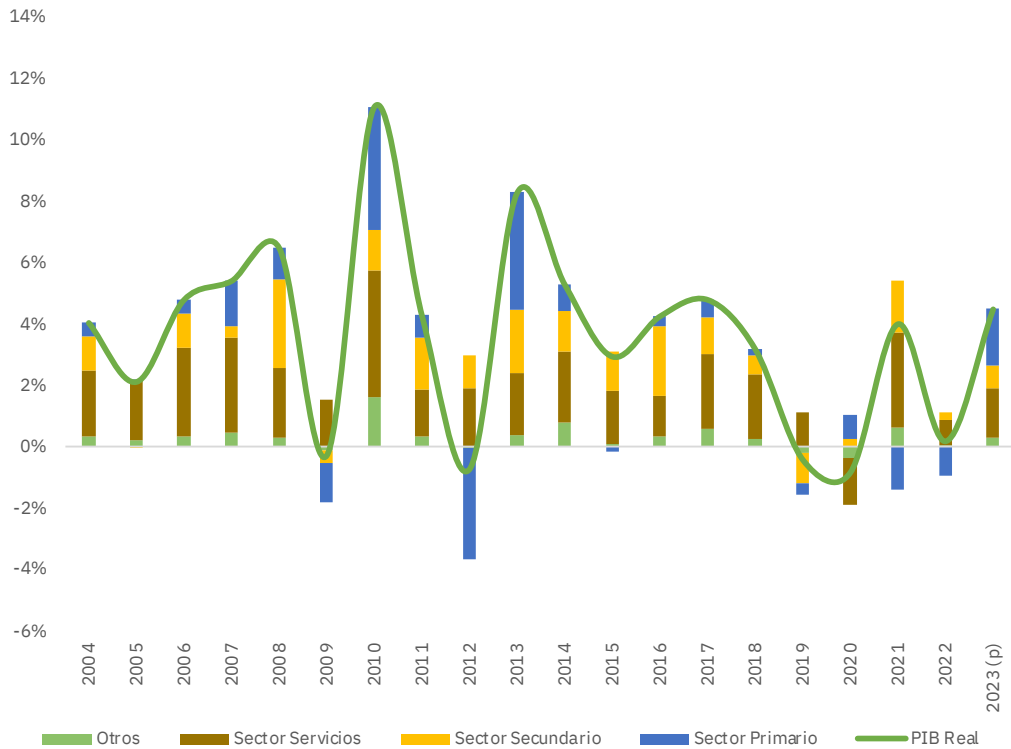


Fuente: elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Central de Paraguay (BCP).

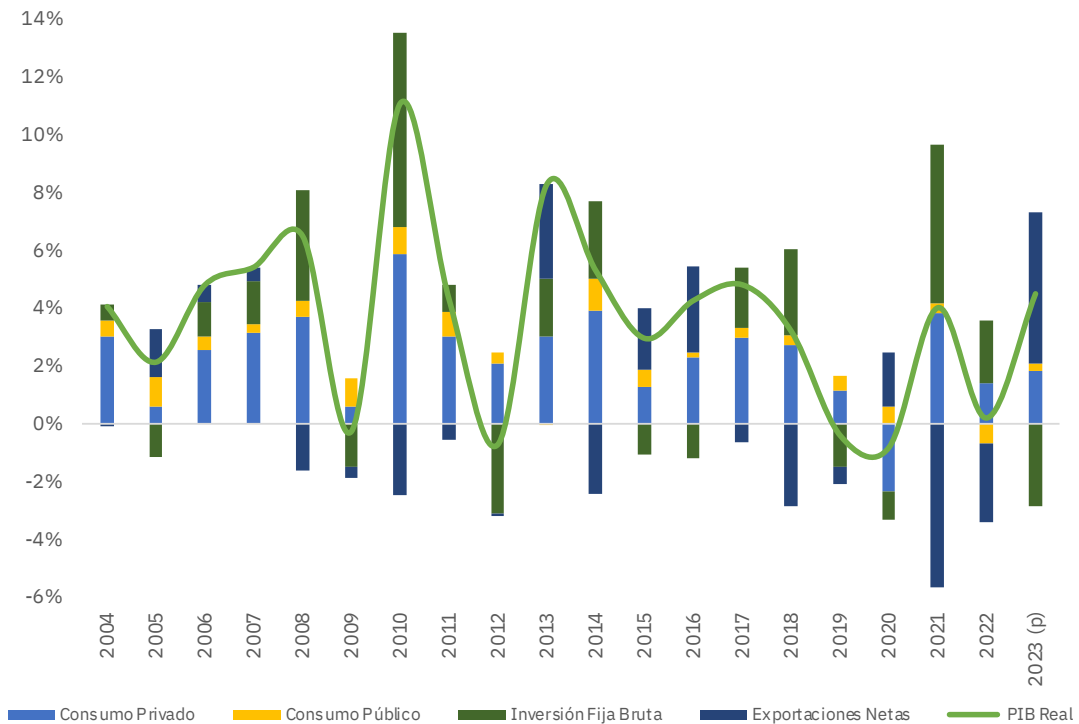
e incorporación de tecnología, aunque su participación en la estructura económica disminuyó de 13% a 9%. Por su parte, los sectores de manufactura, construcción y generación de energía eléctrica se expandieron 3,2%, 5,2% y 1,7%, respectivamente, pero la participación del sector secundario en la economía también se contrajo de 38% a 33%. En contraste, el sector de servicios aumentó su participación en el producto, de 41% a 49,6%, creciendo a una tasa anual promedio de 4,5% (Gráfico 1.2).

Por el lado de la demanda, el crecimiento fue impulsado principalmente por el consumo privado. Durante el período 2004-2019, el consumo privado creció 4,1% en promedio por año, exhibiendo una variación interanual positiva ininterrumpida en este período, y representando 65% del producto interno bruto (PIB). Asimismo, la inversión y las exportaciones netas crecieron de manera significativa, aunque han experimentado un comportamiento más volátil (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. Contribuciones al crecimiento del PIB real
a. Oferta agregada



b. Demanda agregada

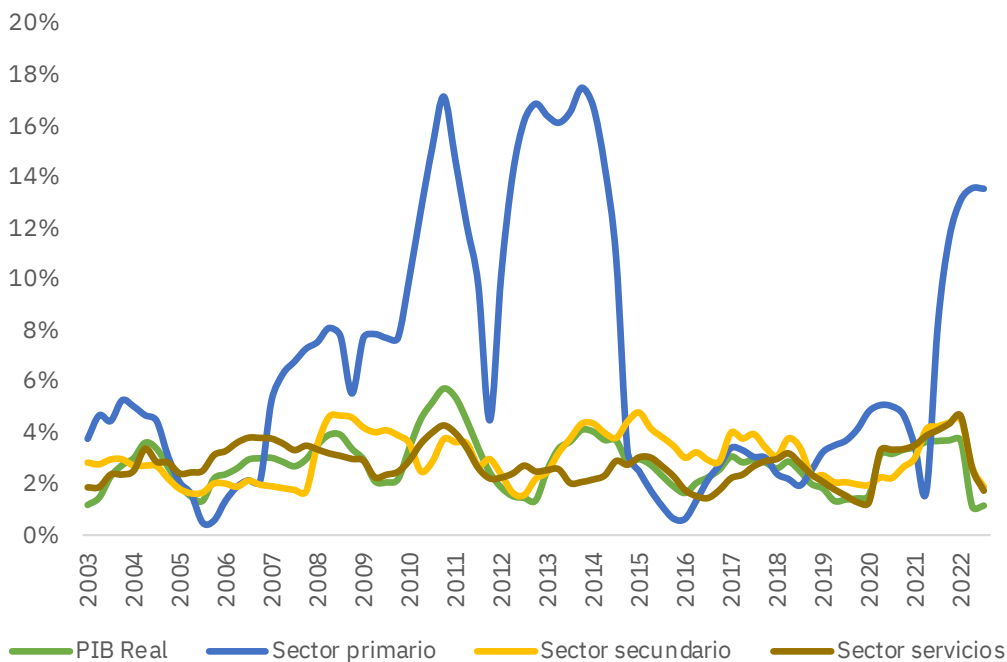


Fuente: elaboración propia en base a datos del BCP.
Nota: "otros" se refiere a impuestos a los productos.

El crecimiento ha sido muy volátil como consecuencia de factores tanto cíclicos como estructurales. Por un lado, la economía paraguaya es muy vulnerable a eventos climatológicos dada la alta concentración de sus exportaciones (casi la mitad de las exportaciones de bienes se concentran en soja y derivados y carne vacuna y otro 20% se concentra en energía hidroeléctrica) y la carencia de una infraestructura resiliente adecuada. De acuerdo con el índice de riesgo climático global de Germanwatch, Paraguay ocupó el puesto 30 de 181 países durante 2000-2019 según las pérdidas económicas promedio como porcentaje del PIB causadas por eventos climatológicos, y el país se ubica en la posición 93 entre 182 países de acuerdo con su capacidad de preparación y vulnerabilidad al cambio climático acorde a la Iniciativa de Adaptación Global de Notre

Dame. En efecto, el sector primario es el que presenta mayor volatilidad (Gráfico 1.3.). Dados los encadenamientos del sector agropecuario, los impactos climáticos se extienden al sector de manufacturas (por ejemplo, la producción de aceites) y a los servicios derivados como transporte y logística. Éstos a su vez se ven impactados por la baja en los caudales de los ríos cuando hay sequía, siendo las vías fluviales los principales canales para el transporte de granos (94% de los contenedores de Paraguay se movilizan por ríos). Sumado a esto, las exportaciones de bienes primarios están sujetas al impacto de los movimientos en los precios internacionales, lo que contribuye a su mayor volatilidad. Por otro lado, si bien la economía paraguaya se ha ido desacoplando de la situación macroeconómica de sus principales socios comerciales (Argentina y Brasil, que

Gráfico 1.3. Volatilidad del PIB de Paraguay
(coeficiente de variación, 8 trimestres móviles)



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCP.
Nota: la volatilidad se estima como la desviación estándar de la tasa de crecimiento real de la variable de interés / la media de la tasa de crecimiento real de la variable de interés.

representan 23% y 33% de las exportaciones totales, respectivamente), aún es sensible a su evolución, especialmente a través del canal comercial.¹

El fortalecimiento del marco de políticas macroeconómicas contribuyó a propiciar el crecimiento en este período y mitigar los efectos de la volatilidad económica. Rojas-Suarez (2018) estima la capacidad de resiliencia ante shocks externos de Paraguay con relación a otros países emergentes y encuentra que, considerando solamente variables macroeconómicas, Paraguay está entre los países más resilientes de la muestra. Por el contrario, al considerar factores estructurales (por ejemplo, concentración de las exportaciones, recaudación impositiva, ahorro doméstico y profundización financiera), Paraguay se encuentra entre los países con menor capacidad de resiliencia. Con respecto a la política monetaria, la principal medida fue la implementación de un régimen de metas de inflación en 2011, el cual ha ido reduciendo su banda objetivo a medida que se fue consolidando, hasta llegar a un rango meta de la inflación anual de $4\pm 2\%$ en 2017. FMI (2022b) indica que los niveles de inflación disminuyeron desde la adopción del régimen de metas de inflación y ha sido inferior a otros países emergentes. Sin embargo, la volatilidad de la inflación, si bien también fue decreciendo, fue mayor a la de otros países de la región. Con relación a la nueva institucionalidad fiscal, se destaca la promulgación de varias leyes tendientes a incrementar la recaudación tributaria y moderar el crecimiento del déficit fiscal,

¹ Estimaciones del BCP, FMI y BBVA sugieren que la economía paraguaya es más sensible a shocks de Brasil en comparación a Argentina. Un shock de 1 p.p. en el crecimiento de Brasil originaría una disminución de entre 0,5 y 0,75 p.p. en el crecimiento paraguayo mientras que si el shock proviene de Argentina el impacto sería de entre 0,1 y 0,4 p.p. Por otro lado, una depreciación del tipo de cambio real bilateral de 10% de Brasil y Argentina con respecto al guaraní conduciría a una disminución de la tasa de crecimiento de Paraguay de 0,4 p.p. y 0,6 p.p., respectivamente. No obstante, los shocks provenientes de Argentina suelen ser más frecuentes y de mayor magnitud.

entre ellas la Ley de Adecuación Fiscal en 2004,² la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en 2013,³ y la Ley de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario en 2019.⁴ Además, la gestión del gasto público como herramienta de política contracíclica fue un elemento clave para la mayor estabilidad (Almeida *et al.*, 2018; FMI, 2019). En términos generales, de acuerdo con un estudio del BID se observa un comportamiento anticíclico tanto del gasto total como de la inversión pública, siendo este último el que presenta mayor efecto dinamizador sobre la economía en comparación al gasto corriente (Izquierdo *et al.*, 2018).⁵

La inflación continuó su senda de decrecimiento ante expectativas ancladas. La inflación anual promedio para el período 2011-19 fue 4,1%, presentando una ten-

² La ley estableció una tasa de 10% para los tres principales tributos: renta de las actividades comerciales, industriales y de servicios (IRACIS), que anteriormente era 30%, y a la renta agropecuaria (IRAGRO), a la renta personal (IRP) que entraría en vigor en 2005 pero que fue postergado hasta 2012 y al valor agregado (IVA). Además, estableció la tasa del 10% para el Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC).

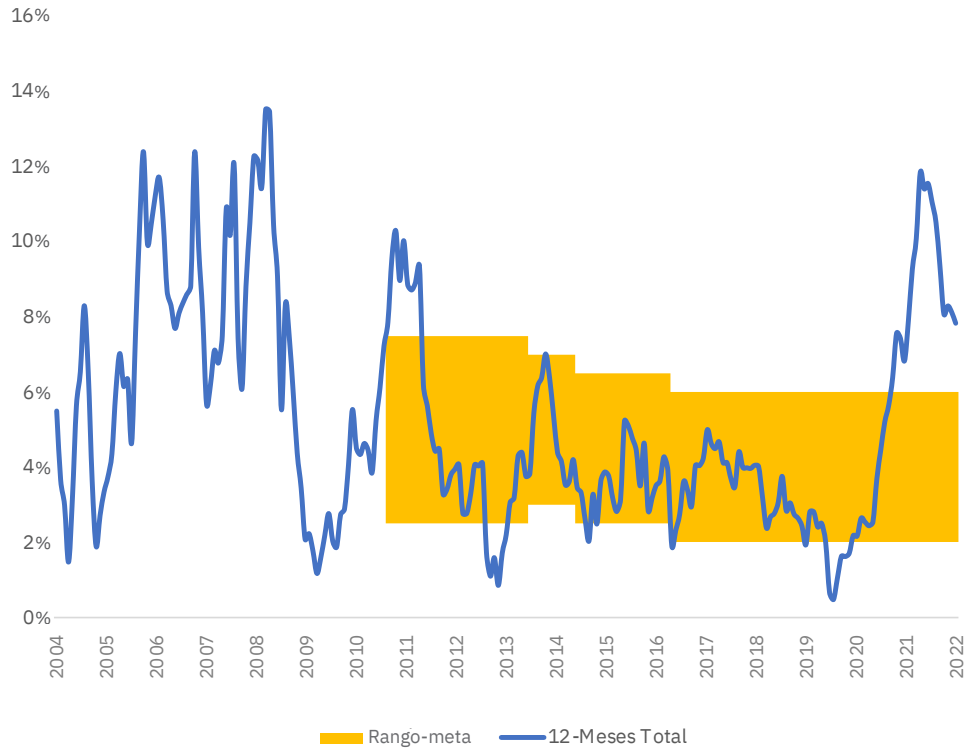
³ La LRF fue promulgada en 2013 y entró en vigor en 2015. Establece un tope al déficit fiscal de la Administración Central de 1,5% del PIB (puede extenderse hasta 3% del PIB mediante el uso de las cláusulas de escape en situaciones excepcionales) y un límite al crecimiento anual del gasto primario corriente real del sector público de 4%. Adicionalmente, restringe incrementos salariales y limita la ejecución del gasto durante años electorales.

⁴ El objetivo es la simplificación de los procedimientos y la eliminación de fugas impositivas sentando dos rubros principales: renta y consumo. Por una parte, se creó el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), que unificó el IRACIS, IRAGRO y el IRPC, el Impuesto a los Dividendos (IDU) estableciendo menor carga impositiva para los accionistas, y el Impuesto a la Renta de No residentes (INR). A su vez, se modificaron las bases imponibles del IRP. Con relación al IVA, se estableció la exoneración del pago a pasajeros del transporte público y la devolución del IVA a productos agrícolas, entre otros. Además, se aumentaron las tasas del impuesto selectivo al consumo (ISC) en productos seleccionados. Se estima que la misma generó ingresos adicionales equivalentes a 0,2% del PIB anual.

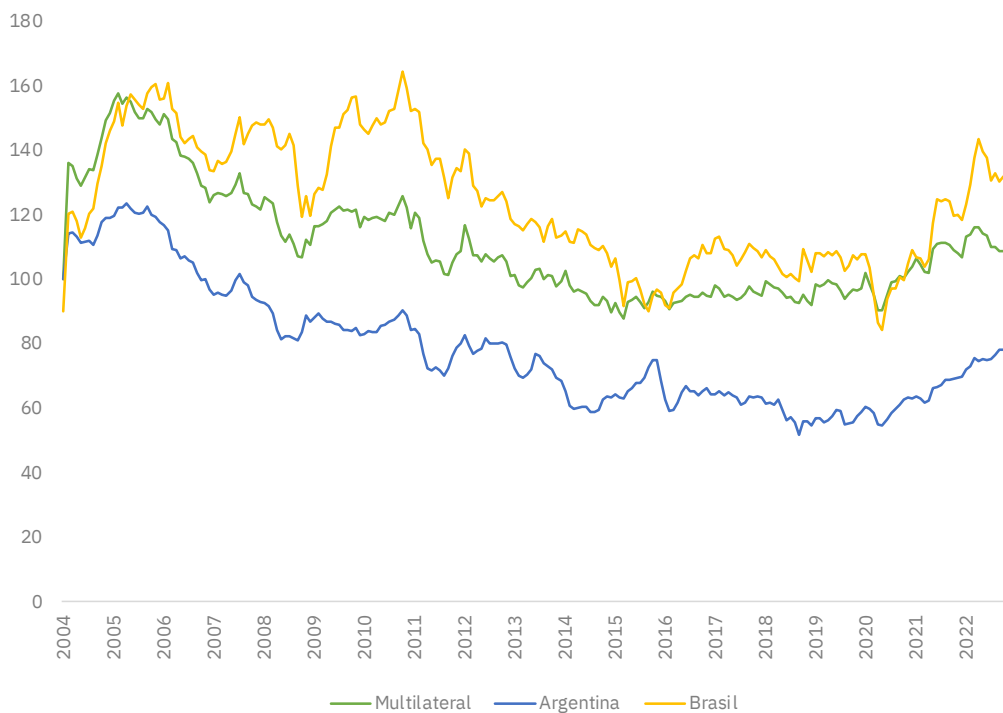
⁵ El multiplicador del gasto de capital en Paraguay en el mediano plazo está levemente por debajo de 1, mientras que el del gasto corriente es cercano a 0 (Izquierdo *et al.*, 2018). Por su parte, David (2017) encuentra que el multiplicador del gasto de capital en el mediano plazo para Paraguay se encuentra entre 0,4 y 2, dependiendo de la estimación, y que es superior al multiplicador del gasto corriente, que se encuentra entre 0,1 y 0,9.

Gráfico 1.4. Evolución del nivel de precios y tipo de cambio real

a. Inflación (variación interanual)



b. Tipo de cambio real (índice, 2004=100)

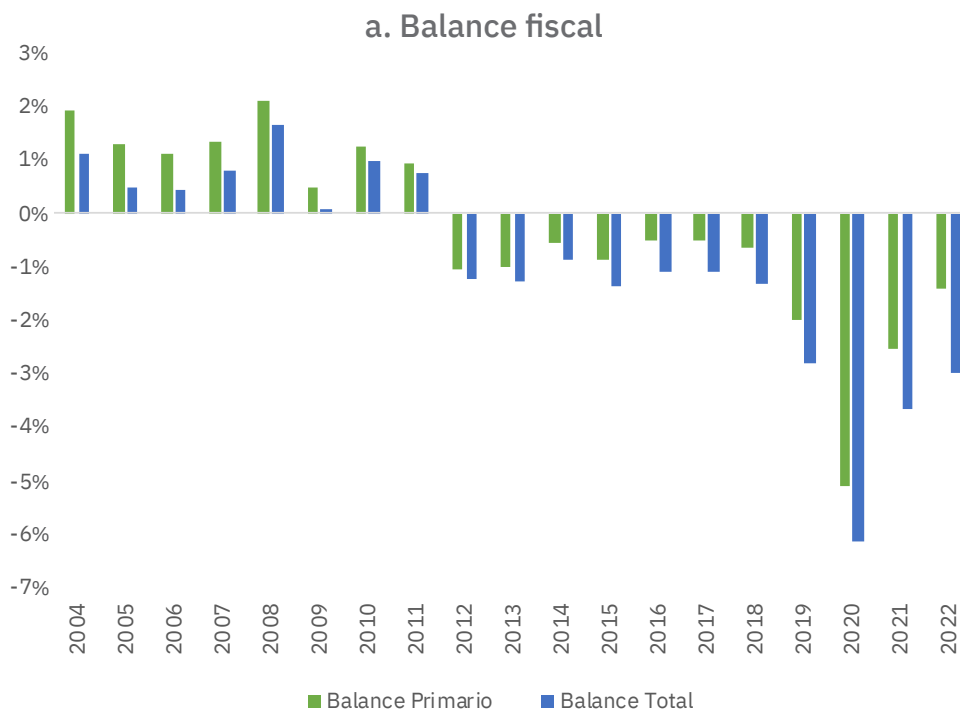


Fuente: elaboración propia en base a datos del BCP.

dencia a la baja en comparación al 6,8% del período 2004-2010, anterior a la implementación del régimen de metas de inflación. Desde entonces, la tasa de inflación anual se ha mantenido dentro del rango-meta en 81% del tiempo, proporción mayor a la de otros países emergentes con regímenes comparables (Gráfico 1.4)⁶. Esto permitió que el rango meta de la tasa de política monetaria vaya en descenso. Por su parte, la flexibilidad del tipo de cambio siguió actuando como amortiguador ante shocks externos. A fin de 2019 el tipo de cambio real se situaba 5,1% por debajo del promedio de los últimos diez años. En particular, Paraguay muestra un encarecimiento relativo respecto a Argentina y Brasil (16% y 9% por debajo al promedio de los últimos diez años, respectivamente).

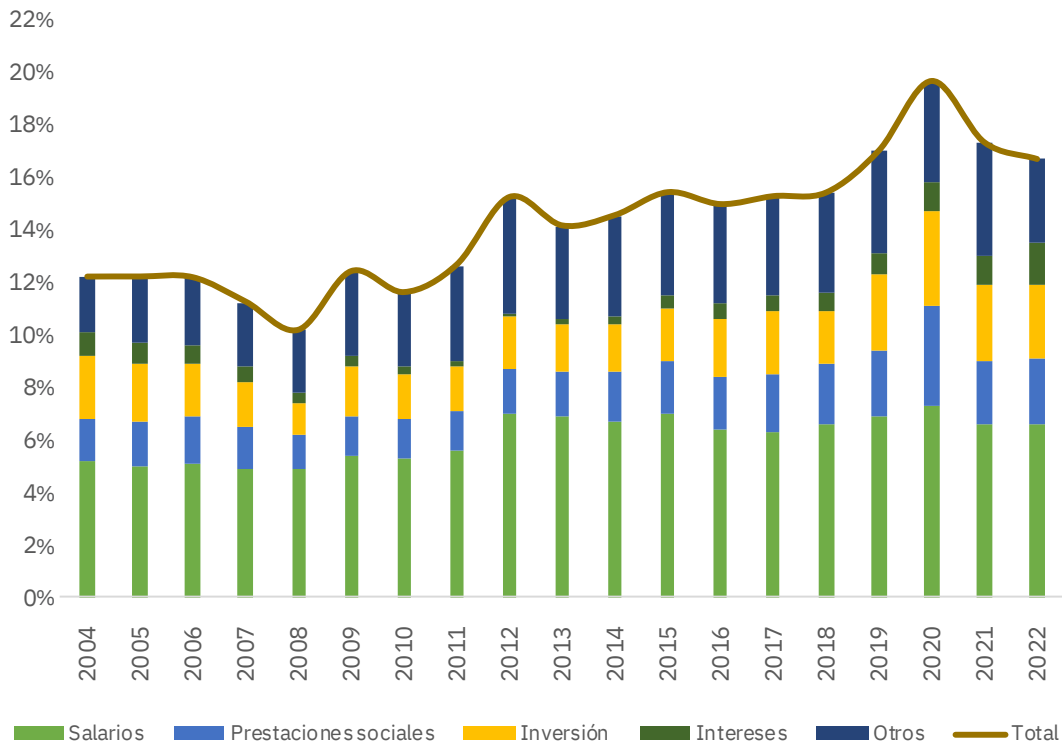
A pesar de la nueva institucionalidad fiscal, las finanzas públicas se fueron deteriorando como consecuencia de la rigidez del gasto público. Entre 2004 y 2019, los ingresos tributarios presentaron una tendencia positiva impulsados por las reformas tributarias, pasando de 8,6% del PIB en 2004 a 10% del PIB en 2019, pero la recaudación tributaria se encuentra entre las menores de la región. Por su parte, los ingresos no tributarios promediaron 4,2% del PIB, representando un tercio de los ingresos públicos totales. Por otro lado, el gasto corriente creció de 9,8% del PIB en 2004 a 14,1% del PIB en 2019, siendo el rubro que más se ha incrementado el de salarios, que aumentó 34,8% entre 2004 y 2019 (Gráfico 1.5). De hecho, la relación entre gasto salarial e ingresos tributarios pasó de 60% a 70% en este período.

Gráfico 1.5. Cuentas públicas de la administración central
(% del PIB)

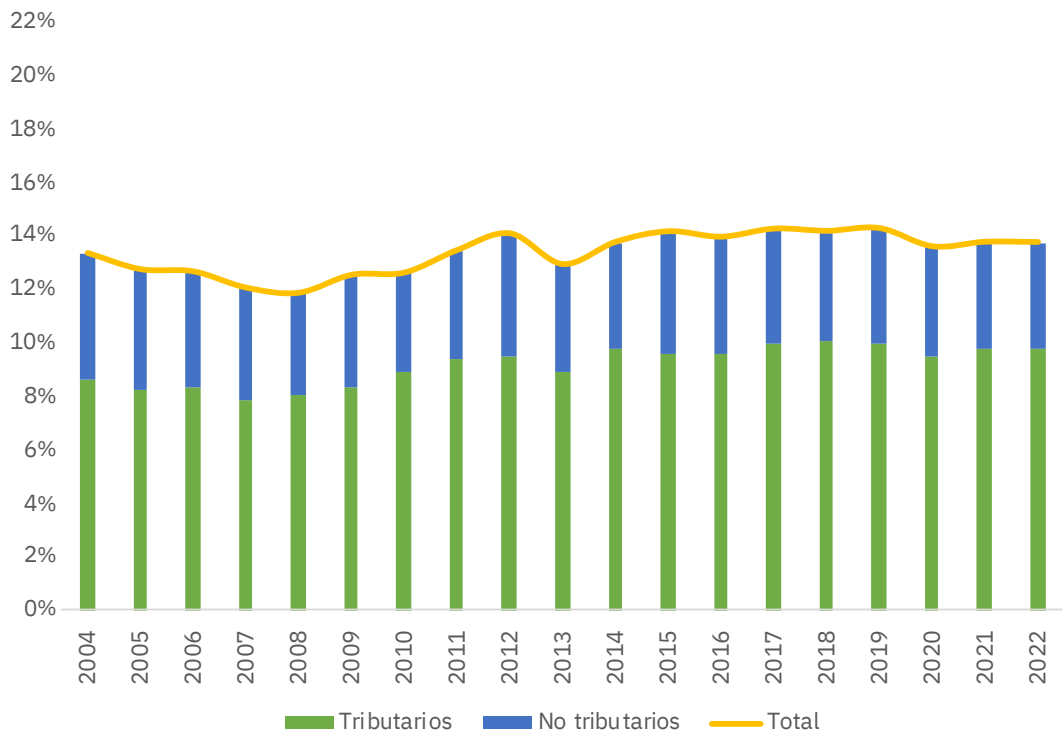


⁶ A pesar de enfrentarse a perturbaciones externas de la oferta en el período post COVID-19 que provocaron un aumento de la inflación por encima del rango-meta en 2022, el Banco Central de Paraguay ha sido proactivo y eficaz en el control de la inflación mediante el ajuste en su tasa de política monetaria y actualmente la inflación se encuentra en proceso de convergencia al centro del rango-meta.

b. Gastos por categoría



c. Ingresos por categoría



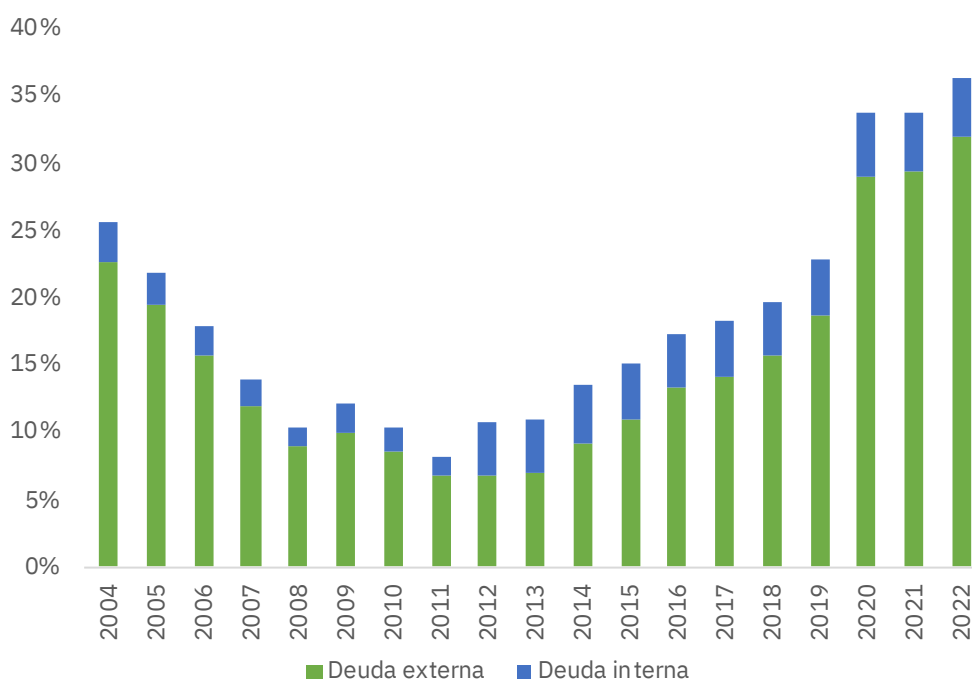
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y BCP.
Nota: "Otros" se refiere a uso de bienes y servicios, donaciones y otros gastos corrientes.

Por su parte, la inversión pública ha promediado 2% del PIB. Tras la reforma tributaria de 2004 y hasta 2011, el balance fiscal de la Administración Central fue superavitario. Sin embargo, a partir de 2012 éste se tornó negativo como consecuencia del incremento permanente del gasto corriente, lo que derivó en la posterior aprobación de la LRF.⁷ En efecto, hasta 2018 el déficit fiscal de la Administración Central se mantuvo por debajo del límite del 1,5% del PIB establecido por la LRF y excediéndolo por primera vez en 2019, previa aplicación de las cláusulas de escape.⁸ Esto se debió a que la inversión pú-

blica aumentó casi 50% como medida contracíclica ante la desaceleración económica de 2019, explicada por shocks climáticos.⁹

La deuda pública con relación al PIB ha seguido una trayectoria creciente pese a mantenerse entre los niveles más bajos de la región.¹⁰ Durante el período 2004-2011 la deuda pública con relación al PIB se fue reduciendo apoyada por la nueva institucionalidad fiscal (Gráfico 1.6). Sin embargo, entre 2012 y 2019 la deuda pública se duplicó pasando de 10,9% a 22,9% del PIB, explicada en parte por el menor ritmo de

Gráfico 1.6. Deuda pública con relación al PIB



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

⁷ El deterioro del balance fiscal en 2012 se explica principalmente por el aumento del gasto salarial de casi 30% aprobado por el Congreso, órgano que tiene fuertes atribuciones presupuestarias en el caso de Paraguay.

⁸ Las cláusulas de escape consideradas en la LRF contemplan excepciones en casos de emergencia nacional, crisis internacionales que afecten seriamente la economía nacional o caída de la actividad económica interna, y permiten la extensión del límite del déficit hasta 3% del PIB. En 2019 el déficit fiscal fue 2,9% del PIB.

⁹ En 2019 la inversión pública alcanzó uno de sus valores históricos de U\$S 1.121 millones (3% del PIB).

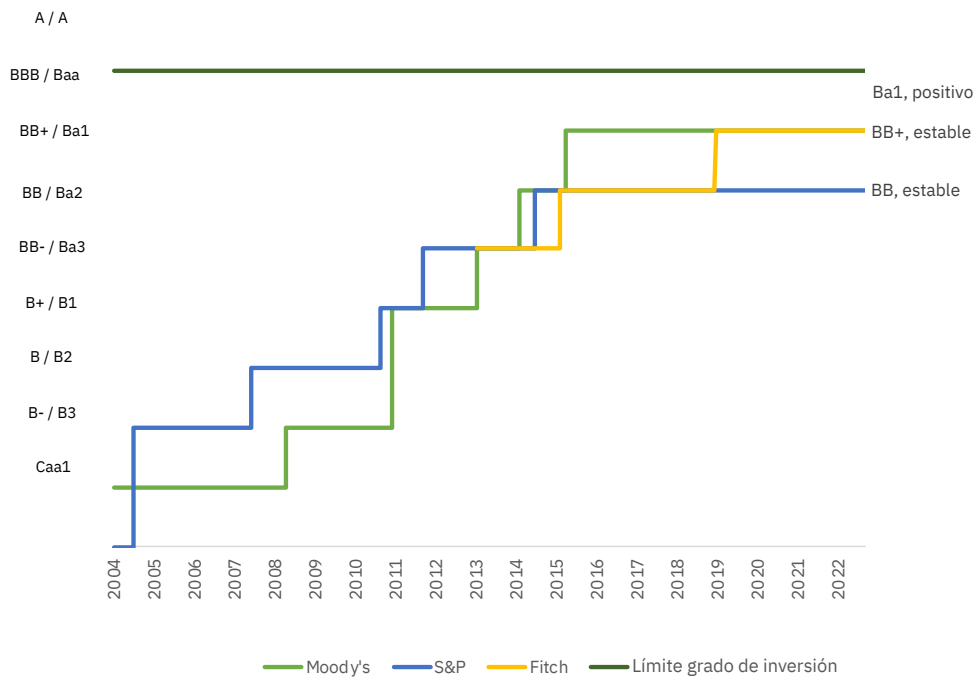
¹⁰ El promedio de la deuda pública con relación al PIB de los países latinoamericanos se encuentra en torno a 70%.

crecimiento y el aumento del déficit fiscal. A su vez, desde 2013 Paraguay comenzó a emitir bonos soberanos en los mercados internacionales para financiar la inversión pública y refinanciar la deuda, lo que le permitió tener mayor acceso a financiamiento y por ende aumentar sus niveles de deuda.¹¹ En consecuencia, el grado de la dolarización de la deuda pública también ha ido aumentando (Gráfico 1.6).

La robustez macroeconómica ha repercutido en el ascenso de la calificación crediticia del país y los flujos de inversión extranjera directa (IED). El riesgo soberano de Paraguay,

medido por el *Emerging Markets Bond Index* (EMBI) disminuyó 37% en este período, y se ha mantenido en niveles relativamente bajos y constantes, y por debajo del promedio de ALC¹². Las calificadoras de riesgo que califican al país mejoraron su ranking hasta 2018; Paraguay subió seis escalones en el ranking de *Moody's*, cinco en el de *Standard & Poor's* y dos en el de *Fitch*. *Moody's* y *Fitch Ratings* le asignan un escalón previo al grado de inversor, mientras que *Standard & Poor's* dos (Gráfico 1.7). Como resultado, el saldo de la IED pasó de U\$S 892 millones en 2004 a U\$S 6.457 millones en 2019.

Gráfico 1.7. Evolución crediticia de Paraguay



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Bloomberg.

¹¹ Hasta entonces, la mayoría de la deuda externa provenía de organismos multilaterales y bilaterales de crédito, que pasaron de representar 91,4% en 2012 al 50,4% en 2022. Mediante la Ley de Presupuesto se autoriza al Ministerio de Hacienda a emitir y mantener en circulación bonos del Tesoro en los mercados nacionales e internacionales hasta cierto tope determinado en dicha ley. A febrero de 2023, el gobierno paraguayo ha realizado 9 emisiones soberanas en los mercados internacionales.

¹² El EMBI de Paraguay se encontraba 2,6 p.p. debajo del de los países latinoamericanos en 2019.

El funcionamiento del sistema financiero se ha ido fortaleciendo, pese a ser pequeño y poco profundo. Durante este período se introdujeron gradualmente mejoras en la regulación de bancos y financieras. Puntualmente, en 2016 fue promulgada la Ley de modernización y fortalecimiento de las normas que regulan el funcionamiento del sistema con una supervisión basada en riesgos y orientadas a seguir las mejores prácticas de acuerdo con los lineamientos del Acuerdo de Basilea. Además, se realizaron reformas en la banca pública, como la creación de la banca de segundo piso en 2005 (Agencia Financiera de Desarrollo) y una nueva carta orgánica del Banco Nacional de Fomento (BNF) en 2017. Esto ha tenido efectos positivos en la disponibilidad del financiamiento de largo plazo, especialmente para la vivienda, y en la caí-

da de las tasas de interés en general (por ejemplo, las tasas para préstamos para la vivienda cayeron cerca de 25 p.p.) (González, 2021). Por su parte, los indicadores de solvencia financiera sugieren que el sistema bancario ha estado adecuadamente capitalizado, es rentable, mantiene buena calidad de activos y presenta niveles moderados de mora.¹³ Sin embargo, si bien el grado de dolarización del sistema bancario ha ido decreciendo, aún permanece elevado; a fines de 2019, 44% de los depósitos y 45% de los créditos estaban denominados en moneda extranjera (Gráfico 1.8).

¹³ A diciembre de 2019, el indicador de liquidez del sistema bancario (medido como saldos disponible más inversiones temporales con relación a los depósitos) fue 36%, el índice de solvencia (C2 con relación a activos y contingentes ponderados) fue 17,2% y la tasa de morosidad (cartera vencida con respecto a la total) fue 2,45%.

Gráfico 1.8. Dolarización de los créditos y depósitos
(porcentaje del total)



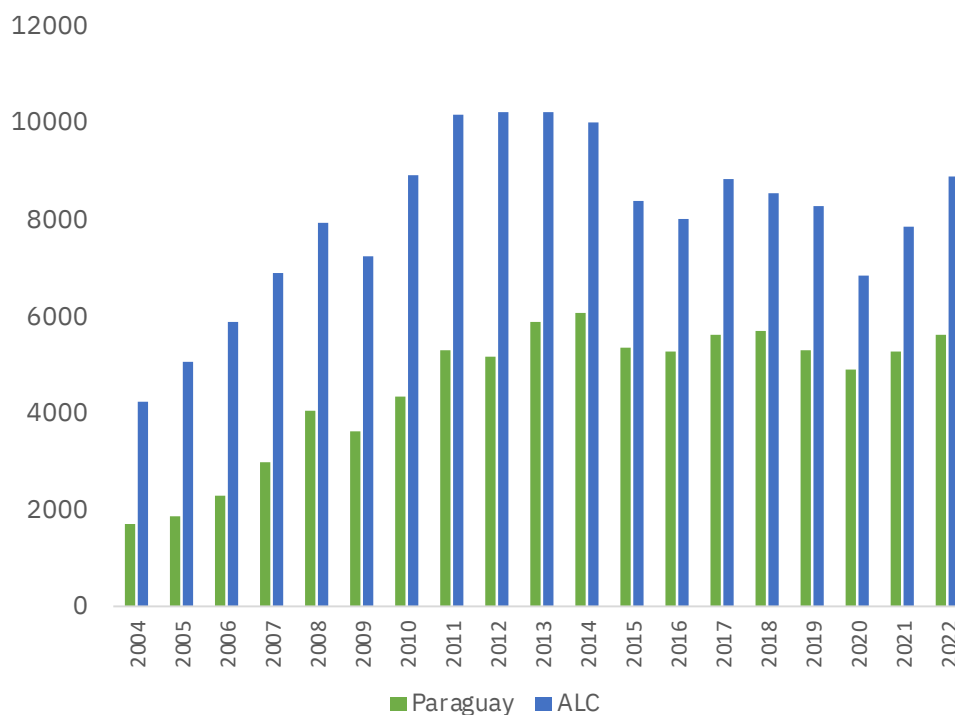
Fuente: elaboración propia en base a datos del BCP.

B. Desempeño social

El crecimiento económico, acompañado por políticas de protección social y mayor inversión social, contribuyeron a la reducción de la pobreza. De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, Paraguay se encuentra en la categoría de países con ingresos medio-alto.¹⁴ Entre 2004 y 2019 el PIB per cápita real creció 47,9% (23,8% en ALC). En consecuencia, la pobreza total y extrema presentaron reducciones considerables de 48,8% y 9,1% respectivamente en 2004, a 23,5% y 4,0% en 2019 (Gráfico 1.9).¹⁵ Sin

embargo, la pobreza, y especialmente la pobreza extrema afectan en mayor medida a los niños y adolescentes, que representan casi la mitad de los pobres y más de dos tercios de los pobres extremos. Paraguay fue uno de los países de la región con mayor aumento del gasto en protección social en la última década, pasando de US\$68 por persona en 2004 a US\$196 por persona en 2019.¹⁶ No obstante, esta cifra representa solo la mitad del gasto promedio de ALC. Asimismo, Paraguay está entre los países de la región con mayor proporción de su

Gráfico 1.9. PIB per cápita y pobreza
a. PIB per cápita (en dólares corrientes)



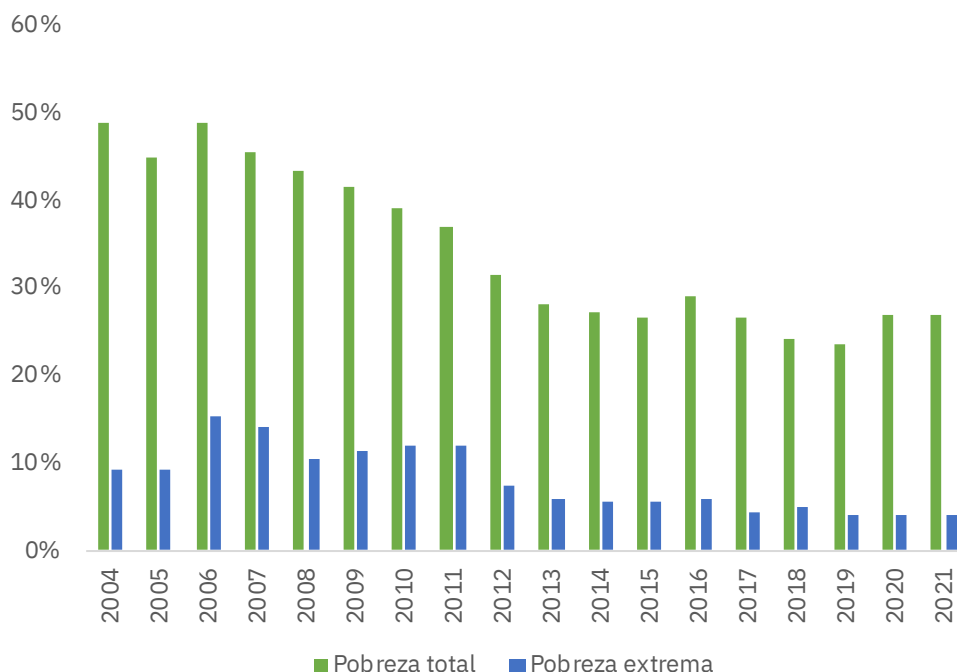
¹⁴ El ingreso anual per cápita en dólares corrientes correspondiente al rango medio-alto es de US\$4.046 a US\$12.535.

¹⁵ La pobreza y la pobreza extrema en ALC disminuyeron en promedio 44,5% y 51% respectivamente en dicho período.

¹⁶ Se destaca el programa de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã, destinado a garantizar un nivel mínimo de ingresos y que cubre a 180.000 familias en situación de pobreza por medio de una transferencia mensual promedio aproximada

de US\$ 40-50. También se estructuró un programa de prevención del trabajo infantil llamado Abrazos y otro de inclusión productiva conocido como Tenondera, los cuales cubren a 10.000 y 26.000 familias, respectivamente. Otro programa destinado a prevenir la pobreza en la edad adulta es la Pensión Alimentaria Adultos Mayores (PAAM) no contributiva, creada en 2009 y que alcanza a 217.000 personas de 65 años en adelante. Se estima que las transferencias de los programas Tekoporã y el PAAM previenen que 139.000 personas caigan por debajo de la línea de la pobreza.

b. Pobreza total y extrema



Fuente: elaboración propia en base a datos del BM y del INE.

gasto social en protección social (cerca de 39% en 2019), pero el mismo representa solamente 3,7% del PIB, muy inferior a Argentina, Brasil y Uruguay, que son los países de la región que más recursos destinan a la protección social (13%, 11% y 8,7% del PIB, respectivamente) (CEPAL, 2019). Además, la calidad y eficiencia del gasto social sigue enfrentando importantes desafíos.

La desigualdad de ingresos disminuyó, aunque permanece en niveles elevados. Además, esta caída no ha sido tan marcada y muy volátil. Entre 2004 y 2019, el coeficiente de Gini disminuyó de 0,58 a 0,46. La disminución de la desigualdad se ha dado tanto en las zonas urbanas como en las rurales, aunque en esta última siguen siendo más elevadas (Tabla A2).¹⁷ Estos avances tam-

bién se ven reflejados en el aumento de la proporción de la clase media en Paraguay, que pasó de 28,8% de la población en 2009 a 43,8% 10 años más tarde (el promedio en ALC fue 38%).¹⁸ No obstante, la percepción de inequidad en la distribución del ingreso es alta. Cerca del 80% de la población encuentra injusta o muy injusta la distribución del ingreso en Paraguay, de acuerdo con Latinobarómetro. Además, Paraguay está entre los países que más posiciones caen en el ranking del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas cuando el mismo se ajusta por desigualdad.

La informalidad laboral se ha mantenido alta. La tasa de empleo informal se redujo 1,2 p.p. desde 2014, ubicándose en 68,9% en 2019, por encima del promedio regional

¹⁷ En zonas urbanas la disminución fue de 13% a 0,42 en 2019, superior al valor observado en áreas rurales, donde la desigualdad de ingresos se redujo 11% a 0,47 en 2019.

¹⁸ De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, se entiende por clase media a la población que percibe entre US\$13 y US\$70 al día.

(62%). Los jóvenes son el grupo de mayor informalidad dado que 73% de las personas entre 15 y 29 años ocupadas cuentan con empleos informales. En términos de sectores, el de construcción es el que presenta las mayores tasas de informalidad, 87,4%. Esto también está relacionado con la alta proporción que representan los cuentapropistas en Paraguay, 44,7% del empleo en 2018 (38% promedio en ALC).

Persisten inequidades territoriales pronunciadas. Paraguay sigue siendo un país relativamente más rural que otros en la región. En efecto, 38,1% de la población paraguaya vive en zonas rurales mientras que la proporción promedio en ALC es 19,1%. En el período 2004-19, la pobreza rural fue 1,6 veces superior a la registrada en zonas urbanas, mientras que la pobreza extrema cuadruplica la observada en centros urbanos. Además, entre 2004 y 2019 la pobreza rural se ha reducido a una tasa menor que en áreas urbanas (17,5% la urbana y 33,4% la rural). Asimismo, 66% de la población indígena pertenece a hogares de bajos recursos. Esta inequidad territorial también está presente en la distribución del ingreso, con un coeficiente de Gini rural 10% superior al urbano.

La brecha de género es significativa en múltiples dimensiones. El Índice Global de Brecha de Género de *World Economic Forum* (WEF) 2022 posiciona a Paraguay en el puesto 80 de 146 países. En el mercado laboral, la participación en la fuerza laboral de las mujeres se encuentra 24 p.p. por debajo de la de los hombres (60% y 84% respectivamente)¹⁹ y las mujeres perciben en promedio 35% menos ingresos por igual tarea que los hombres, siendo esta brecha mayor en zonas rurales. Además, las mujeres enfrentan barreras para acceder a financiamiento; del total de créditos otorgados en 2019, 42% fueron destinados a mujeres. Asimismo, sólo 18,5% de empresas cuenta con mayoría accionaria femenina y 19,6% tiene mujeres ocupando cargos de alta gerencia y la proporción de cargos gerenciales ocupados por mujeres es 38%. En el ámbito político, solo el 15% de los escaños en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales fueron ocupados por mujeres en 2019 (el promedio en ALC es de 32%), de acuerdo con datos de la CEPAL.

¹⁹ La tasa media de participación de las mujeres en el mercado laboral en ALC es 49,9%, mientras que la de los hombres es 76,6% lo que representa una brecha similar a la que exhibe Paraguay.

II. PARAGUAY Y LA PANDEMIA (2020 – 2022)

Paraguay logró gestionar la pandemia con relativa eficacia. En términos sanitarios, las cifras de contagios y muertes se mantuvieron en general por debajo del promedio regional. Si bien el sistema de salud no colapsó llegó al límite máximo de utiliza-

ción de su capacidad instalada durante los momentos más críticos de la pandemia y los servicios debieron priorizar el acceso a camas de internación. La debilidad y las carencias históricas del sistema de salud sumado a la epidemia de dengue que atra-

vesaba el país llevó a la toma rápida de medidas sanitarias para contener la propagación comunitaria y evitar un colapso temprano. A su vez, se declaró una Ley de Emergencia a fines de marzo de 2020 que declaraba el estado de emergencia ante la pandemia de COVID-19 y establecía medidas de mitigación sanitarias y económicas a fin de garantizar los recursos financieros necesarios para el sistema de salud y la asistencia a los sectores más afectados. El paquete consistió en US\$1.990 millones (5,5% del PIB).

El sólido manejo macroeconómico de las últimas dos décadas junto con las medidas de apoyo implementadas oportunamente por el gobierno contribuyó a mitigar el impacto económico de la pandemia. La pandemia llegó a Paraguay en un momento en que la economía se estaba recuperando de una serie de shocks externos e internos que implicó una caída del PIB real de 0,4% en 2019. En 2020 la economía se contrajo por segundo año consecutivo, registrando una caída de 0,8%. El sector de servicios, que representa más de la mitad del PIB y dos tercios del empleo (75% en zonas urbanas) fue el más afectado por las medidas de confinamiento, registrando una contracción de 3,1%. Por el lado de la demanda, se destaca la contracción del consumo privado (-3,5%), que registró la primera caída interanual en 18 años. No obstante, dicha contracción económica se encuentra entre las menos severas de la región, que en promedio fue 6,8%, de acuerdo con datos del FMI. Esto se debe a una serie de medidas económica, financiera y sociales que tomó el gobierno y una estrategia de desconfinamiento gradual (cuadro A1).²⁰ Sumada a la Ley de Emergencia, en 2021 se aprobó la Ley de Consolidación Económica

²⁰ La menor contracción en la economía de Paraguay también se debió a la mayor intensidad del estímulo fiscal comparado con otros países de la región (el promedio de los paquetes en ALC representó 4,1% del PIB).

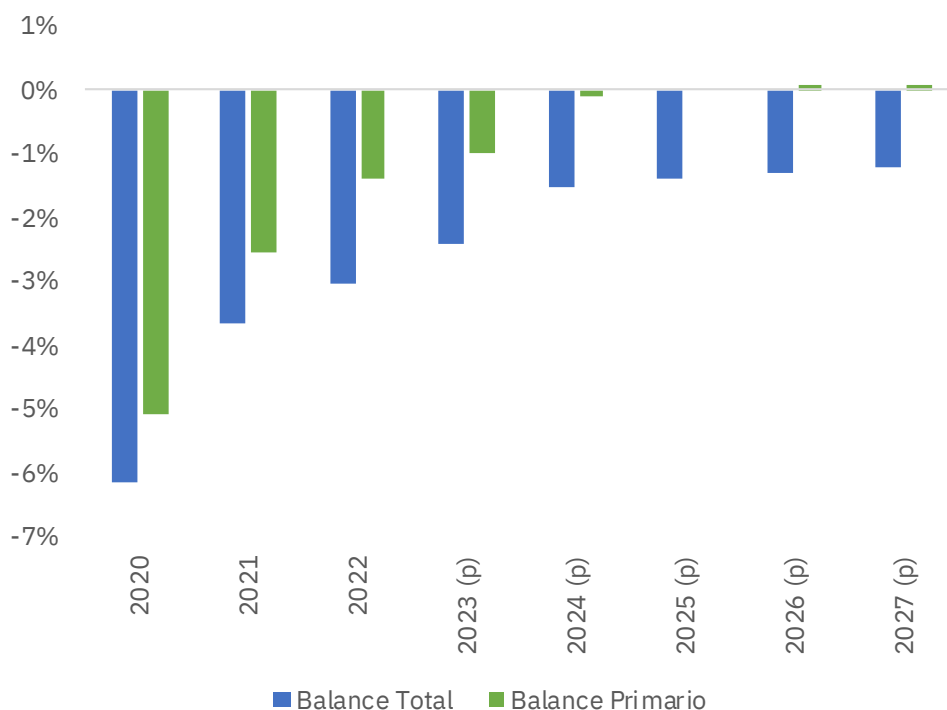
y Contención Social por US\$ 262 millones (0,5% del PIB) con el objetivo de sostener la recuperación de la economía.²¹ Así, en 2021 la economía paraguaya creció 4,1% (ALC creció en promedio 6,8%), impulsada por la recuperación del sector de servicios, de manufacturas y de construcción.²²

El deterioro de las cuentas públicas se agudizó como consecuencia de la pandemia y la respuesta de política contracíclica. En 2020 se suspendió la aplicación de la regla fiscal de manera excepcional dado que el déficit fiscal de la Administración Central alcanzó 6,1% del PIB (el límite de la LRF es de 1,5%). Esto fue consecuencia de la disminución de los ingresos tributarios por el confinamiento, por las medidas relacionadas a las prórrogas de los pagos de impuestos y por los menores flujos de comercio internacional, así como del aumento del gasto público para hacer frente a la pandemia. El gobierno se comprometió con un plan de consolidación fiscal gradual para que el déficit fiscal retorne a los niveles establecidos por la regla fiscal para 2024 (Gráfico 1.10). Las metas se han estado cumpliendo, impulsadas por la mejora en la recaudación tributaria y el desmantelamiento de los programas de apoyo transitorio, a la vez que la inversión pública retomó sus niveles previos a la pandemia. A su vez, la deuda pública con relación al PIB aumentó 12,4 p.p. con respecto a 2019, debido al aumento de la deuda en moneda extranjera, que pasó de representar 81,7% del total de la deuda a 86,9%.

²¹ Las medidas incluyen: facilitación del financiamiento a las MIPYMEs, exoneración de servicios básicos para los sectores de servicios, pago a trabajadores suspendidos y subsidios a los trabajadores en la frontera con Argentina, asistencia alimentaria a los sectores más vulnerables, compra de medicamentos e insumos médicos y fondos para la construcción de viviendas sociales, entre otros.

²² Si bien estas medidas han contribuido a la recuperación en el corto plazo, hay evidencia de que el efecto a largo plazo podría derivar en una menor productividad agregada al sostener empresas de baja productividad y rentabilidad (Kozeniauskas *et al.*, 2022).

Gráfico 1.10. Cuentas públicas de la Administración Central
(% del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

La adopción de medidas por parte del Banco Central y la banca pública contribuyeron a sostener la economía durante la pandemia facilitando el financiamiento al sector privado.

Entre marzo de 2020 y diciembre de 2021, los créditos al sector privado crecieron 18%, principalmente impulsados por el aumento de los créditos en moneda local (27%). El BNF otorgó 7.469 préstamos por US\$185 millones y la AFD canalizó créditos y líneas de financiamiento a 67.634 personas y/o empresas por un total de US\$1.037 millones, lo que representa cerca de 8% del total de créditos, los cuales fueron garantizados mediante el FOGAPY. A medida que los programas llegaron a su fin, el crédito en moneda local se ha ido desacelerando. La tasa de morosidad se ha mantenido moderada, promediando 2,8% desde que comenzó la pandemia, pero la vulnerabilidad podría ser mayor dado que 13,8% de los préstamos han

sido renovados, refinanciados o reestructurados y otro 8,9% de los préstamos se encuadran en las medidas excepcionales que otorgaron flexibilidad para la reprogramación de créditos por la crisis del COVID-19 (Cuadro A1). En ese contexto, en 2021 la AFD aprobó su nueva carta orgánica que le permite actualizar su estructura de gobierno corporativo y optimizar su organización, dotándola de mayores y mejores capacidades para el manejo de recursos financieros, estando facultada para emitir bonos o títulos de deuda en el mercado nacional e internacional, con respaldo de su propia cartera de créditos, y de esa manera obtener recursos sin comprometer al Tesoro Nacional.

Las medidas de confinamiento derivaron en un deterioro temporal del mercado laboral.

Las medidas de confinamiento llevaron a

una caída en las tasas de fuerza laboral y de ocupación y un aumento de la informalidad. Durante el momento más crítico del confinamiento en el segundo trimestre de 2020, la proporción de personas desocupadas, subocupadas e inactivas circunstanciales (personas que no pudieron buscar empleo debido a las medidas preventivas por el COVID-19), llegó a casi 20%. Estimaciones del BID encuentran una mayor salida de empleados en situación de dependencia, pero con contratos informales de trabajo (Acevedo *et al.*, 2021a). Los ingresos medios también sufrieron una merma. En Paraguay no existe el seguro de desempleo por lo que durante la crisis se estableció un subsidio de emergencia para los trabajadores formales e informales, este último alcanzando al 64% de los trabajadores informales. Si bien los indicadores laborales han venido mejorando, aun no alcanzaron los niveles previos a la pandemia.

Los avances en las áreas sociales sufrieron un retroceso pese a los programas implementados. La pobreza se incrementó de 23,5 en 2019 a 26,9% en 2020 y 2021. No obstante, si no se hubieran implementado los programas sociales de emergencia y fortalecido los existentes (cuadro A1), la pobreza y la pobreza extrema en 2020 hubieran sido 3,2 p.p. y 2,5 p.p. mayor, respectivamente. Se estima que cerca de 233.000 personas no cayeron por debajo de la línea de la pobreza gracias a estos beneficios. En las áreas urbanas ha sido donde la pobreza ha aumentado en mayor medida dadas las características del confinamiento.²³ Asimismo, las mujeres fueron el grupo con mayor aumento de la pobreza (15% en comparación a 13% en los hombres).

La pandemia evidenció las limitaciones de los programas de asistencia social existen-

tes para poder reaccionar rápidamente y de manera eficiente frente a un shock protegiendo a las familias más vulnerables. Hubo varios factores que impidieron identificar rápidamente a las familias más afectadas por la caída de ingresos y realizar las transferencias necesarios, entre ellos la ausencia de un registro único de beneficiarios, con informaciones actualizadas y precisas, la falta de un instrumento único de caracterización (proxy means) y focalización de beneficios, la baja cobertura en los quintiles inferiores y en zonas rurales, los errores de inclusión y sobre todo de exclusión y la falta de instrumentos de pago eficaces y transparentes. Fue necesario realizar un cruzamiento de bases de datos y otras fuentes de forma manual para poder verificar la elegibilidad de los beneficiarios de los programas de emergencia, con las consecuentes demoras en los procesos de pagos y en el seguimiento de beneficiarios.

La pandemia profundizó las deficiencias en el sector de educación. Paraguay experimentó uno de los cierres de escuelas más largos durante la pandemia, 178 días en comparación a 158 días en promedio en ALC, que a la vez fue mayor que a nivel mundial (95 días), de acuerdo con datos de UNICEF. La educación a distancia ha sido insuficiente debido a que el 92% de los estudiantes matriculados en el sector público y la mitad del sector privado no han tenido acceso a internet. En efecto, apenas 12% de los padres informaron que sus hijos recibieron clases en tiempo real durante el cierre de escuelas (OEI, 2021). En consecuencia, los costos de aprendizaje han sido altos, el Banco Mundial estima que casi 78% de los niños de 10 años se encuentran en situación de pobreza de aprendizajes y no pueden leer y comprender un texto simple y que como resultado de la pandemia esta cifra podría haber aumentado un tercio. Otra consecuencia es la mayor exclusión educativa a raíz de ta-

²³ Entre 2019 y 2021, la pobreza en zonas urbanas aumentó 27,7% mientras que en zonas rurales aumentó 3,6%.

sas de desvinculación más altas luego de la pandemia, especialmente en sectores más vulnerables. Estimaciones del BID sugieren que la tasa de asistencia de estudiantes de entre 6 y 17 años podría haber caído 0,7 p.p., es decir 12.000 estudiantes habrían abandonado las aulas entre 2019 y 2020, especialmente los de menores ingresos (Acevedo *et al.*, 2021b). De la misma manera, otro estudio del BID estima que el cierre de programas preescolares durante un año podría implicar pérdidas equivalentes a 5,2% del PIB (Lopez Boo *et al.*, 2020).

Los impactos de la pandemia fueron más pronunciados para las mujeres. En el mercado laboral, la tasa de desocupación de las mujeres llegó a duplicar la de los hombres y la fuerza laboral femenina cayó en mayor proporción. Esto se debe en parte a que los sectores de servicios fueron los más afectados por las medidas de confinamiento, que son aquellos con mayor participación femenina, y a que las mujeres tienen baja

representación en los sectores más dinámicos y vinculados a la tecnología. Además, de acuerdo con una encuesta realizada por el Banco Mundial, la pérdida de empleo femenino fue casi 3 veces más alta que la de los hombres, especialmente en los hogares con presencia de niños en edad escolar, donde fue 30% mayor, debido al mayor tiempo que las mujeres destinan a tareas de cuidado y domésticas no remuneradas. De igual manera, PNUD (2022) indica que una proporción significativa de las mujeres que volvieron a estar ocupadas migró al trabajo por cuenta propia, el cual está asociado a actividades económicas más precarias y de menor productividad (entre el último y primer trimestre de 2020 las trabajadoras en autoempleo crecieron 27%). Asimismo, el aislamiento generó un aumento de 11% en la cantidad de hechos punibles por violencia familiar en 2020 con relación al año anterior, y durante la cuarentena se reportó un incremento de 78% en las llamadas sobre violencia hacia la mujer.

III. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

El escenario internacional se ha complejizado y permanece la incertidumbre en los procesos de recuperación de la economía global luego de la pandemia, acrecentados por los impactos de la guerra entre Rusia y Ucrania. Las perspectivas de recuperación de la economía global han mejorado levemente a principios de 2023, pero aún el crecimiento económico mundial es débil en términos históricos, acompañado por políticas comerciales más proteccionistas

y la continuidad de disrupciones en las cadenas de suministros que afectan los flujos de comercio internacional. Puntualmente, Paraguay se ve afectado porque Rusia era uno de los principales destinos de las exportaciones de carne, lo que se vio alterado por el bloqueo de las transacciones de pago internacional.²⁴ Además, 15% de las

²⁴ Rusia es el segundo destino de las exportaciones de carne paraguaya luego de Chile. Las exportaciones de carne a Rusia disminuyeron 10,4% en 2022 con relación al año anterior.

importaciones paraguayas de fertilizantes provenía de Rusia, que también han sufrido restricciones además de un aumento significativo del precio. Por otro lado, si bien los precios de los bienes primarios exportados por Paraguay han mejorado, se anticipa que estos se estabilicen en el próximo quinquenio. Asimismo, el aumento de los precios de los alimentos sumados al mayor precio de combustibles afecta los términos de intercambio e incrementa las presiones inflacionarias propiciando un mayor endurecimiento de la política monetaria simultáneamente a nivel global en medio de una recuperación aún débil. Esta mayor incertidumbre también puede trasladarse a los mercados internacionales de capital, afectando la percepción de riesgo y el apetito de inversores en el país.

A nivel regional, se advierte una recuperación lenta en los países vecinos y una prolongación de sus desequilibrios macroeconómicos.

De acuerdo con el FMI, a enero de 2023 se espera que el crecimiento en el mediano plazo (2023-2027) en Brasil y Argentina promedie 1,5% y 2,0%, respectivamente. A su vez, visiones contrapuestas de los miembros del MERCOSUR y un proceso más lento de implementación del acuerdo comercial con la Unión Europea podrían quitar dinamismo al sector externo, esencial para el crecimiento de una economía pequeña y abierta como la de Paraguay. Esto está relacionado también a crecientes intereses en endurecer el acceso de productos agrícolas y otros a mercados europeos condicionados a criterios ambientales y de cambio climático. Además, un ambiente de mayor inestabilidad política y social en los países de ALC podría tener efectos negativos en el país.

Un escenario internacional menos favorable exacerba las vulnerabilidades internas y la urgencia de reconstruir las fortalezas macro-fiscales. El endurecimiento de las condiciones financieras internacionales

representa riesgos adicionales para la sostenibilidad fiscal dado el alto grado de dolarización de la deuda pública (86% de la deuda está denominada en moneda extranjera). Ante una deuda pública creciente y la necesidad de que el déficit fiscal retorne a niveles compatibles con la regla fiscal, se requiere avanzar con un plan de consolidación que enfrenta retos importantes, entre ellos avanzar con el fortalecimiento de la institucionalidad macro-fiscal. Por el lado del gasto, es preciso avanzar con las reformas estructurales pendientes en miras a mejorar la calidad del gasto público, tales como el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública, la reglamentación de la recientemente aprobada Ley de Compras Públicas, y la reforma de la administración pública y del servicio civil. Asimismo, la situación de la Caja Fiscal es crítica y generaría pérdidas importantes para las finanzas públicas de no revertirse su déficit en el corto plazo.²⁵ De acuerdo con estudios actuariales de la RedPlac del BID, en 2028 se acabarían los recursos de la Caja Fiscal y el déficit sería financiado sólo con recursos públicos. Por el lado del ingreso, el aumento de los ingresos tributarios es limitado en un contexto de elevados niveles de informalidad, por lo que se precisan mayores esfuerzos de recaudación de ingresos públicos (tributarios y no tributarios) en los niveles central y subnacional de gobierno.

Paraguay podría obtener ingresos adicionales derivados de la renegociación con Brasil del Anexo C del Tratado de Itaipú. A principio de 2023, Paraguay canceló la deuda con Brasil por la construcción de la represa de Itaipú lo que habilita a una renegociación de las bases financieras de la enti-

²⁵ La Caja Fiscal es la institución encargada de la administración del sistema de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos y la tasa de aporte representa el 16% del salario. El esquema contributivo tiene garantía estatal, donde el Estado asume el pago de pensiones ante la insuficiencia de recursos de las entidades previsionales.

dad, especialmente el costo del servicio de electricidad. A fin de calcular la tarifa de electricidad, se incluyen los diversos gastos que tiene la entidad binacional dentro de su presupuesto, siendo hasta entonces la deuda la principal erogación (pago anual de US\$2.000 millones). Ante esta situación, los países pueden negociar si deciden disminuir la tarifa, o mantenerla y recaudar lo que se desembolsaba por el pago de la deuda (o alguna opción intermedia). De ser así, Paraguay podría contar con hasta US\$1.000 millones adicionales por año. Las opiniones están divididas entre aquellos que opinan que es más conveniente mantener la tarifa y destinar los ingresos adicionales a la inversión pública, y aquellos que piensan que es mejor abaratar los costos de la electricidad, aunque los beneficios para Paraguay serían menores ya que solo utiliza en promedio menos del 20% de su producción propia y el resto la vende a Brasil.

Las perspectivas de crecimiento en el mediano plazo han ido cayendo y se encuentran por debajo del promedio de la última década. De acuerdo con el FMI, el crecimiento potencial de Paraguay se encuentra en 3,5% y el promedio de crecimiento esperado para el mediano plazo (2023-2027) es 3,7% (WEO, octubre 2022). No obstante, inversiones privadas importantes podrían dinamizar la economía en los próximos años atenuando la desaceleración del crecimiento potencial. Por un lado, se ha comenzado la construcción de una planta de celulosa que implica una inversión de US\$ 3.600 millones (aproximadamente 8,3% del PIB), la mayor inversión privada en la historia del país, con capitales paraguayos, suecos y austriacos.²⁶ La misma está ubicada en la zona de Concepción, al norte del país, y generaría

4.000 empleos directos, 16.000 empleos indirectos en Paraguay y otros 20.000 empleos indirectos en la región. En la etapa de construcción de la planta serán empleadas aproximadamente 8.000 personas. El proyecto prevé obras complementarias como la construcción de una subestación y una línea de transmisión de 25 km. para conectar a la red nacional de energía y una instalación portuaria fluvial para carga de celulosa en barcazas (BID, 2021). Por otro lado, en 2024 se instalará la primera planta de biocombustible con una inversión brasileña aproximada de US\$1.000 millones que generará 3.000 puestos de trabajo durante la fase de construcción y 5.400 durante la etapa de operación.

La vulnerabilidad a shocks climáticos y sus consecuencias se incrementarán. Uno de los posibles escenarios de cambio climático proyecta que la región oriental de Paraguay, donde se concentra la mayor parte de la producción agrícola del país, experimentará un aumento de la temperatura de 1°C a 2°C para 2040, y hasta 3°C en todo el país para 2070. Esto tendrá consecuencias negativas para el sector primario que serán aún mayores si no se adoptan medidas efectivas de adaptación. Un estudio de CEPAL (2014) estima el costo total del cambio climático sobre la economía entre US\$14.300 y US\$80.200 millones en el caso de un aumento continuo de la temperatura media equivalente a 4,2°C para 2100, y entre US\$9.700 y US\$50.500 millones en el caso de un aumento de la temperatura de 3,4°C. En consecuencia, a fines de este siglo, Paraguay podría perder anualmente 2% de su PIB. A esto se suman las demandas de ciertos mercados internacionales, como la Unión Europea, por condiciones de producción sostenible y mayores compromisos por preservar la biodiversidad y evitar la deforestación y degradación ambiental, lo que podría comprometer los flujos de exportaciones

²⁶ La empresa además invertirá US\$3.200 millones en la construcción de una planta de energía a partir de biomasa; la licencia otorgada para tal propósito en junio de 2022 constituyó la primera licencia para producción y transporte de energía independiente que se otorga a una firma privada en Paraguay (Agencia IP 2022).

paraguayas. En este contexto, Paraguay se ha comprometido a una reducción del 10% de los gases de efecto invernadero para 2030 en comparación con un escenario sin cambios para dicho año, y de 20% con apoyo adicional de la cooperación internacional. Estos esfuerzos se centran en cinco sectores principales: energía, agricultura, silvicultura, uso del suelo, y procesos industriales y residuos.²⁷

²⁷ En términos de capital natural, las áreas importantes de aplicación para la mitigación incluyen: a) compromisos para mejorar las prácticas de agricultura de conservación; b) mejora de la aplicación y el cumplimiento de la ley nacional de deforestación cero; c) aumento de la superficie de zonas forestales certificadas de servicios ecosistémicos en un 60% para 2030; d) crear 187.942 hectáreas adicionales de zonas de plantaciones forestales para proporcionar fuentes adicionales de bioenergía de aquí a 2030; e) restaurar al menos 4.588 hectáreas de zonas forestales aguas arriba de importantes instalaciones hidroeléctricas (junto con Argentina y Brasil) para 2030; f) reforzar y mejorar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, aumentando la superficie total de áreas protegidas en un 18% para 2030; y g) aumentar e implementar las áreas forestales REDD+ para créditos de carbono en los mercados internacionales para 2030. La evidencia sugiere que el impacto sobre el crecimiento depende de las estrategias adoptadas por los países para implementar estos compromisos (Hassler *et al.*, 2021).



Capítulo II

IDENTIFICACIÓN DE DESAFÍOS DE DESARROLLO

I. PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO

El crecimiento de Paraguay estuvo sustentado por la acumulación de factores productivos.

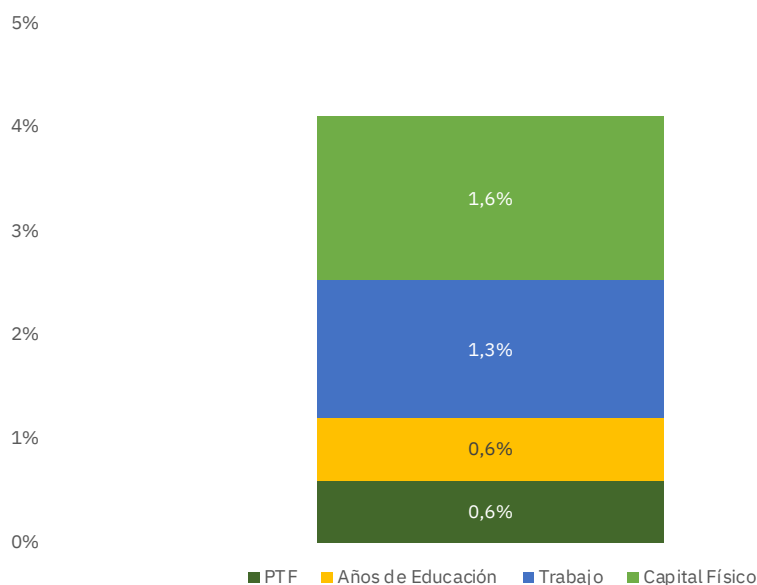
El capital humano (fuerza de trabajo ajustada por años de educación promedio) contribuyó a casi la mitad del crecimiento en el período 2004-2019, siendo el crecimiento del número de trabajadores (sin ajustar por nivel educativo) el que explica en mayor medida este incremento. Por su parte, la acumulación de capital físico representó 38% del crecimiento promedio (la inversión privada como porcentaje del PIB pasó de 17,3% en 2004 a 18,2% en 2019). Por el contrario, el incremento de la productividad total de los factores (PTF) explica solamente 14% del crecimiento y la contribución de la PTF al crecimiento ha sido volátil y se ha ido reduciendo (Gráfico 2.1).

Las ganancias de productividad han sido limitadas.

La productividad de Paraguay con relación a la de Estados Unidos mantiene niveles apenas superiores a los experimentados hace 15 años y se ubica en torno al promedio de la región (Gráfico 2.2). La productividad laboral, especialmente en sectores tradicionales, registró un aumento mayor a la del capital. Entre 2004 y 2019 la productividad laboral evidenció un crecimiento anual promedio de 1,5% mientras que la productividad del capital físico se incrementó en promedio 1% por año. Especialmente en el sector primario la productividad laboral creció 8% anual en promedio, impulsada por la mecanización de la agricultura y ganadería, que junto con otras mejoras, como la genética, ha genera-

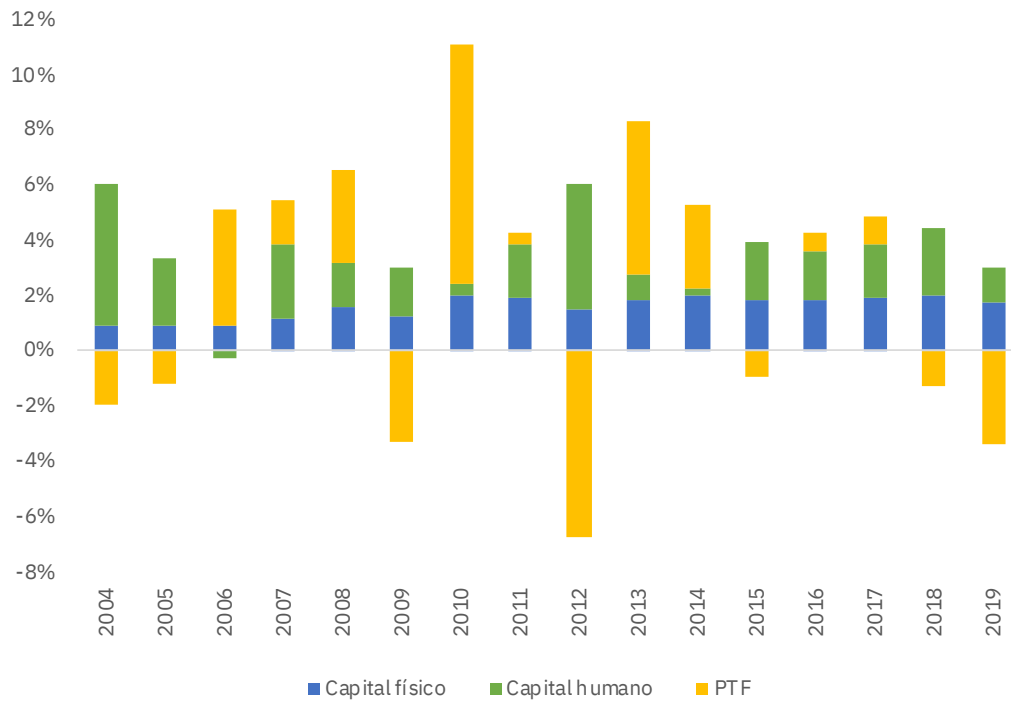
Gráfico 2.1. Contribución al crecimiento²⁸

a. Promedio 2004-19



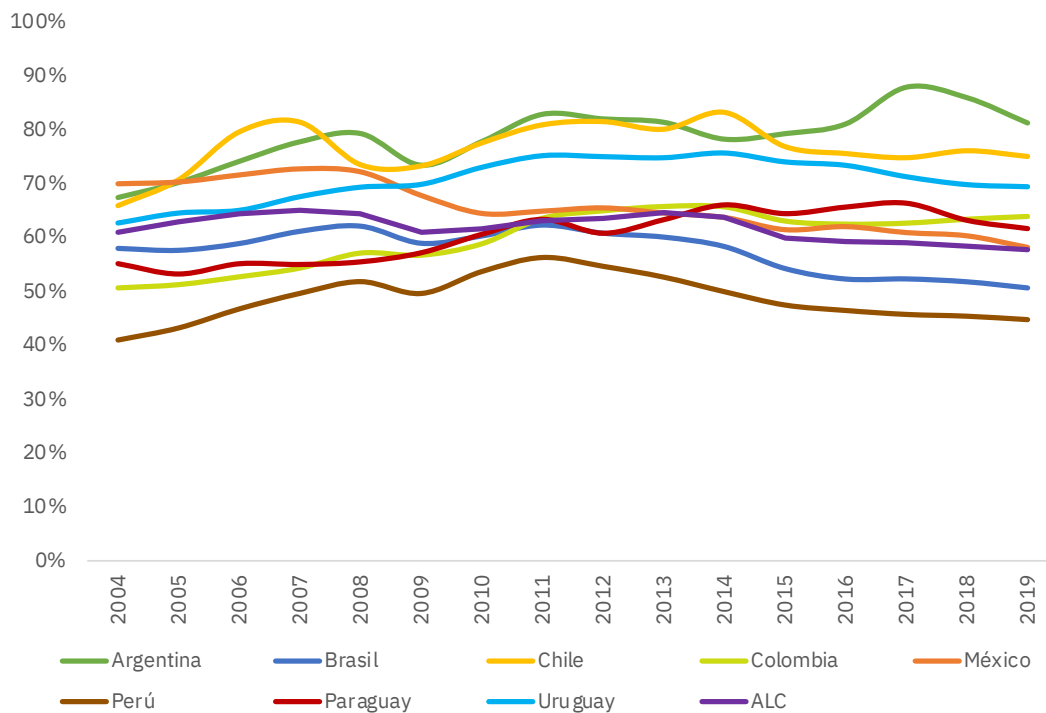
²⁸ Para realizar el cálculo de la PTF se utiliza la función de producción $Y=AK^{1-\alpha}L^\alpha$, donde Y se refiere al PIB real, A al parámetro de productividad, K al stock de capital físico, L al capital humano y α a la participación del trabajo (0,5). De acuerdo con estudios para Paraguay, la participación del trabajo se estima entre 0,45 y 0,7 (Aquino, 2015; Jara, 2021). Se realizaron las estimaciones con distintos valores de este parámetro y los resultados se mantienen relativamente estables.

b. Evolución



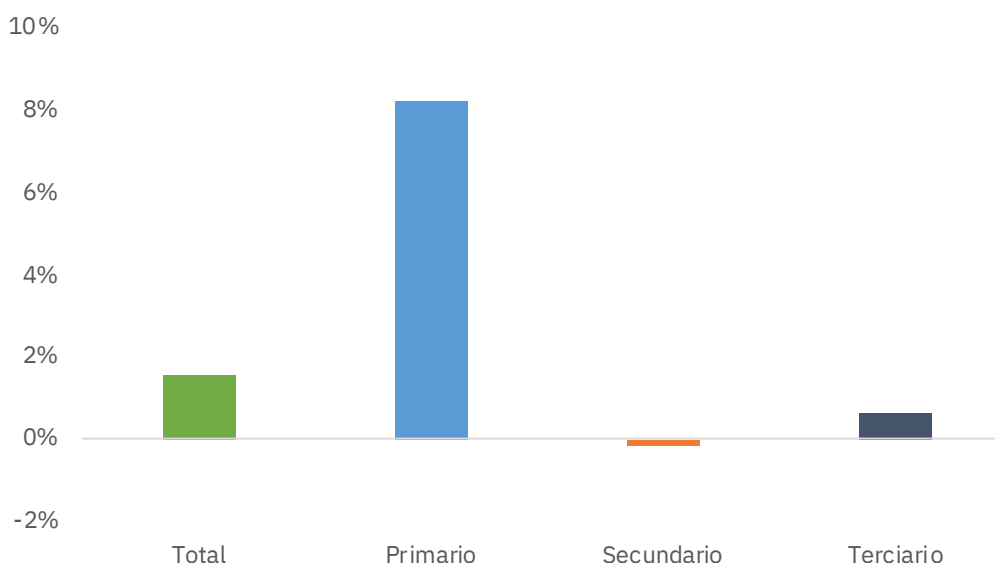
Fuente: elaboración propia en base a datos del BCP, INE, PWT y Feenstra et al. (2019).

Gráfico 2.2. Productividad relativa a la de Estados Unidos



Fuente: elaboración propia en base a PWT.

Gráfico 2.3. Crecimiento de la productividad laboral por sector
(promedio 2004-2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCP y Feenstra et al. (2019).

do que se vuelvan actividades más productivas, pero menos trabajo-intensivas (Cresta *et al.*, 2018).²⁹ Por su parte, la productividad laboral en el sector industrial presentó una reducción anual promedio de 0,15%, mientras que en el sector de servicios experimentó un aumento de 0,6% (Gráfico 2.3).

La baja productividad de la economía y la alta informalidad están directamente relacionadas y constituyen un círculo vicioso para el crecimiento sostenido e inclusivo de Paraguay. Más allá del contexto macroeconómico favorable experimentado hasta la llegada de la pandemia, la economía sigue siendo altamente informal, lo que refleja la existencia subyacente de factores sociales, productivos e institucionales que afectan los esquemas de incentivos a la acumulación de capital físico y humano y perpetúan un ciclo de exclusión para gran

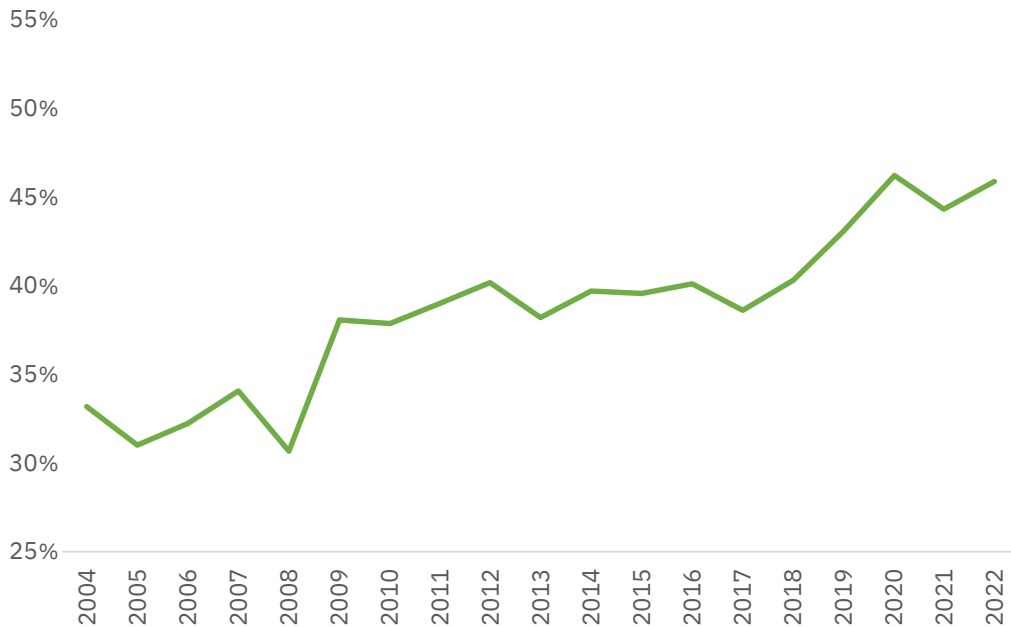
parte de la población. En efecto, la informalidad es el principal obstáculo identificado por las firmas paraguayas en el ambiente de negocios de acuerdo con la Enterprise Survey 2017. De acuerdo con distintas estimaciones, la economía informal ha representado en promedio 37% del PIB durante el período 2004-2019 (Gráfico 2.4), similar al promedio regional, mientras que la informalidad laboral alcanza a dos tercios de los trabajadores. Adicionalmente, períodos de crisis como el vivido durante la pandemia conllevan a un aumento de los niveles de informalidad, que luego son difíciles de revertir.

Paraguay necesita articular nuevas fuentes de crecimiento sustentadas por una fuerza laboral capacitada y acompañadas por un marco regulatorio eficiente y más propicio para el surgimiento y desarrollo de un sector productivo moderno e innovador que genere empleos de calidad y lidere la transformación económica. En este contexto, se destacan

²⁹ La población ocupada en el sector primario decreció 2% entre 2004 y 2019.

Gráfico 2.4. Economía informal en Paraguay y ALC

a. Economía subterránea en Paraguay (% del PIB)³⁰



b. Economía informal en ALC (% del PIB, promedio 2004-2018)³¹



Fuente: elaboración propia en base a datos de Pro Desarrollo y Banco Mundial.

³⁰ Según Pro Desarrollo, por economía subterránea se entiende el conjunto de actividades que no se declaran y se realizan al margen de las normas tributarias y/o legales (Mentu, 2020).

³¹ El Banco Mundial estima la economía informal a través de indicadores basados en modelos de causas múltiples de la producción informal como porcentaje del PIB.

los siguientes pilares de desarrollo: (1) Inversión en capital humano, (2) Desarrollo productivo e inserción internacional, y (3) Gestión pública y transparencia. La identificación de dichos pilares está basada en herramientas metodológicas rigurosas diseñadas por el BID, como el análisis de *Prioridades para la Productividad y el Ingreso* (Izquierdo *et al.*, 2016) y el de *Brechas de Desarrollo: Innovaciones Metodológicas e Inclusión de Indicadores del Sector Privado* (Acevedo *et al.*, 2019), todos descriptos en el Anexo III.

De igual forma, la priorización se sustenta en el conocimiento adquirido por el BID en las problemáticas planteadas y en el país. Por su parte, los temas relacionados con género e inclusión, cambio climático, transformación digital e institucionalidad son considerados de manera transversal dentro de estos tres pilares. A continuación, se describen las principales brechas en cada una de estas áreas prioritarias.

Cuadro 2.1. Pilares de Desafíos de Desarrollo



Inversión en capital humano

- Mejora del acceso y calidad de los servicios de salud y educación.
- Mayor eficiencia y cobertura de las políticas de protección y seguridad social.
- Infraestructura social y resiliente.



Desarrollo productivo e inserción internacional

- Aumento de la productividad.
- Internalización de la economía.
- Infraestructura productiva y resiliente.



Gestión pública y transparencia

- Fortalecimiento del marco fiscal.
- Mejora de la gestión pública a nivel nacional y subnacional.
- Robustecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

II. INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

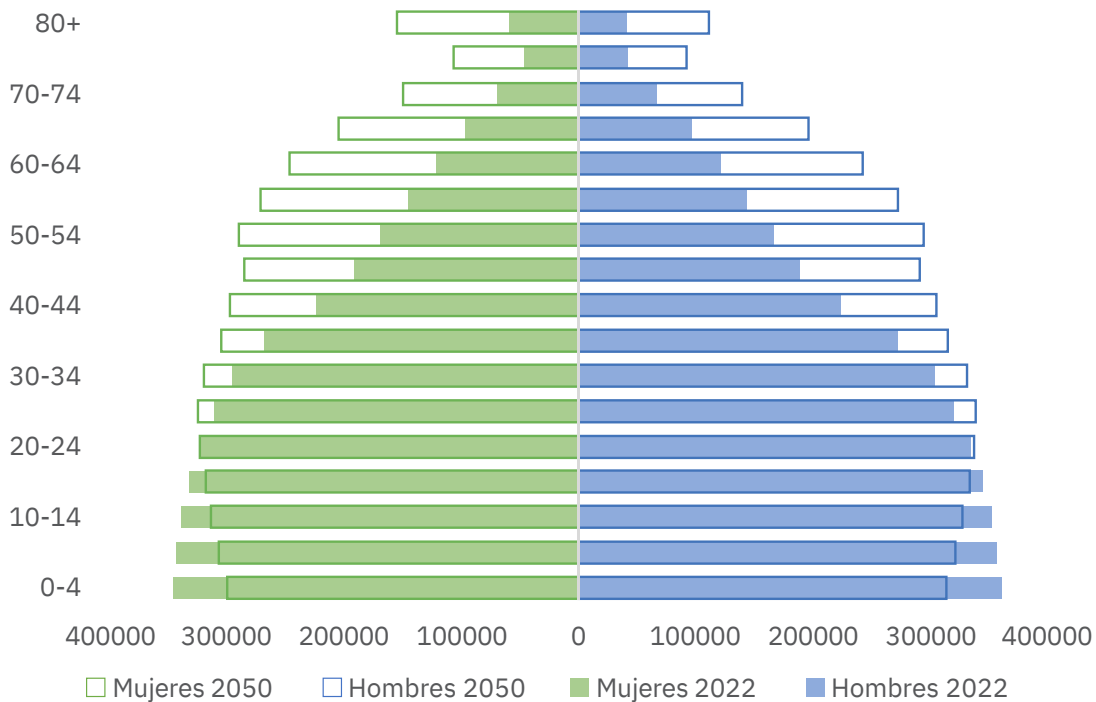
La economía paraguaya no podrá beneficiarse del bono demográfico sin invertir en salud, educación y formación de capital humano.³²

La población potencialmente productiva (entre 15 y 59 años), que representa 61% del total, supera a la población dependiente, lo que se conoce como bono demográfico. Estimaciones de UNFPA (2017) sugieren que esta dinámica poblacional alcanzará

su punto más alto en torno a 2038, momento en que se alcanzará aproximadamente 5.300.000 personas productivas, y expirará cerca de 2050, cuando el volumen relativo de población productiva comenzará a decrecer, y en contraposición aumentará el porcentaje de población dependiente. Esto representa una oportunidad para el crecimiento en tanto se cuenta con un gran

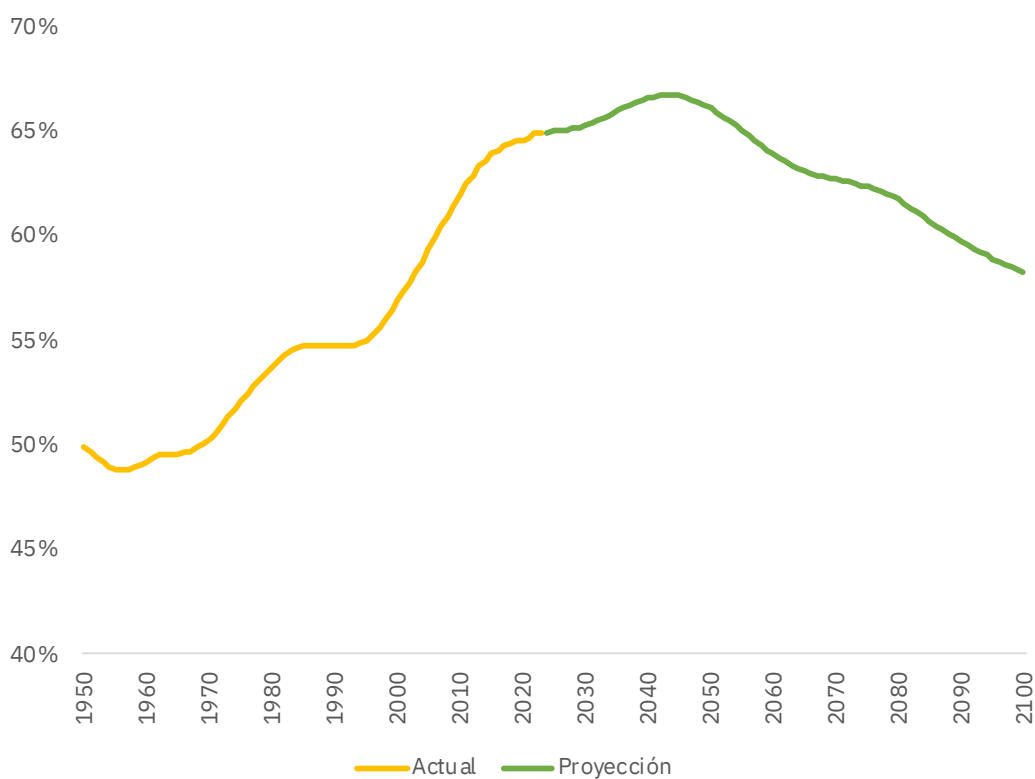
Gráfico 2.5. Bono demográfico

a. Bono demográfico por sexo y edad
(Población proyectada, 2022-2050)



³² Bono demográfico se refiere al fenómeno poblacional transitorio, evidenciado dentro de la transición demográfica, que se observa cuando cambia favorablemente la relación de dependencia teórica de la población. La proporción de personas en edades potencialmente productivas (población en edad de trabajar, jóvenes mayores de 15 años y adultos hasta 59 años) es mayor a la de personas en edades potencialmente inactivas (por rango etario se considera dependientes a menores de 15 y de 60 años y más).

b. Proporción de la población de 15 a 64 años (Porcentaje de la población total)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE y Naciones Unidas.

caudal de recursos humanos para trabajar y por lo tanto generar ingresos, consumir y ahorrar. No obstante, para materializar estos beneficios se requiere que esta población esté educada, sana y acceda a mejores condiciones de vida para que pueda insertarse en el mercado laboral de manera exitosa y pueda contribuir a incrementar los niveles de productividad. Además, el proceso de envejecimiento poblacional representa un riesgo creciente para el sistema de pensiones. De acuerdo con proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la CEPAL (CELADE), la participación de la población mayor de 65 años en el total aumentará de 5,2% en el 2010 a 12,8% en el 2050. Asimismo, la expectativa de vida a los 65 años muestra una tendencia creciente, pasando de 16,1 años a 18,4

en dicho período. Este fenómeno generará demandas sobre el sistema de pensiones de reparto simple, al disminuir el número de trabajadores activos en relación con los pensionados, lo que dificultará cada vez más la continuidad del esquema de transferencia y solidaridad intergeneracional, así como los sistemas de salud y de cuidados.

Aunque el país presenta logros sustanciales en materia de salud, permanece rezagado.

Paraguay además tiene que seguir lidiando con una alta prevalencia de las condiciones materno-infantiles e infecciosas asociadas a la pobreza, con un peso de más del doble en la carga de enfermedades comparado con algunos países vecinos (14,7% en Paraguay en comparación con 6,4% en Chile y 7% en Uruguay, de acuerdo con datos de Institute

of Health Metrics and Evaluation). Por un lado, la esperanza de vida al nacer aumentó de 71 a 74 años entre 2004 y 2019 pero es la más baja en los países del Cono Sur. Asimismo, de acuerdo con datos del Banco Mundial, la tasa de mortalidad materno-infantil se ha reducido pasando de 180 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en 2004 a 129 en el 2017; sin embargo, se sitúa entre las más altas de ALC (es casi diez veces superior a la de Uruguay y Chile). Además, según un estudio de UNFPA, una de cada cuatro muertes maternas en 2018 en Paraguay correspondió a niñas de entre 10 y 19 años. También la mortalidad infantil se ha reducido 35% pero permanece por encima del promedio regional. Adicionalmente, detrás del promedio nacional persisten brechas que impactan a las poblaciones más pobres, especialmente a quienes viven en zonas rurales y a las poblaciones indígenas.

A pesar del aumento del acervo educativo, persisten rezagos relacionados a la baja calidad y las barreras de acceso a la educación. En efecto, una de las áreas con mayores brechas de desarrollo en Paraguay es la educación, registrando rezagos en todas las dimensiones consideradas (Tabla A7). En términos de acceso y cobertura, las menores tasas netas de escolarización se encuentran en la educación inicial, que contaba con una cobertura de 43,5% en 2020 (promedio de 77,8% en ALC). La baja calidad educativa se refleja en el pobre desempeño educativo ya que de acuerdo con el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes para el Desarrollo (PISA-D, 2017), el 68% de los estudiantes se encuentra por debajo del nivel básico de competencias en lectura, el 92% en matemáticas, y el 76% en ciencias, y Paraguay ocupa el último puesto en la región. Respecto a los retos de equidad de género, en los resultados de PISA de matemáticas los hombres superan sistemáticamente a las mujeres (14 p.p.), mientras que el desempeño en lectura, el desempeño de las

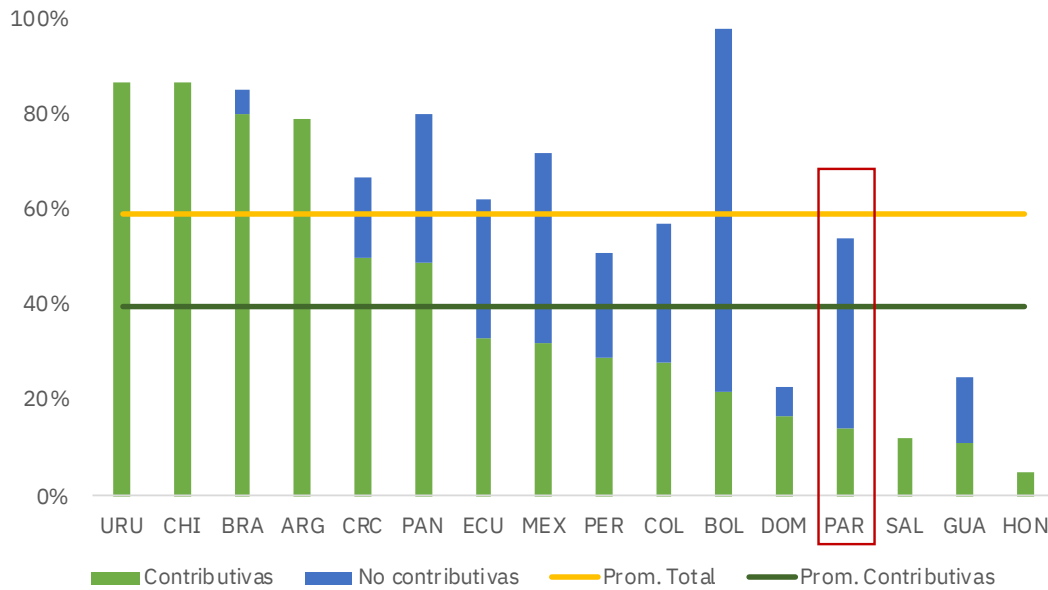
mujeres es superior al desempeño de los hombres (14 p.p.).

Las brechas de calidad también están presentes en la formación profesional y en las destrezas digitales. De acuerdo con datos de WEF (2019), el país se sitúa en la posición 133/141 en términos de calidad de la formación profesional y 135/141 en la facilidad para encontrar empleados cualificados. Según la encuesta realizada por el BID sobre millennials en América Latina, los jóvenes perciben que el único nivel educativo que en la práctica habilita para una inserción exitosa en el mercado laboral es el nivel terciario. Sin embargo, las probabilidades de obtener un título de este nivel son bajas, especialmente para las madres adolescentes y mujeres con hijos en edad escolar.

Aunque el gasto en asistencia social se incrementó, los programas existentes presentan una cobertura limitada en los primeros quintiles de ingreso. El programa *Tekoporá*³³ llega a sólo 34% de la población en situación de pobreza monetaria mientras que la asistencia social en general cubre al 15% de la población total, muy por debajo del promedio de otros países de la región. Por su parte, casi la mitad de la población adulta mayor no cuenta con cobertura de seguridad social contributiva o no contributiva, siendo Paraguay uno de los países de ALC con menor cobertura de su sistema de pensiones. De acuerdo con datos de la EPH, en 2021 sólo 9,4% de las personas mayores de 65 años recibió una pensión contributiva, cifra muy inferior al promedio regional de 44%, y esta proporción es más baja aun en los quintiles de menores ingresos, contribuyendo a la desigualdad de ingresos en la edad adulta (Gráfico 2.6). Adicionalmente, la cobertura

³³ *Tekoporã* está dirigido a familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad con niños de hasta 18 años, personas discapacitadas o embarazadas. Consta de una transferencia fija más una asignación por hijo o mujer embarazada, hasta un máximo de 4 beneficiarios elegibles.

Gráfico 2.6. Tasa de cobertura de pensiones por país
(% de la población mayor de 65 años, circa 2021)



Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID.

ha ido disminuyendo desde 28% en 2010. Ante la imposibilidad del sistema contributivo obligatorio de proporcionar una cobertura adecuada, el esquema de pensiones no contributivas (PNC) se ha expandido. Entre 2015 y 2022, la población beneficiaria de la PNC aumentó de 132.000 a 289.000 beneficiarios, representando 57% de la población mayor de 65 años. No obstante, presenta errores de inclusión al beneficiar a población de los quintiles superiores de ingreso; se estima que la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores (PAAM) otorga transferencias monetarias al 5% de la población mayor de 65 años del quintil superior de ingresos (Banco Mundial, 2018).³⁴

Las deficiencias en las condiciones de vida afectan directamente la acumulación de capital humano. Estas deficiencias son mar-

cadadas en términos de acceso y calidad de los servicios de agua y saneamiento, acceso a la vivienda y transporte urbano. Por un lado, el acceso seguro a agua potable a nivel nacional en 2020 alcanzaba al 64% de la población (JMP, 2021), por debajo del promedio de ALC (71,7%), observándose una diferencia entre el sector urbano (72%) y rural (51%). Mas aun, solo 5,9% de la población indígena cuenta con conexión a red de agua potable y 3,3% con conexión cloacal o pozo ciego (Manjarrés et al, 2020). Se destaca la deficiencia en garantizar la calidad de la prestación (calidad del agua, presión y continuidad); se estima que 23% de la población conectada a algún sistema por red recibe agua sin desinfección (ERSSAN, 2021) y que 16,8% no dispone de la misma en cantidades suficientes cuando la desea (MICS, 2016). Por su parte, el acceso seguro a saneamiento a nivel nacional en 2020 alcanzaba al 60% de la población, siendo la cobertura para el sector urbano y rural

³⁴ El programa consiste en un pago del 25% del salario mínimo destinado a personas desde 65 años en situación de pobreza que no reciben otra pensión.

del 54% y 71%, respectivamente. La mayor cobertura en el sector rural está explicada por el bajo nivel de acceso al alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en zonas urbanas. A nivel país la cobertura de alcantarillado sanitario alcanza al 15% de la población, con amplias diferencias a nivel departamental (estas especialmente bajas en Boquerón, el Alto Paraná, y Pdte. Hayes), mientras que el tratamiento de aguas residuales alcanza a apenas el 7,5%, ambos valores muy por debajo de otros países con características similares (el tratamiento de las aguas residuales recolectadas es de 17% Ecuador, 19% Nicaragua y 33% Bolivia), lo que tiene implicancias también para la contaminación de los sistemas hídricos (MADES, 2020).

El transporte urbano presenta desafíos en materia de congestión, eficiencia y seguridad que afecta la calidad de vida y la productividad de los habitantes. Por un lado, el parque vehicular creció 154% entre 2011 y 2020 impulsado por un mayor uso del vehículo privado, lo que ha generado externalidades negativas de congestión vehicular e incrementado los tiempos de desplazamiento.³⁵ Por otro lado, los usuarios califican los servicios de transporte público como deficientes, señalando como las prin-

cipales causas de esta insatisfacción las relacionadas con la frecuencia, limpieza y comodidad de los buses y la información sobre sus recorridos (SENAVITAT, 2016). A estos factores se suman consideraciones de seguridad y género. De acuerdo con un estudio del BID, 60% de las mujeres en Asunción sienten que es inseguro o muy inseguro viajar en transporte público (Galiani y Jaitman, 2016).

El déficit habitacional cualitativo es alto. Según datos de la EPH de 2021, 6% de hogares presentaba déficit cuantitativo de vivienda mientras que 94% de ellos tenía déficit cualitativo. Si bien el déficit cuantitativo ha ido disminuyendo, el cualitativo fue aumentando. El déficit habitacional corresponde en su mayoría a zonas urbanas (80,7%) y afecta principalmente a los hogares de bajos ingresos (el promedio de ingresos de los hogares en viviendas con al menos una deficiencia es casi la mitad del de los hogares con viviendas en buenas condiciones). A esto se suma la vulnerabilidad de los hogares a los eventos climatológicos. Se estima que más del 60% de los distritos son vulnerables a tormentas y según la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), sólo en 2019 hubo alrededor de 120.000 habitantes afectados por inundaciones.

³⁵ Según datos del INE, existen 350 vehículos por cada mil habitantes. Solo en el Área Metropolitana de Asunción, 7 de cada 10 hogares cuentan con al menos un vehículo motorizado (INE, 2022).

III. DESARROLLO PRODUCTIVO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

Las exportaciones han aumentado de manera significativa, pero las mismas con relación al PIB se han mantenido relativamente estables y siguen estando muy concentradas en términos de productos, mercados y empresas exportadoras. Por un lado, dos tercios de las exportaciones corresponden a soja y derivados, energía eléctrica y carne bovina. El 80% de las exportaciones se dirigen a cinco destinos: Brasil, Argentina, Chile, Rusia y Estados Unidos, porcentaje que se ha mantenido estable en las últimas décadas. En efecto, un estudio del BID muestra que el aumento de las exportaciones se explica principalmente por la expansión del margen extensivo, es decir, exportar más de lo que ya se exporta a los mercados existentes y a otros, pero la expansión de exportaciones de nuevos productos, ya sea a mercados existentes o nuevos, es marginal (Mesquita Moreira y Stein, 2019). Por su parte, la cantidad de empresas que exporta es baja; en 2021 había 1.225 empresas que exportaban, un tercio más que en 2004, pero representan solamente 0,2% de las empresas totales, por debajo de los pares regionales.³⁶ Además, 1% de las empresas exportadoras representan más de la mitad de las exportaciones totales (Park *et al.*, 2019).

Las exportaciones presentan un bajo grado de sofisticación y de contenido tecnológico. La mayoría de las exportaciones paraguayas están basadas en recursos naturales, con bajo grado de procesamiento y valor agregado. Las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario representan 70% de las exportaciones de manufacturas totales, mientras que alrededor de un cuarto es de origen industrial, de acuerdo con da-

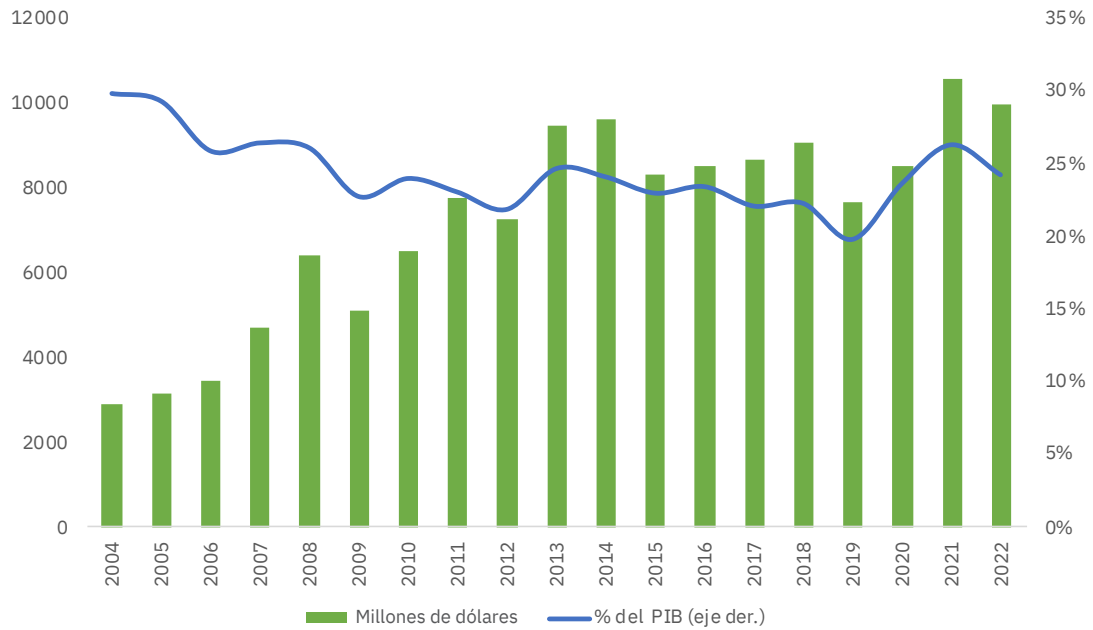
tos del BCP de 2022. En efecto, el índice de complejidad económica de Harvard Growth Lab muestra que Paraguay se ubicaba en el puesto 84 de entre 133 países en 2020. Esto representa un modesto avance con relación a 2004, momento en que se encontraba en la posición 94 de entre 132 países. De igual manera, de acuerdo con el Índice de Rendimiento Industrial Competitivo, en 2020 Paraguay ocupaba la posición 12 de entre 18 países de ALC con relación al nivel de exportaciones de alta tecnología.

La inserción en cadenas globales de valor (CGV) es relativamente baja. Según datos del Índice de Competitividad Global 2019 de WEF, Paraguay se encuentra en la posición 97 de entre 141 países en términos de la participación de sus empresas en CGV. Más aun, la participación del valor agregado extranjero en las exportaciones, una medida comúnmente utilizada de participación en las CGV, es de 10 % en Paraguay, en comparación con 23% en Chile, 20% en Uruguay, 19% en Argentina y 14% en Brasil. De la misma manera, Alderete (2021) encuentra que no solo Paraguay es el país de la región con menor participación en las CGV, sino que además ha venido reduciendo progresivamente su participación desde el fin del super ciclo de los commodities.

El tejido empresarial se compone principalmente de empresas pequeñas con baja productividad, informales y limitadas perspectivas de crecimiento. Las MIPYMES representan 97% del total de las unidades económicas del país y 61% del empleo. No obstante, un estudio del BID basado en datos del Censo Económico Nacional (CEN) 2011 muestra que 61% de las MiPyMEs opera sin estar registradas

³⁶ El porcentaje de empresas exportadoras sobre el total en Argentina es 0,9%, en Brasil 0,4%, en Chile 0,7% y en Uruguay 1% (Park *et al.*, 2019).

Gráfico 2.7. Evolución de las exportaciones de Paraguay

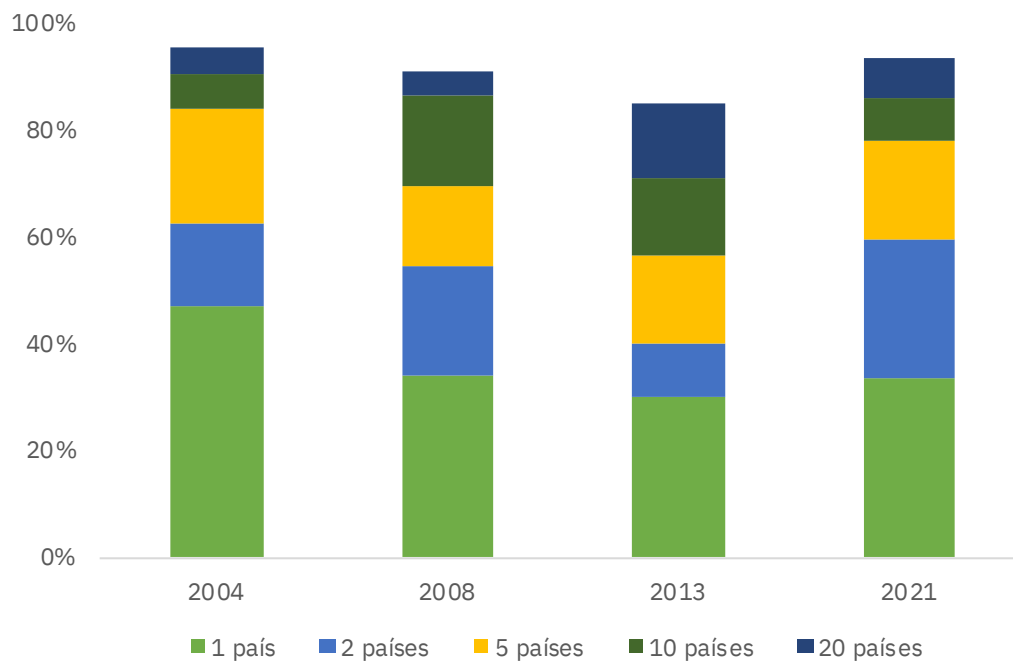


Fuente: elaboración propia con base en datos del BCP.

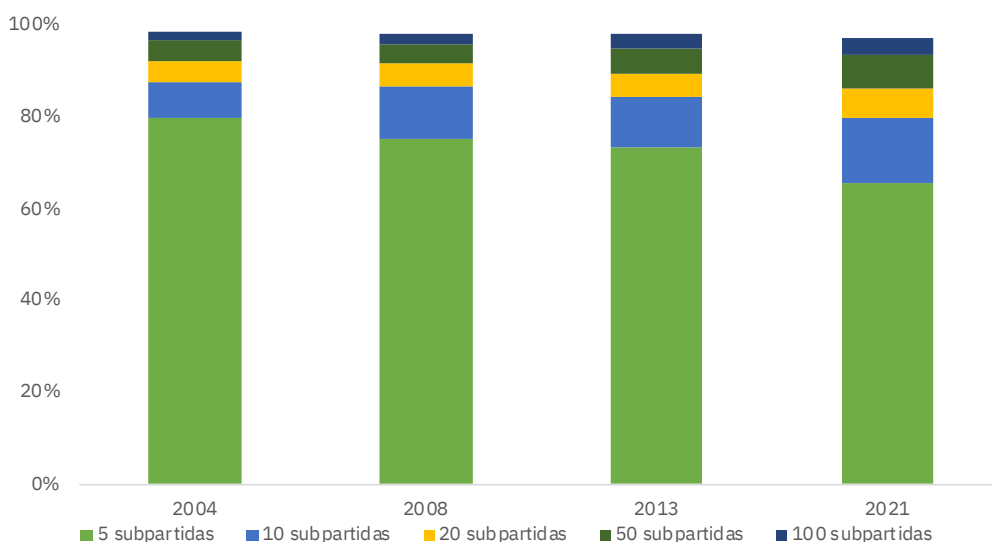
Gráfico 2.8. Concentración de las exportaciones

(Porcentaje del total, las categorías son acumulativas)

a. Por mercado



b. Por producto



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCP.

formalmente y representan apenas 10% de los ingresos totales por venta (Baruj *et al.*, 2017). Además, se destaca la elevada participación del empleo no remunerado dentro de este segmento. Por el contrario, las empresas grandes representan 3% de las unidades productivas y 90% de los ingresos con 38% del personal. Las microempresas con 10 trabajadores o menos son 87% menos productivas que empresas con más de 50 trabajadores mientras que la productividad de las empresas con entre 11 y 49 trabajadores es aproximadamente la mitad de las grandes. Esta polarización es más acentuada que en otros países, lo que sugiere problemas para aumentar la escala e ingresos, insertarse en las cadenas de valor como proveedoras de empresas de mayor tamaño y acceder a mercados externos.³⁷

El crédito al sector privado experimentó cierto dinamismo, pero aún permanece bajo con relación al PIB. El crédito al sector privado como porcentaje del PIB alcanza casi 50%, similar al promedio de ALC (52,6%) pero

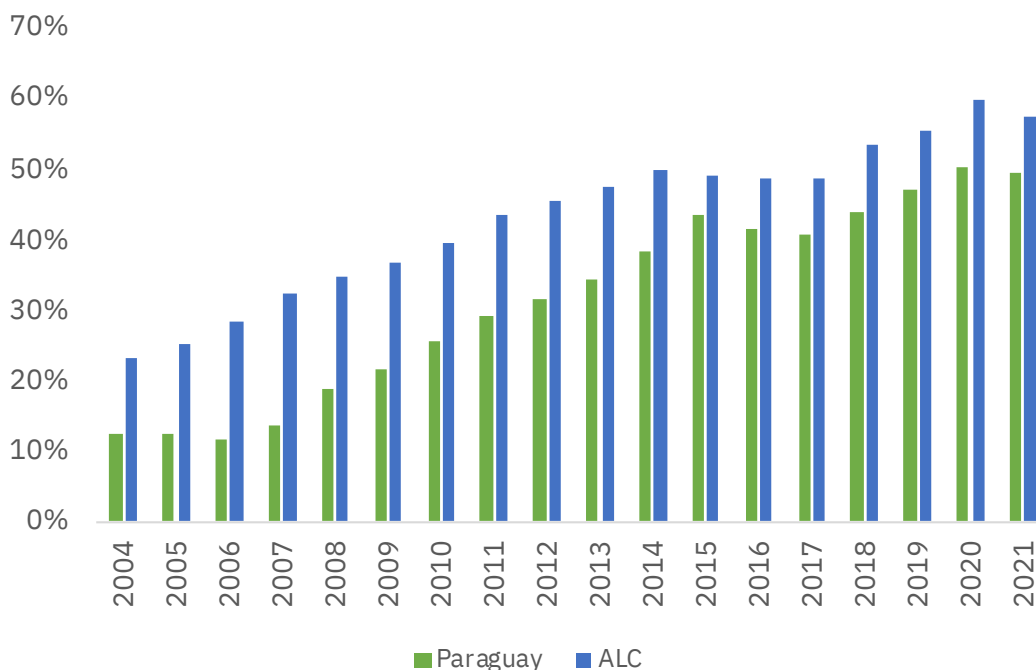
³⁷ En Chile la productividad de las micro y pequeñas empresas es casi la mitad que la de las grandes mientras que en México la productividad de las microempresas representa un cuarto de las grandes, y la de las pequeñas la mitad (BID, 2014).

muy inferior al grupo de países de ingreso medio-alto (143,6%) (Gráfico 2.9). Las MIPYMEs son las que enfrentan mayores obstáculos para acceder al financiamiento. De acuerdo con datos del CEN 2011, 71% de las MIPYMEs no acceden a financiamiento y 93% de las micro y pequeñas ni siquiera posee cuenta bancaria (52% de las medianas tampoco).³⁸ De acuerdo al Ministerio de la Mujer, esta problemática se acentúa en el caso de las MIPYMEs lideradas por mujeres, especialmente en las áreas rurales, aunque la falta de disponibilidad de estadísticas productivas desagregadas por género dificulta la estimación de la magnitud y caracterización de esta brecha.³⁹

³⁸ Paraguay también muestra deficiencias en la inclusión financiera a nivel de hogares, lo que afecta las iniciativas de emprendedurismo, particularmente en el segmento microempresarial. De acuerdo con la encuesta del FINDEX 2021 publicada por el Banco Mundial, solo el 27% de los hogares tiene acceso a una cuenta en una institución financiera formal, y el 12% tiene un crédito. Estos porcentajes son sustancialmente menores que los promedios de ALC (58% y 20% respectivamente) y los países de ingreso medio alto (84% y 35% respectivamente).

³⁹ De acuerdo con la encuesta del FINDEX 2021 publicada por el Banco Mundial, 29% de las mujeres posee una cuenta bancaria y el 13% se ha beneficiado con un crédito, niveles inferiores al promedio de ALC (55% y 17% respectivamente) y de los países de ingresos medio altos (82% y 33% respectivamente). Similares brechas existen con otros segmentos, como ser la población pobre, el segmento rural, los adultos mayores y los jóvenes.

Gráfico 2.9. Crédito otorgado al sector privado
(% del PIB)



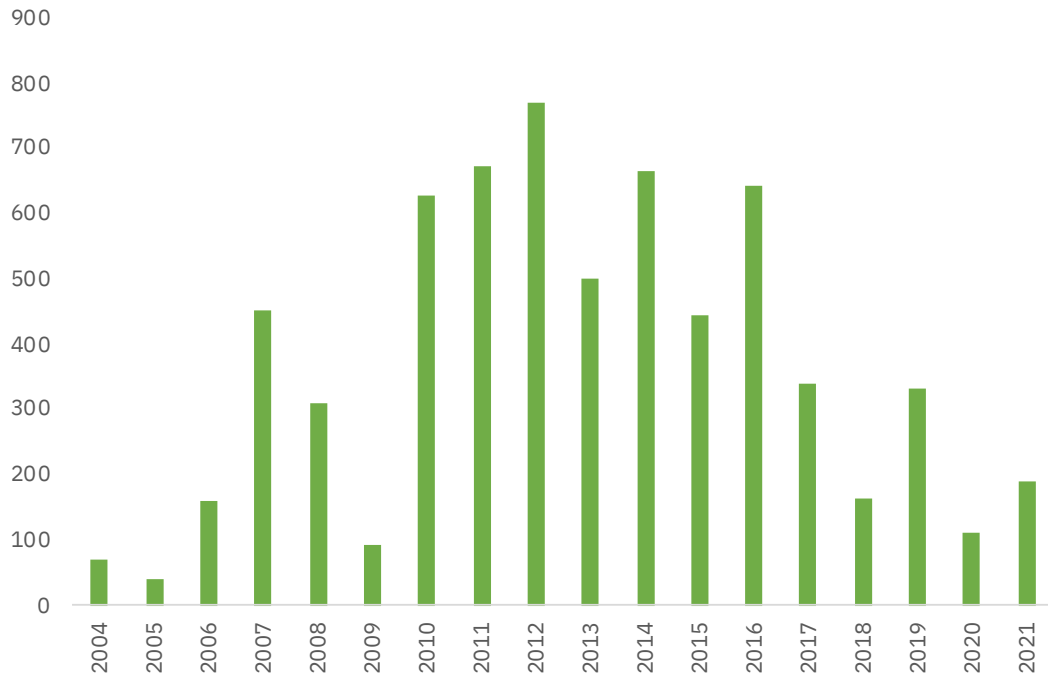
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La inversión extranjera directa (IED) ha sido un dinamizador importante de las exportaciones, pero permanece relativamente baja con relación al PIB. A partir de 2010 el país ha recibido importantes flujos de IED, aunque estas entradas se han ido desacelerando. En efecto, los flujos de IED promediaron 1,2% del PIB en el período 2004-2021, por debajo del promedio de ALC (2,5%) (Gráfico 2.10). Los países inversores con los montos

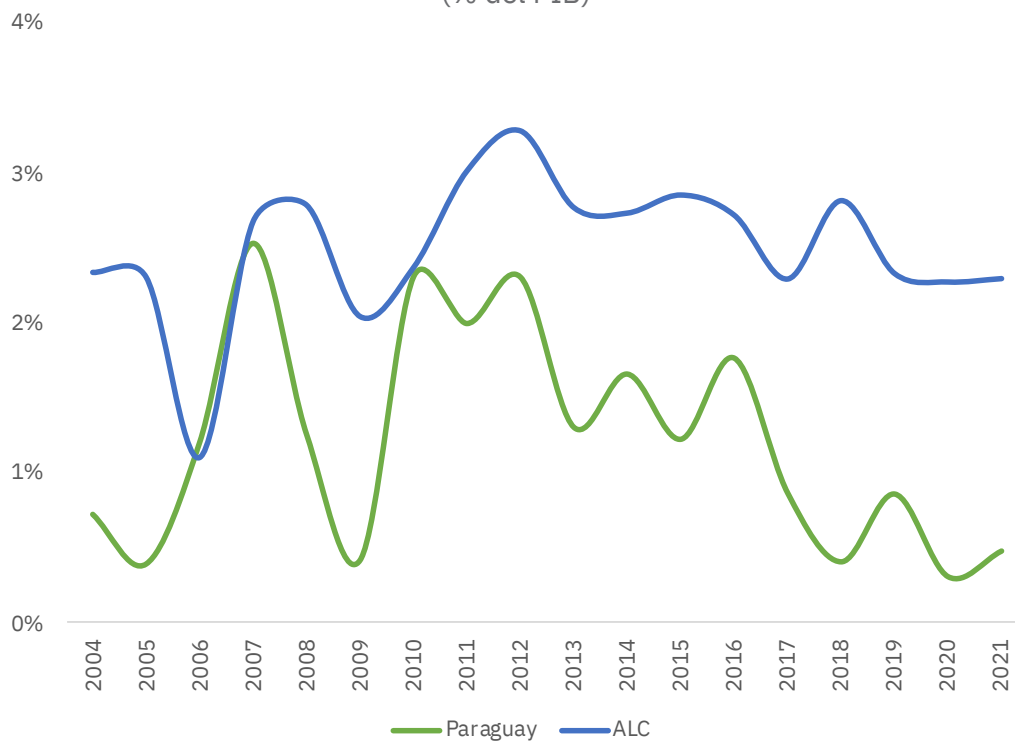
acumulados más significativos de IED son Brasil y Estados Unidos (13% cada uno), seguidos de Holanda (11%), España (8%) y Chile (8%). En cuanto a las actividades con los mayores montos acumulados son comercio e intermediación financiera (16% cada uno), elaboración de aceites (12%) y transporte (8%).

Gráfico 2.10. Inversión extranjera directa

a. Flujos en Paraguay (millones de dólares)



b. Flujos en Paraguay y ALC (% del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCP y CEPAL.

Paraguay afronta importantes desafíos en infraestructura que restringen el potencial productivo de la economía. Los niveles de inversión en infraestructura de transporte han aumentado en la última década (pasando de 0,5% del PIB en 2008 a 1,3% del PIB en 2019, de acuerdo con datos de INFRALATAM), lo que se ha traducido en una expansión de la red vial.⁴⁰ Sin embargo, estos niveles de inversión están por debajo de lo que se requiere para cerrar la brecha de infraestructura.⁴¹ En efecto, el país se ubica en el puesto 92 entre 141 países en términos de infraestructura de acuerdo con el índice de competitividad global, elaborado por WEF (2019), ubicando a la calidad de la infraestructura de transporte y logística entre las más bajas de ALC.⁴² Además, la inadecuada infraestructura es el segundo obstáculo para que las firmas hagan negocios en el país, de acuerdo con una encuesta elaborada para el mismo reporte. Por otra parte, los indicadores de accesibilidad rural son los más desfavorables de la región. Más allá de los avances en la red vial, el Plan Nacional de Logística 2030 identifica como prioritario mejorar la infraestructura multimodal, considerando los accesos a puertos y las condiciones de navegabilidad de la hidrovía dado que una parte importante de la logística comercial depende de éstos. Asimismo, de acuerdo que con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2030, se prevé que estas carencias de infraestructura sean agravadas por el cambio climático.

⁴⁰ Paraguay cuenta con 78.500 km de carreteras de las cuales sólo el 11% están pavimentadas. El resto de la red se conforma de caminos de tierra (85,5%), ripio (1,6%) y empedrado (1,2%).

⁴¹ Un estudio del FMI (2022) sugiere que para acercarse a la densidad vial observada en países con buenos resultados productivos se necesitaría un aumento de gasto anual de 2,3% del PIB, 1 p.p. superior al actual.

⁴² Paraguay se ubica en el puesto 126/141 en calidad de infraestructura vial y 122/141 en eficiencia de los servicios de transporte aéreo.

Existen deficiencias en la transmisión y distribución de electricidad, afectando la calidad y confiabilidad del servicio eléctrico. Si bien el servicio eléctrico alcanza al 99,6% de la población, solo el 31% de las viviendas indígenas contaban con cobertura eléctrica en el 2016. Sin embargo, de acuerdo con un estudio del BID, la duración promedio de los cortes eléctricos en Paraguay en 2019 fue 22 horas (17 horas en ALC); mientras que hubo un promedio de 23 interrupciones anuales de servicio por cliente (13 en ALC) (Cavallo *et al.*, 2020). El costo asociado a cortes del servicio de electricidad como porcentaje de las ventas se estima en 2,5% en Paraguay (1,4% en ALC) y el porcentaje de empresas que experimentaron estos cortes fue 83% (57% en ALC) (Entreprise Survey, 2017). Como resultado, Paraguay se ubica en el puesto 121/141 en la dimensión de calidad de la oferta de electricidad de WEF (2019). Las pérdidas eléctricas técnicas y no técnicas de Paraguay alcanzaban 26% en 2021 (4,7% corresponden a transmisión y 21,5% a distribución), por encima del promedio regional (17%) y superiores a las del año anterior, de acuerdo con un reporte del BID (Lucantonio *et al.*, 2022). Por otro lado, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) proyecta una tasa anual de crecimiento de la demanda del 5,9% hasta 2030, lo que implicaría que en menos de una década Paraguay tendrá un consumo interno que no le permitirá vender los excedentes.⁴³ Si bien las tarifas eléctricas son relativamente bajas en comparación a la región, lo que fomenta la atracción de industrias intensivas en energía, su sostenibilidad podría estar en riesgo.

⁴³ La tasa de crecimiento promedio de la demanda eléctrica entre 2000 y 2020 fue 5,5%, una de los mayores de ALC.

IV. GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

La pandemia expuso las debilidades institucionales de Paraguay y erosionó el espacio fiscal que la robustez de las políticas macroeconómicas permitió construir. Implementar políticas que potencien el capital humano y el desarrollo productivo requiere una gestión pública más eficaz y eficiente, la movilización de recursos de manera sostenible, garantizar la transparencia y el estado de derecho y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales para la provisión de bienes y servicios públicos en territorio.

El marco fiscal limita la inversión pública, la equidad y la capacidad de implementar políticas contracíclicas que permitan mitigar futuros shocks y reducir la volatilidad económica. Los ingresos tributarios son bajos y volátiles y la capacidad redistributiva del sistema tributario es limitada. La presión tributaria fue 10,4% del PIB en 2022, por debajo del promedio de ALC de 16,8% del PIB. Según un estudio del BID, mientras que la política fiscal contribuyó a una caída del índice de Gini de 0,46 a 0,28 en los países de la OECD, en Paraguay y ALC en general esta caída fue menor, 0,02 y 0,03, respectivamente (Izquierdo *et al.*, 2018). Similarmente, Giménez *et al.* (2017) concluyen que las intervenciones fiscales en su conjunto contribuyen poco a la reducción de la pobreza (de 23% a 22% en 2014). Por su parte, el gasto público es bajo, rígido e ineficiente. El gasto público en Paraguay es también uno de los más bajos de la región, situándose en promedio en 17% del PIB en 2022. De este total, 82% correspondió a gasto corriente y el resto a gasto de capital.⁴⁴ Con relación a

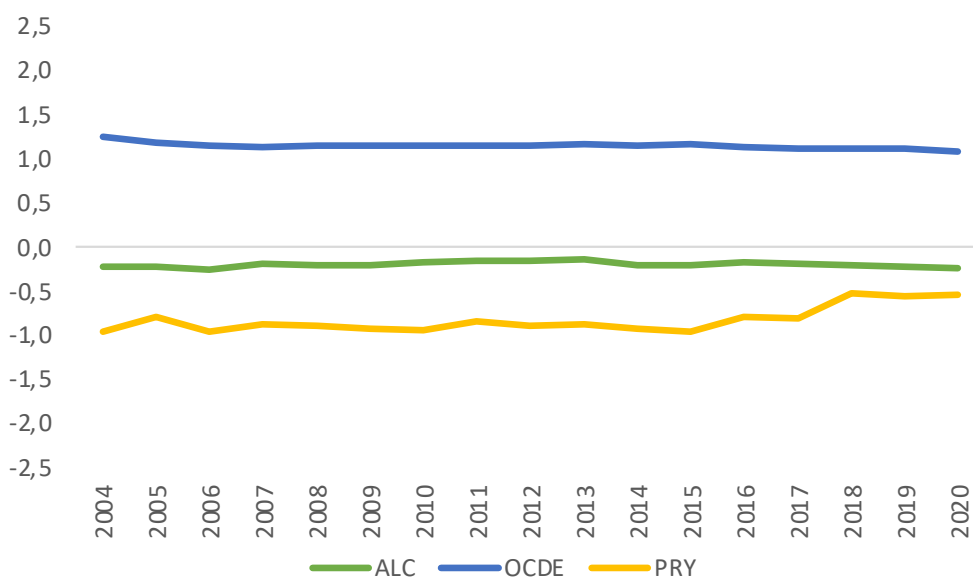
este último, un estudio del BID estima que la brecha de infraestructura que enfrenta Paraguay para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) hacia 2030 es de US\$22.500 millones, lo que implicaría invertir anualmente alrededor de 8% del PIB hasta 2030 (Brichetti *et al.*, 2022). Para esto se necesita aumentar tanto los niveles como la calidad de la inversión pública. En efecto, el BID estima que las ineficiencias técnicas del gasto público de Paraguay representan 3,9% del PIB, ligeramente por debajo del promedio para ALC, pero elevadas considerando el tamaño del sector público paraguayo (Izquierdo *et al.*, 2018).

Las capacidades de gestión pública son limitadas, lo que impacta en la eficiencia y efectividad de las políticas públicas. Paraguay se ubica en la posición 115/141 en el pilar de instituciones del Informe de Competitividad Global del WEF (2019). A pesar de que Paraguay mostró una mejora en el índice de efectividad del gobierno al pasar de -0,79 en 2016 a -0,46 en 2020, permanece rezagado en comparación a los países de ALC (-0,17) y miembros de la OCDE (1,08) (Gráfico 2.11).⁴⁵ De manera similar, el indicador de capacidad regulatoria de Paraguay mejoró de -0,3 en 2016 a -0,2 en 2020, pero se ubica detrás de ALC (-0,16) y OCDE (1,09). Estos desafíos se extienden también a los gobiernos subnacionales, cuya capacidad institucional es más débil aún y sobre los cuales se carece de estadísticas e información detallada y desagregada al respecto.

⁴⁴ Además, casi la mitad del gasto corriente se destina a remuneraciones.

⁴⁵ El índice de efectividad gubernamental pertenece a los Indicadores de Gobernanza Mundial del Banco Mundial y varía de -2,5 (desempeño de gobernanza débil) a 2,5 (desempeño de gobernanza sólido).

Gráfico 2.11. Efectividad gubernamental
(Escala de -2,5 “débil” a 2,5 “fuerte”)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Paraguay permanece rezagado en los rankings internacionales de transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho.

Junto con la informalidad, la corrupción es uno de los principales obstáculos para el ambiente de negocios identificados por las firmas paraguayas (*Enterprise Survey*, 2017). El índice de percepción de corrupción elaborado por Transparencia Internacional ubica a Paraguay en el puesto 128 de 180 países en 2021, junto con Venezuela, Nicaragua, Haití, Bolivia y Guatemala como los países con mayor percepción de corrupción en ALC. De igual manera, según WEF (2019) Paraguay se encuentra en el puesto 111 de 141 países en términos de incidencia de la corrupción. Más aun, Paraguay ha experimentado un deterioro en esta área ya que, de acuerdo con el Indicador de Control de la Corrupción de los Indicadores de Gobernanza Mundial,⁴⁶ Paraguay redujo su

puntaje de -0,83 en 2019 a -0,87 en 2020, mientras que el promedio de ALC en 2020 fue -0,14 y el de los países de la OCDE 1,08 (Gráfico 2.12). De la misma manera, persisten rezagos en el cumplimiento de la ley. El indicador de independencia judicial del índice de competitividad global de WEF ubica a Paraguay en el puesto 138 de 141 países y 136 en eficiencia del marco legal para resolución de disputas. Por su parte, si bien en julio de 2022 el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) anunció que como resultado de su evaluación Paraguay no entró a la lista gris de países no cooperantes contra el lavado de dinero, hay áreas para seguir fortaleciendo. Según el índice del Instituto de Basilea sobre lavado de activos de 2020, Paraguay presenta un riesgo medio en esta materia, con un puntaje de 6,45, mayor al promedio de ALC (5,3) y OCDE (4,1).

46 Este indicador refleja en la medida en que el poder público se ejerce para beneficio privado, así como la “captura” del Estado por parte de las élites e intereses privados. El indicador varía

de -2,5 (desempeño de gobernanza débil) a 2,5 (desempeño de gobernanza sólido).

Gráfico 2.12. Niveles de corrupción

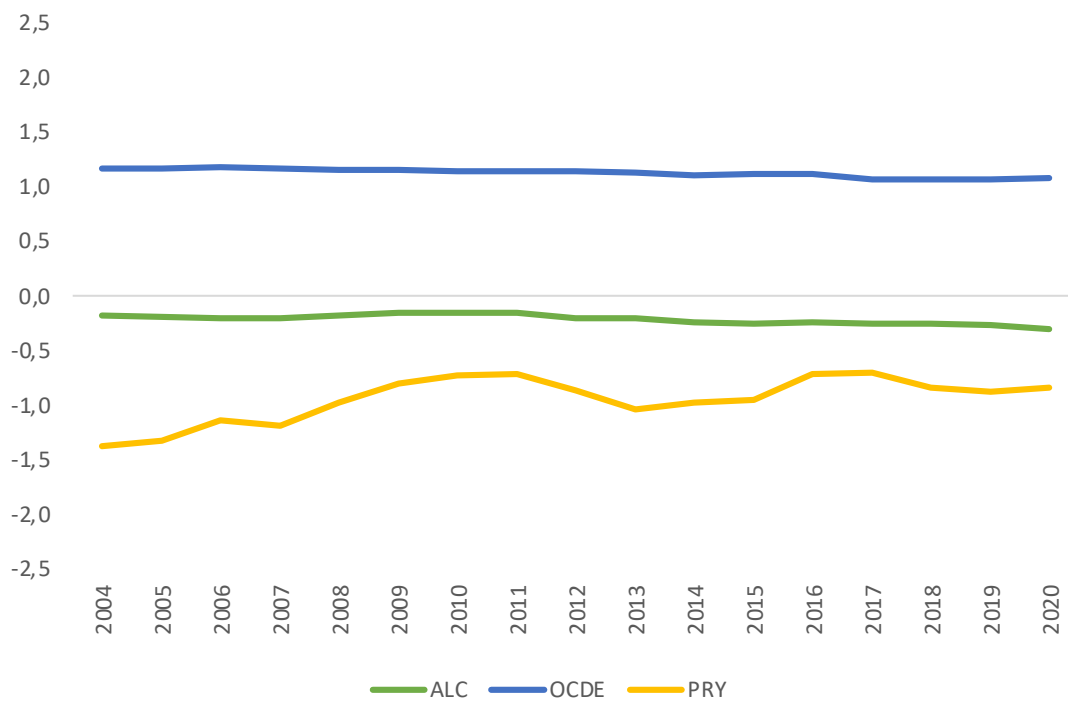
a. Percepción

(0: elevada, 100: inexistente)



b. Control

(-2,5: débil, 2,5: fuerte)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.



Capítulo III

PILARES ESTRATÉGICOS

En este capítulo se analizan en profundidad las principales causas que explican

los retos al desarrollo identificados en la sección anterior.

I. INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

Para potenciar el capital humano de Paraguay se precisa mejorar los servicios sociales y las condiciones de vida de la población. Con relación a la salud, Paraguay enfrenta un incremento en la carga de ECNT además de seguir lidiando con una alta prevalencia de las condiciones materno-infantiles e infecciosas asociadas a la pobreza. La educación es una de las áreas que registra las brechas más pronunciadas, lo que se traduce en logros de aprendizaje mediocres. Más aún, la baja calidad y pertinencia de la educación es percibida como uno de los principales obstáculos para la generación de negocios. Paraguay consiguió reducir sustancialmente la pobreza y la desigualdad debido, en parte, a la creación de programas de protección social, pero los mismo enfrentan desafíos de eficiencia y sostenibilidad. Por su parte, la calidad de vida de la población también se ve afectada por los servicios de infraestructura urbana, tales como agua y saneamiento, transporte urbano y acceso a la vivienda digna, que a la vez son vulnerables a los eventos climáticos.

A. Mejora del acceso y calidad de los servicios de salud

A la persistencia de los viejos problemas sanitarios no resueltos se suman el crecimiento de las ECNT y las causas externas. La transición

demográfica, que conlleva un proceso acelerado de envejecimiento poblacional, implica un aumento de la carga de ECNT que ahora son responsables del 77% de defunciones.⁴⁷ La tasa de mortalidad por las ECNT aumentó 63% entre 2000 y 2016, y por lesiones externas (especialmente por accidentes de tráfico y violencia interpersonal) un 50,5%, mientras que la tasa de mortalidad por enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales disminuyó más lentamente durante ese período (49%). Esta triple carga sanitaria requiere de servicios diferenciados y complementarios, en muchos casos incompatibles con el actual sistema de salud.

Los principales desafíos en el área de salud están relacionados con:

- Segmentación del sistema de salud.
- Baja cobertura y recursos presupuestarios limitados asignados al área de salud.
- Baja calidad de los servicios de salud.

El sistema de salud está segmentado, lo que dificulta la coordinación y genera ineficiencias e inequidades. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) es el principal proveedor del subsector público y atiende a la población perteneciente a los

⁴⁷ Estas están encabezadas por las enfermedades del sistema circulatorio (29%), seguidas por el cáncer (18%) y diabetes y enfermedades renales (13%).

tres primeros quintiles de ingreso que no cuenta con ningún tipo de seguro (74% de la población). Además, el MSPBS es el órgano rector del sector y la autoridad sanitaria. El sistema de seguridad social, por medio del Instituto de Previsión Social (IPS), proporciona seguro de salud a menos de 20% de la población, consistente en trabajadores formales y sus familiares, principalmente del tercer, cuarto y quinto quintiles de ingreso. El subsector privado está constituido por instituciones con y sin fines de lucro, se financia por pagos directos y alcanza a 8% de la población, principalmente a la clase media y alta de las áreas urbanas. Los subsectores disponen de diferentes fuentes de financiamiento y niveles de recursos que traducen en distintos paquetes de beneficios o prestaciones y parámetros de calidad. Por ejemplo, se estima que el gasto per cápita anual en salud del MSPBS es menos de la mitad del IPS. Asimismo, el MSPBS debe atender a cualquier paraguayo por lo que eventualmente presta atenciones y absorbe el costo de asegurados del IPS y de empresas privadas que no ofrecen cobertura para algunos procedimientos caros o de alta complejidad.

La gestión ineficiente de la información ha sido un limitante para el desarrollo de políticas en salud y para el mejoramiento de la continuidad y calidad de la atención. Los sistemas de información de salud están fragmentados, con escasa coordinación entre sistemas y subsistemas, y con deficiencias de calidad y oportunidad de información. En años recientes coexistían más de 30 bases de datos y 200 formularios sin articulación, cuya aplicación genera una carga importante para el personal de salud, sin permitir un análisis estratégico de la información. Desde 2008 se implementa el Sistema Nacional de Información de Salud (SINAIS), enfocado principalmente en estadísticas vitales, vigilancia de la salud y ambiente. Paraguay también cuenta con sistemas de informa-

ción farmacéutica y patológica, y en años recientes ha implementado una solución de historia clínica electrónica, el Sistema de Gestión Hospitalaria (HIS), con módulos de agendamiento, admisión, preconsulta, consulta, stock de farmacia y urgencias.

Los recursos sanitarios disponibles en Paraguay están por debajo de los niveles promedios regionales y los estándares de referencia considerados suficientes para atender las necesidades de la población. El país cuenta con 1,2 médicos por cada mil habitantes, por debajo de los promedios de 3 de ALC y 3,8 de la OECD. Asimismo, el número de camas hospitalarias es de 0,8 por mil habitantes, por debajo del promedio de 2 de ALC y 5 de la OECD. Persiste además una marcada inequidad en la oferta de servicios a nivel de ingreso, etnicidad y territorio. De acuerdo con datos del MSPBS, aproximadamente 44% del total de las camas de hospital del subsistema privado se encuentra en Asunción, 14% en Central, 13% en Alto Paraná y 9% en Boquerón. Departamentos como Alto Paraná, Concepción y San Pedro, cuentan con un número de médicos y trabajadores de la salud entre 5 y 10 veces inferior al de Asunción.

La implementación del sistema de atención primaria de salud es incompleta. En 2008 se inició la instalación de las Unidades de Salud Familiar (USF) para servir como puerta de entrada al sistema, pasando de 176 centros en 2009 a 804 en 2019. Esto ha permitido que el número de consultas ambulatorias en unidades públicas se haya triplicado entre 2012 y 2016, llegando a 7 millones de consultas anuales. Aun así, todavía 60% de la población está excluida del modelo de atención. Se estima que se precisan 1.194 USFs adicionales para poder garantizar el acceso universal a la atención primaria de salud (APS) y la mayoría de las USFs existentes carece de recursos humanos suficientes, equipamiento biomédico

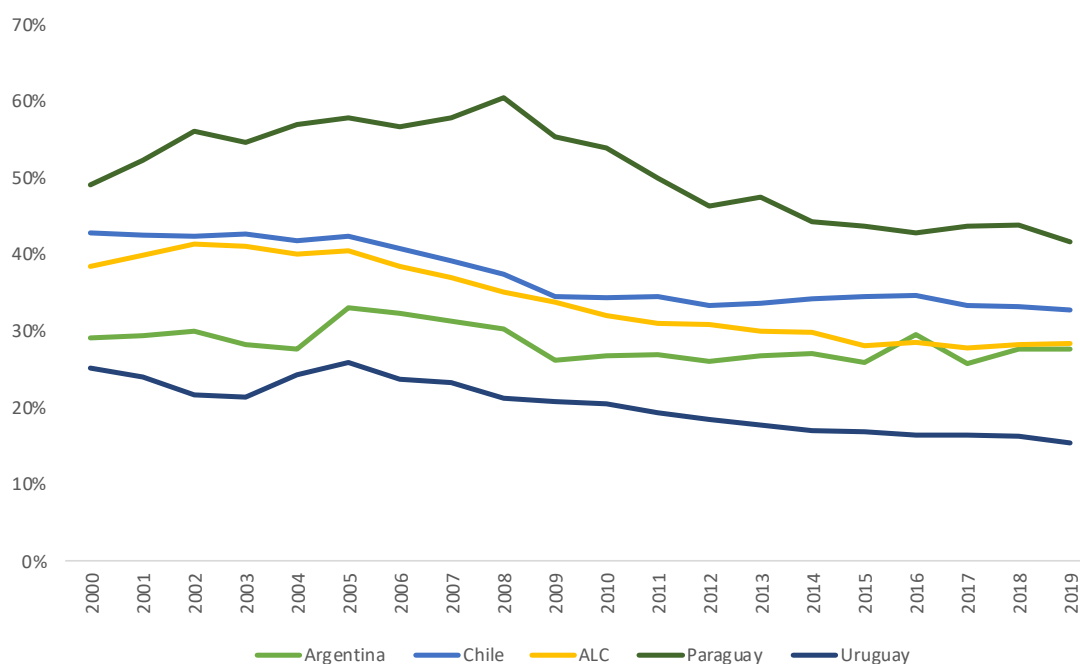
e infraestructura, y acceso a servicios de diagnóstico. Solo 11% de los médicos de las USFs tienen especialidad en medicina familiar, y en la mayoría faltan agentes comunitarios, limitando el trabajo extramural y las acciones de promoción y prevención requeridas por el modelo de APS. Además, la cobertura de APS es muy heterogénea en términos territoriales, oscilando de 75,6% a 18,9% entre departamentos.

El financiamiento de la salud es bajo y el sistema aporta poca protección financiera a los usuarios. El gasto total en salud como porcentaje del PIB en Paraguay ha ido en aumento y es ligeramente menor que el promedio regional (7,2% del PIB en comparación con un promedio de 8% en ALC en 2019). Sin embargo, 46% de este gasto es público y 41,6% está a cargo de los usuarios de sus propios bolsillos (Gráfico 3.1). Los sectores más pobres corren más riesgo

de incurrir en gastos catastróficos, los que se producen cuando el gasto de bolsillo por servicios de salud consume un porcentaje tan elevado de los ingresos disponibles de una familia que puede llevarla a la pobreza. En Paraguay, los hogares del decil más pobre de la población destinan más del 12% de sus ingresos a gastos sanitarios, mientras que los del decil más rico gastan menos del 1%. Cerca del 2% de las familias incurre en gastos catastróficos por motivos de salud, una cifra que en el decil más pobre de la población se eleva al 7%.

Paraguay muestra deficiencias en los indicadores de calidad de la salud. Paraguay obtuvo un puntaje de 56,7 sobre 100 en el Índice de Acceso y Calidad de la Sanidad, menor que el promedio de ALC (61,8). El pobre desempeño del sistema de salud en el área materno-infantil se debe en gran parte a la falta de aplicación sistemática y

Gráfico 3.1. Gasto de salud de bolsillo
(% del gasto total en salud)



Fuente: Banco Mundial.

verificación periódica de los protocolos de atención y sus estándares, lo que compromete la calidad de atención. La mayoría de los embarazos se detectan después de las 12 semanas de gestación y en el 15% de los casos no se cumple con los cuatro controles por personal calificado. De aquellas embarazadas que realizan las cuatro consultas, sólo 17% recibe su primer control a partir del segundo trimestre de gestación y en el caso del quintil más pobre, esta cifra llega a 28%. Por otro lado, la baja resolutivez de la atención básica impacta en los hospitales y se ve reflejada en que 40% de las visitas de salud iniciales se realizan en hospitales, recargando las áreas de urgencia, y 18% de los egresos hospitalarios son por causas sensibles a la atención básica. La fragilidad de la atención básica contribuye a las altas tasas de mortalidad por cáncer de mama y cáncer cérvico uterino que presenta Paraguay, dado que es limitada la promoción de la salud y el tamizaje periódico.

Persisten desafíos en la cobertura y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, particularmente en las zonas rurales, en la población indígenas y adolescente. Aun cuando la tasa global de fecundidad bajó de 4,55 hijos por mujer en 1990 a 2,41 en 2020, los avances han sido heterogéneos. El embarazo adolescente supera el 15% de los nacimientos en algunos departamentos del país, con una tasa de 72 nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años, muy superior al promedio de ALC (59), y representa aproximadamente 2,5 veces de la tasa observada en países de ingreso medio-alto (29,1). Por su parte, la tasa global de fecundidad de las mujeres indígenas es de 4,5, proporción que se eleva al 6,5 entre las mujeres indígenas que viven en zonas rurales y las tasas de fecundidad adolescente son 50% más altas en las zonas rurales, 2,5 veces más altas en las adolescentes indígenas y el doble en los quintiles más bajos. Además, entre 2008 y 2017 el número de partos de niñas menores de 15 años

aumentó 14%. A la falta de servicios de salud, se suman la falta de educación integral en sexualidad, los matrimonios precoces y la violencia sexual. En efecto, la necesidad insatisfecha de servicios de planificación familiar es mayor entre las adolescentes de 15 a 19 años (13,9%) y el uso de métodos anticonceptivos modernos es del 66,5 % entre las mujeres de 15 a 49 años casadas o con pareja (70 % en ALC).

B. Mejora del acceso y calidad de los servicios de educación y formación

La educación es una de las áreas que registra las brechas de desarrollo más pronunciadas en Paraguay, lo que se traduce en logros de aprendizaje mediocres. Más aún, la baja calidad de la educación es percibida como uno de los principales obstáculos para la generación de negocios, lo que refleja también brechas importantes en materia de formación técnica y habilidades de la fuerza laboral de acuerdo con las demandas de los sectores productivos.

Los factores que explican la baja calidad educativa están principalmente asociados a:

- Baja asistencia y deserción escolar.
- Gasto en educación bajo e ineficiente.
- Capacitación laboral deficiente.
- Digitalización incipiente.

Muchos estudiantes se desvinculan del sistema educativo antes de completar su educación secundaria. De los estudiantes que ingresaron al 1º grado en 2005, solo 41% se graduó de la escuela secundaria en 2016. Es decir, la tasa de deserción primaria fue 3,7%, con una tasa por encima del 4% después del séptimo grado (MEC, 2019). Las razones del abandono escolar están relacionadas con motivos económicos y pobreza, la desconexión de la escuela con

las expectativas de los estudiantes y las demandas del mundo laboral, la baja calidad de la instrucción al no tener un enfoque de aplicación práctica, y la falta de servicios de apoyo (por ejemplo, protección de trayectorias, reinserción educativa, tutoría, y programas de nivelación de aprendizajes). El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) cuenta con una Estrategia de Nivelación de los Aprendizajes (ENA) que ofrece oportunidades educativas a estudiantes de 1° a 6° grado con rezago escolar a partir de acciones temporales para erradicar la sobreedad y acciones preventivas para combatir la repitencia y la deserción escolar. Sin embargo, esta estrategia requiere de mejoras significativas para potenciar sus efectos de prevención de la deserción, disminución de la sobreedad y aseguramiento de trayectorias continuas y completas.

Los estudiantes en las escuelas rurales tienen más probabilidades de repetir un grado y de abandonar los estudios que sus homólogos urbanos. Un estudio del BID muestra que los estudiantes que asistieron a escuelas públicas pequeñas en las zonas rurales de Paraguay fueron más propensos a repetir grados en comparación con sus contrapartes urbanas (Zoido *et al.*, 2019). En efecto, en 2016 la tasa de deserción en las escuelas rurales en 1° a 3° grado fue más del doble que en las urbanas (4,2% y 2%, respectivamente). Según la EPH de 2021, 1,1% de los niños en edad de la escuela primaria (6 a 12 años) estaban fuera de la escuela y 45% de las familias explicaron que se debe a la falta de recursos, a que no cuenta con una institución cercana, y/o no cuenta con educación complementaria (especial).

La población indígena permanece aún rezagada en materia de acceso a la educación, siendo las mujeres las más afectadas. El 10,2% de la población rural mayor a 15 años es analfabeta, porcentaje mayor entre las mujeres (11,7%) con respecto de los hombres (8,8%). En la población indígena

las cifras de analfabetismo llegan al 33%, es decir, 5 veces mayor al promedio nacional y la brecha persiste entre los jóvenes. La asistencia a instituciones de enseñanza en la población indígena de 15 a 17 años es de 44% en los hombres y 58% en las mujeres, cuando el promedio nacional es de 79%, lo que se relaciona con los patrones culturales.

Las personas con discapacidad también presentan rezagos educativos. La tasa de analfabetismo de la población con discapacidad de 15 años y más de edad es 17,2% de acuerdo a datos del censo 2012, más del triple que la tasa nacional (5,5%). En promedio, la población de 5 años y más con discapacidad tiene el quinto grado aprobado, cerca de 2 años menos que el indicador total nacional.

El gasto público en educación es bajo e ineficiente. En 2019 Paraguay destinó 3,5% del PIB a educación, mientras que el promedio en ALC fue 4% del PIB. FMI (2022) estima que el gasto total en educación como porcentaje del PIB debería aumentar a 8,8% en 2030 para alcanzar los resultados de los ODS de países de ingresos similares con mejor desempeño, lo que implicaría más que duplicar el gasto actual. De acuerdo con el Plan Nacional de Transformación Educativa, se estima que se necesitan recursos adicionales por US\$410 millones solamente para refaccionar las escuelas en peores condiciones y que para 2025 el gasto en educación debería alcanzar al menos 5,2% del PIB. Además, los resultados educativos alcanzados por Paraguay son inferiores a los de países con niveles de gasto similares, lo que sugiere también una mala gestión del gasto. Esto está relacionado al desarrollo incipiente del Sistema de Gestión e Información Educativa (SIGED), que espeja una debilidad en la gestión educativa. Existen procesos relativamente optimizados, como aquellos relacionados a estudiantes y aprendizajes, e instituciones educativas, pero otros muestran un funcionamiento apenas latente, por ejemplo, aque-

llos relacionados con infraestructura física y herramientas para la gestión estratégica.

La brecha digital educativa representa un desafío para el acceso y la calidad de las experiencias educativas de los estudiantes. El 92% de los estudiantes de 1° a 6° año y el 85% de los estudiantes de 7° a 12° año no tiene acceso a un dispositivo en sus hogares, a lo que se suma la mala calidad y el alto costo de la señal de internet y la escasa conectividad (solo 1 de cada 4 estudiantes tiene acceso a internet wifi o por cable en sus hogares). Además, según el cuestionario de PISA-D sobre la disponibilidad y condición física de los recursos tecnológicos, el 57% de los estudiantes en Paraguay no tiene acceso a un computador en sus escuelas, mientras que el promedio para los países PISA-D es 37% (Zoido, *et al.*, 2019).

Los trabajadores carecen de las habilidades requeridas por el sector productivo. De acuerdo con datos de Enterprise Survey 2017, un tercio de los empleadores reportan retos para encontrar trabajadores con las habilidades necesarias, lo que se evidencia tanto en el sector de servicios como en el de manufacturas. Esto también incluye bajas habilidades digitales, lo que se manifestó fuertemente durante la pandemia ante el desafío de una digitalización acelerada. En efecto, WEF 2019 muestra que Paraguay se ubica en la posición 134 de 141 países en cuanto a las habilidades digitales de su población. Paraguay cuenta con fondos disponibles para capacitación laboral a través del Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP), que contó con un presupuesto de aproximadamente US\$27 millones en 2021 y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), que contó con casi US\$8 millones en 2022. Sin embargo, ambas instituciones mantienen remanentes anuales de fondos no ejecutados disponibles para capacitación y aún presentan retos a la hora de ajustar su oferta de cursos a las demandas de los empleadores.

Persiste la brecha de capital humano avanzado, lo representa un impedimento para la innovación y el mejor desempeño de las empresas. Si bien el número de investigadores involucrados en I+D aumentó 38% entre 2011 y 2020, pasando de 1.283 a 1.765, Paraguay se ubica en el puesto 10/15 países de ALC con relación a la cantidad de investigadores por millón de habitantes. Asimismo, Paraguay ocupó el puesto 87 entre 154 países en el Índice de Rendimiento Industrial Competitivo 2022 de acuerdo con las habilidades de la población que limitan la expansión de industrias que requieren mano de obra altamente calificada. Esto se debe a la existencia de limitadas capacidades formativas en el sistema universitario local para el capital humano especializado, con una oferta acotada de cursos especializados de grado y postgrado. Además, el mercado financiero de apoyo a estudios de posgrado está poco desarrollado y existen debilidades en la gestión de instrumentos de apoyo a la formación del capital humano avanzado.

C. Mayor eficiencia y cobertura de las políticas de protección y seguridad social

La pandemia expuso las limitaciones de los programas de protección social para poder reaccionar rápida y eficientemente protegiendo a las familias más vulnerables. Los mismos mostraron retos en términos de focalización, cobertura y flexibilidad. Además, la brecha en los servicios de cuidados afectó mayormente a las mujeres que debieron salir de la fuerza laboral. Sumado a ello, el sistema de pensiones tiene una baja cobertura y serios problemas de sostenibilidad.

Los principales desafíos de las políticas de protección y seguridad social están relacionados con:

- Ausencia de un sistema de protección social.

- Implementación pendiente de una política de cuidados.
- Limitada cobertura y sostenibilidad del sistema de pensiones.

El Sistema de Protección Social (SPS) se encuentra aún en su etapa inicial de implementación. Con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto social, reducir duplicaciones y aumentar la protección social de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, Paraguay viene avanzando en la estructuración de un SPS. Forman parte del SPS 38 organismos del estado, que ejecutan cerca de 126 programas sociales con un presupuesto anual de US\$4.000 millones. Además de los programas de asistencia social, esto incluye programas de salud, educación, vivienda y trabajo, entre otros. El órgano actualmente responsable del SPS es la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS), vinculado a la Presidencia de la República, y que tiene facultades amplias para facilitar la convergencia entre instituciones y programas. Una de las principales herramientas del SPS es el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) que integra bases de datos sociales y permite la interoperabilidad de datos entre instituciones gubernamentales. Otro instrumento es el Fichero Integrado de Protección Social (FIPS), que se encuentra en fase de pilotaje y que busca unificar los criterios de elegibilidad de los programas y beneficios, reduciendo los errores de exclusión e inclusión. A nivel territorial, se prevé que el SPS cuente con dispositivos de atención local y esquemas operativos para la entrega de servicios que definan los flujos de atención, las rutas de servicios y las responsabilidades de cada área para la gestión de casos.

La falta de interoperabilidad del SPS es un obstáculo para incorporar otras dimensiones de vulnerabilidad y exclusión, como la distribución de las tareas de cuidado y la violencia basada en género. Los cambios

estructurales en la sociedad paraguaya generan que el arreglo actual de cuidado familiar no sea sostenible sin una mayor oferta pública y privada de servicios. La pandemia visibilizó la importancia de incorporar este tema en la agenda pública del país. Esta brecha en la oferta de servicios de cuidado de calidad dificulta el desarrollo y la inserción productiva de las mujeres y priva a las personas que lo necesitan de recibir dichos servicios de manera segura y asequible. Las mujeres dedican 61% de su tiempo al empleo no remunerado mientras que los hombres 25%, siendo esta brecha mayor en las áreas rurales. En consecuencia, 60% de las mujeres mayores de 15 años se encuentran en la fuerza laboral, evidenciando una brecha de 24 p.p. con relación a los hombres. Sumado a esto, un estudio del BID muestra 20% de las mujeres jóvenes no estudian ni trabajan (NINIs) en contraposición a 10% de los hombres jóvenes, y que el 96% de los NINIs realiza labores del hogar y 54% cuida a algún familiar o hijo (Novella *et al.*, 2018).

La violencia contra las mujeres y su falta de independencia económica constituyen un círculo vicioso con costos económicos y sociales para toda la sociedad. Según la Encuesta Nacional sobre la Situación de las Mujeres en Paraguay (ENSIMUP) realizada por el INE en 2021, casi 8 de cada 10 mujeres pasó por algún tipo de violencia en algún momento de su vida, con mayor prevalencia de la violencia sexual (60,9%), seguida de psicológica (67,8%), física (25,7%) y económica (25%). La tasa de feminicidios de Paraguay en 2020 fue 1 víctima por 100.000 habitantes, por lo que el país ocupa el puesto 13 de 21 países según este indicador de acuerdo con datos de CEPAL. La violencia contra la mujer es la principal causa de llamadas al 911 aunque el porcentaje de mujeres que busca ayuda institucional es escaso debido a normas de género que normalizan la violencia, estigma, miedo, vergüenza, dependencia económica del agresor, y falta

de conocimiento o disponibilidad de servicios de ayuda accesibles. Un estudio sobre los costos que representa para el país la violencia contra la mujer los estimó en US\$1.450 millones, equivalente al 5% del PBI. De los costos-país, el 48% son asumidos por las propias mujeres, sus hogares y sus microemprendimientos, el 38% por las empresas medianas y grandes, y el 13,7% por el Estado (GIZ, 2017).

El sistema de pensiones contributivas presenta falencias ligadas a la informalidad y su diseño. El sistema de pensiones en Paraguay se apoya en el mercado laboral para forzar el ahorro de los trabajadores formales. De acuerdo con datos de la EPH, en 2021 sólo el 21% de la población ocupada cotizaba al sistema de pensiones, cifra sustancialmente menor a la del promedio de ALC (38%). Esto se explica por las exenciones de cotización a la seguridad social a trabajadores independientes, comisionistas, empleados familiares y domésticos (grupos que constituyen cerca del 50% del empleo) y a los trabajadores que evaden su cotización, como sucede con la mayoría de los empleados en MIPYMEs. Además, la cobertura es marcadamente regresiva, siendo mucho menor para el quintil de ingresos más bajos (3%) en comparación al quintil de mayor ingreso (42%), asociado a la alta informalidad laboral y la limitada capacidad de ahorro de segmentos masivos de la población que viven en condición de pobreza. Además, la cobertura muestra una alta dispersión territorial con una cobertura urbana casi tres veces más alta que la rural.

El sistema de pensiones exhibe una alta fragmentación normativa. Las regulaciones de los diferentes regímenes presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a sus disposiciones normativas, reflejada en los diferentes parámetros existentes, incluyendo tasa de contribuciones, condiciones de otorgamiento de las prestaciones, tratamiento de los diversos grupos de trabajadores y

normas relativas a cada sexo. Estas diferencias dan muestra de una alta fragmentación y disparidad existente en el sistema de pensiones. Además, las disposiciones legales que regulan el funcionamiento de las cajas previsionales son muy antiguas y no responden a un mínimo de requerimientos técnicos exigidos para la administración de recursos previsionales.

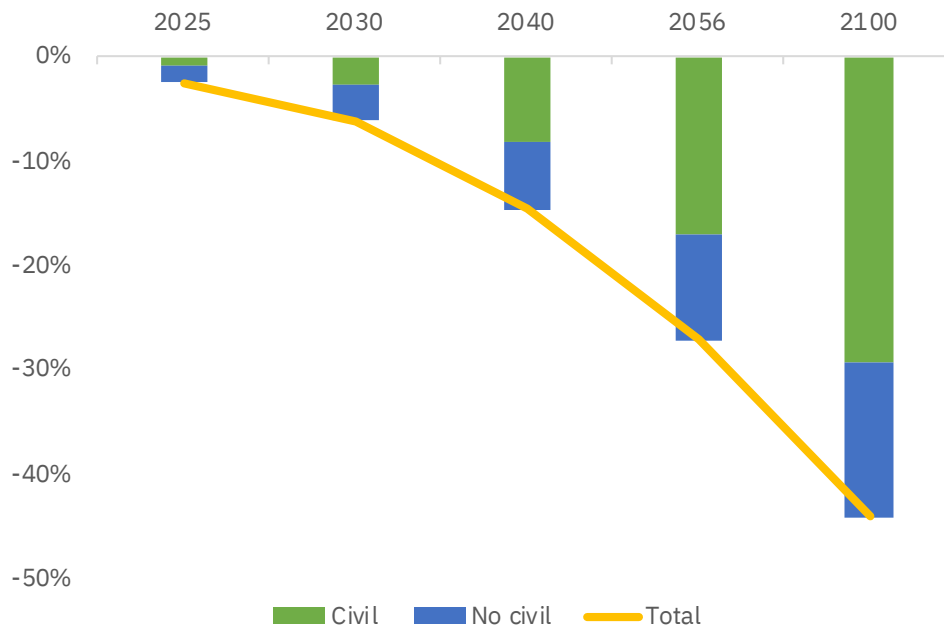
La institucionalidad del sistema de pensiones es incompleta dada la falta de una entidad de supervisión centralizada. A diferencia de otros países de la región, el sistema de pensiones paraguayo carece de una entidad gubernamental que centralice las labores de supervisión y regulación. Las Cajas Previsionales no están obligadas a fortalecer sus estructuras de gobernanza ni a exponer públicamente sus estados actuariales y contables, lo que debilita su funcionamiento y el acceso a información efectiva acerca de ellas. Además, se carece de un ente con una visión integral del sistema que pueda monitorear su solvencia, emitir un conjunto de normativas legales y reglamentarias que mantengan una armonía entre ellas y mejorar los estándares de gestión, especialmente en lo que se refiere al manejo de las inversiones. Esta situación trae como resultado la reducción de la confianza de los participantes del sistema y de los ciudadanos en general.

Existen dificultades para implementar estrategias de transformación digital y agilización de procesos en el sistema de pensiones. Los procesos manuales y el déficit de información generan errores en los cálculos de las prestaciones y retrasos en la entrega de estas, aumentan los costos de transacción y afectan al seguimiento y a los informes financieros. Asimismo, no existe un marco regulatorio uniforme del sistema, no se consolidan las estadísticas de cotizantes y beneficiarios y tampoco se cuenta con normativas uniformes para la inversión de las reservas.

Los beneficios que entrega el IPS resultan generosos en relación con los aportes realizados. Si bien el IPS muestra una situación financiera razonable, la generosidad del sistema representa una amenaza para la sostenibilidad de mediano y largo plazo. De acuerdo con un estudio publicado por el BID en 2017, el régimen de pensiones del IPS entrega beneficios que en promedio alcanzan el 98% del salario final, cifra muy superior al promedio de la región (67%) y a lo que el sistema podría financiar de manera sostenible. Sin ajustes que permitan restablecer el equilibrio entre los aportes y los beneficios otorgados, en las próximas décadas la sostenibilidad del sistema empeorará, generando presiones financieras que se agravarán a medida que la población envejece.

El sistema de pensiones demandará crecientes transferencias fiscales en ausencia de reformas. Los principales problemas se encuentran en la Caja Fiscal, administrada por el Ministerio de Hacienda, que presenta un aumento del déficit global en años recientes, alcanzando 0,3% del PIB en 2022. Esto ha llevado a que la situación financiera de la Caja Fiscal represente un riesgo para garantizar la sostenibilidad fiscal ya que las transferencias de recursos del Tesoro seguirán creciendo en los próximos años, estimándose que llegarían a alrededor del 2% del PIB para 2056, con un valor presente de los flujos hasta 2056 de 27% del PIB de 2021 (Gráfico 3.2). Esta situación obliga a un análisis urgente de las condiciones actuales para el acceso a los beneficios de todos los sectores que componen la Caja Fiscal.

Gráfico 3.2. Valor Presente Neto de los flujos netos de la Caja Fiscal
(% del PIB de 2021)



Fuente: Banco Mundial.

D. Infraestructura social y resiliente

Potenciar el capital humano de Paraguay requiere de mejorar las condiciones en que la población vive, particularmente atendiendo el rápido proceso de urbanización. Para esto es necesario ampliar la provisión y la calidad de los servicios de agua, saneamiento, y recolección y tratamiento de residuos sólidos, optimizar el transporte urbano y facilitar el acceso a la vivienda digna.

D.1. Agua y saneamiento

La cobertura de agua y saneamiento ha aumentado en la última década, pero persisten brechas importantes en materia de calidad de los servicios y alcance territorial. En las áreas urbanas se dan casos de contaminación de las principales fuentes de agua debido a la ausencia de una infraestructura adecuada de saneamiento. Para conservar o recuperar el buen estado de los recursos hídricos y proteger la salud pública, Paraguay debe seguir invirtiendo en la expansión del servicio de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, así como mejorar los servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos.

Los principales desafíos en esta área están relacionados con:

- Fragmentación del sistema.
- Debilidad del órgano rector.
- Limitada capacidad financiera.

La estructura organizacional del sector de agua y saneamiento en Paraguay está conformada por múltiples actores, lo que impone desafíos para la organización eficiente del sector. La prestación del servicio de agua potable y saneamiento está caracterizada por una marcada atomización (5.762

prestadores), tanto en el ámbito urbano como rural, en donde se da la existencia de múltiples prestadores pequeños con superposición de las áreas de prestación, con falta de capacidad para brindar un servicio de adecuado y cumplir con las normas de calidad del agua entregada (Chama, 2018). De la totalidad de prestadores del servicio de provisión de agua, solo la ESSAP se ha regularizado y recibido formalmente un contrato. Esta situación se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo del sector, debido a que los pequeños prestadores o permisionarios no reconocen las obligaciones que el marco regulatorio les impone, dificultando a su vez al ERSSAN asumir plenamente las funciones de regulación en los ámbitos de fiscalización, control y aplicación de sanciones en su búsqueda del mejoramiento de la calidad del servicio.

Existe una falta de posicionamiento de la rectoría y la regulación en la institucionalidad del sector. El organismo rector, la Dirección de Agua y Saneamiento (DAPSAN) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) fue creada en 2010, pero en la práctica las funciones de gestión y coordinación son desempeñadas por múltiples organismos de diferentes sectores y niveles de gobierno. La DAPSAN no se ha posicionado como agencia líder, lo que a su vez ha afectado el posicionamiento estratégico del sector. El débil posicionamiento de la DAPSAN se debe en parte a su dependencia del MOPC, organismo que tradicionalmente no ha tenido al agua y saneamiento como área de acción prioritaria. El bajo rango institucional de la DAPSAN también afecta a su autonomía y presupuesto para implementar proyectos estratégicos y misionales. La superposición y/o duplicidad de acciones, la falta de coordinación interinstitucional y la inexistencia de políticas y planes sectoriales son los principales desafíos identificados (MOPC, 2018). A esto se

suma la ausencia de recursos financieros y capacidades técnicas.

La falta de datos e información relevante e integral del sector dificulta los procesos de planificación sectorial y de elaboración de políticas públicas inclusivas, oportunas y sostenibles. Aunque existe una ley sobre el acceso de los ciudadanos a la información pública y la transparencia gubernamental, los organismos del sector no publican información relevante sobre su desempeño y el estado de la prestación de servicios. Esto afecta la capacidad del organismo principal (DAPSAN) y del regulador (ERSSAN) para cumplir su función y limita la posibilidad de los consumidores y los ciudadanos para controlar la calidad del servicio. Además, existe una falta de incentivos para la transformación digital por parte de los organismos del sector y los proveedores de servicios.

Los recursos financieros para mantener, mejorar y expandir la infraestructura de agua potable y saneamiento son limitados. Esto dificulta la planificación y el desarrollo de sistemas sostenibles e integrales. Por un lado, para los aguateros el suministro es una oportunidad de negocios, pero afrontan inseguridad jurídica, baja capacidad técnica y no reciben subsidios para infraestructura como las Juntas de Saneamiento, las Comisiones Vecinales y la ESSAP, por lo que solo acceden a financiamiento de bancos privados, lo cual limita su capacidad financiera. Además, experimentan altos costos de operación e ineficiencias en la prestación del servicio. Se estima que Paraguay debería invertir US\$4.215 millones en mantenimiento y reemplazo hasta 2030 para proporcionar un acceso alto y seguro a agua y saneamiento. Sin embargo, entre 2010 y 2019, la inversión anual promedio en el sector fue US\$38,4. El esquema tarifario no refleja los costos reales de los servicios, lo que a su vez es un desafío para recuperar costos y realizar las inversiones

necesarias. Solo 5% de los prestadores solicitan revisión tarifaria y los aumentos que se otorgan se basan en información financiera muy limitada.

Los eventos climáticos y la falta de una gestión adecuada de los recursos hídricos afectan la provisión de los servicios. Por un lado, el cambio en frecuencia y severidad de las sequías representa una amenaza para la sostenibilidad de los servicios de provisión de agua. Durante la bajante histórica del río Paraguay registrada en 2020 y 2021, ESSAP debió realizar ajustes en la toma de agua de la planta de tratamiento para garantizar la continuidad del abastecimiento en Asunción y su área metropolitana. Por otro lado, las ciudades se caracterizan por un alto grado de impermeabilización, generando mayor escorrentía durante las lluvias. El proceso de planificación urbana municipal no ha tomado en cuenta la proyección y gestión territorial al nivel de cuenca y subcuenca, lo cual ha generado un cambio de uso de suelo sin respetar las reglas básicas del manejo sostenible de los recursos hídricos (MUVH/MADES/PNUD/FMAM, 2021). Este problema está exacerbado por la falta de cobertura del servicio de desagüe pluvial, lo que a su vez causa daños materiales y pérdidas de vida ante lluvias copiosas.⁴⁸ Asimismo, la falta generalizada de una infraestructura adecuada de drenaje pluvial conlleva un riesgo importante para la eficiencia e integridad de la infraestructura de alcantarillado sanitario, dado que el ingreso de aguas pluviales hace que la capacidad de transporte del sistema sea sobrepasada.

La cobertura y calidad de los servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos es

⁴⁸ Se estima que un evento severo de precipitación (mayores a 38 mm. y que generan al menos una hora de retraso en la apertura de comercios, industrias entre otros) en el Área Metropolitana de Asunción genera pérdidas de aproximadamente US\$7 millones por evento (Consorcio NK-NKLAC, 2015).

pobre. La tasa de recolección en la población urbana del país era del 77% en 2019, por debajo del promedio regional (90%). Además, existen diferentes niveles de cobertura de recolección de dentro del país, siendo mayor en Asunción (92%) y el Departamento Central (61%), en comparación con los demás departamentos del país (47,5%). A su vez, existe una diferencia grande en la cobertura de recolección de residuos sólidos entre las zonas urbanas y rurales (76,9% y 11,6%, respectivamente), siendo en las zonas rurales la quema de basura la forma de disposición de residuos en el 71% de los hogares.⁴⁹ Con respecto a la disposición final de residuos sólidos, en Paraguay existen 3 rellenos sanitarios que poseen condiciones básicas para la disposición final, en los que se dispone el 36% de los residuos generados. El resto de los residuos se disponen en vertederos a cielo abierto con distinto nivel de control. Además, ningún municipio posee un sistema de recolección selectiva, aunque ya existen programas de reciclaje en algunas ciudades (MADES, 2020). Este trabajo es realizado principalmente por recicladores informales en condiciones de vulnerabilidad (existen aproximadamente 1.266 segregadores informales que trabajan en los vertederos en Paraguay, Lima Morra, 2017).

Existe una débil institucionalidad para la gestión integral de los residuos sólidos en todos los niveles de gobierno a causa de la falta de implementación de políticas y de coordinación entre instituciones. La prestación del servicio de recolección es realizada principalmente por el sector público (61%). La responsabilidad de la gestión integral de residuos recae en las municipalidades, pero la mayoría de ellas no cuentan con una estructura organizacional adecuada para llevar adelante esta tarea. En consecuencia, la mayoría de los municipios no tienen una

ruta de recolección establecida y tampoco estudios de macrorruteo y microrruteo (MADES, 2020). Los camiones recolectores de residuos son inadecuados, se encuentran en malas condiciones y son insuficientes en la mayoría de los municipios, especialmente en aquellos con una mayor población debido al aumento de la generación de residuos. Por su parte, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) tiene entre sus responsabilidades orientar a las municipalidades en la elaboración de planes y programas en materia de gestión de residuos sólidos, expedir las respectivas licencias y autorizaciones requeridas y realizar la fiscalización ambiental en el desarrollo de planes y programas correspondientes. No obstante, no cuenta con recursos humanos y financieros suficientes para realizar el control apropiado del cumplimiento de la normativa por parte de los municipios.

D.2. Transporte urbano

Las deficiencias en el transporte urbano afectan la calidad de vida de la población y la productividad de los trabajadores. El servicio de transporte público no cuenta con infraestructura apropiada lo que deriva en un servicio deficiente y de baja calidad, sin articulación multimodal y una flota de vehículos antigua. A esto se suma la alta tasa de motorización, con un crecimiento del parque automotor del 150% entre 2012 y 2020, lo que deriva en mayor congestión y contaminación. La inseguridad también es un factor limitante para el uso del servicio. En Asunción, 6 de cada 10 mujeres considera inseguro o muy inseguro viajar en transporte público y 69% de las usuarias han sentido alguna vez temor al viajar en transporte público (Galiani y Jatman, 2016). Adicionalmente, existen graves dificultades de movilidad a las que se enfrentan las personas con discapacidad, aunque hay escasez de datos estadísticos al respecto.

⁴⁹ Al tratarse de poblaciones indígenas, la cobertura de recolección se reduce a apenas 5,5% de la población.

La provisión de los servicios de transporte urbano e interurbano es limitada debido a:

- Falta de planificación y débil gestión.
- Falta de capacidad técnica, financiera y de gestión de las empresas operadoras.
- Movilidad eléctrica incipiente.

Se carece de una planificación integral del sistema de transporte y de coordinación entre los entes responsables. En Asunción y su Área Metropolitana (AMA) coexisten diferentes servicios de transporte público que sirven a las mismas rutas bajo diferentes instituciones y responden a diferentes parámetros de planificación, restando competitividad al sistema. El Viceministerio de Transporte (VMT) es el regulador del transporte público del AMA encargado de la planificación y asignación de rutas, cálculo de tarifa técnica y subsidios, así como la base de datos del billete electrónico. Esta asignación de roles resulta ineficiente por las limitaciones institucionales, de recursos y presupuestarias. Además, existe una falta de coordinación y superposición de roles de los organismos del subsector (por ejemplo, MOPC, municipios, DINATRA). A esto se suma la falta de datos de movilidad urbana y los sistemas de información de movilidad y tránsito urbano son limitados, lo que dificulta la adecuada planificación.

La movilidad eléctrica es incipiente. El sector transporte es el principal consumidor de combustibles fósiles (42% de la demanda final) y contribuye con 15% a las emisiones de carbono totales del país, las cuales vienen creciendo desde 2000 a un ritmo de 5,7% en promedio anual, mientras que las emisiones totales han crecido a un porcentaje menor de 2,6% en el mismo período. Paraguay avanza en el diseño y la elaboración del Plan Maestro de Movilidad Eléctrica para el Transporte Público Urbano y Logístico. El Gobierno de Paraguay, en colaboración con entidades multilaterales, desarrolló

estudios y normativas requeridas para la implementación de la movilidad eléctrica, pero no se ha logrado su implementación total y uso masivo. Existen varios temas pendientes en lo que concierne al desarrollo del marco normativo, financiamiento, información y promoción, oferta y demanda, incentivos e infraestructura que deben canalizarse para una introducción temprana de la tecnología. No obstante, los operadores de buses de transporte público no cuentan con un esquema de remuneración que contemple esta tecnología. En 2020, la flota de vehículos eléctricos (incluyendo híbridos y a batería) era de 727 unidades. Además, el país tiene una limitada capacidad de la infraestructura pública de carga.

El avance en modelos de transporte urbano alternativo es limitado. El programa Bicisenda (Red Nacional de Carriles Preferenciales para Bicicletas) creado para fomentar sistemas de transporte sostenibles, planea una red de 600 km. que una Asunción con varias ciudades del AMA. Sin embargo, todavía no se tiene el plan de inversiones con el financiamiento correspondiente para la implementación de este tipo de medidas, lo cual requieren de un proceso de coordinación interinstitucional e intermunicipal.

D.3. Acceso a la vivienda digna

Paraguay exhibe marcados desequilibrios en la distribución espacial de su población generando dificultades para el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. La Región Oriental concentra a más del 97% de la población total, y se estima que solamente en Asunción y su Área Metropolitana se concentra más del 30% de la población. Por su parte, la Región Occidental cuenta con 220.000 habitantes distribuidos en más de 60% de la superficie nacional (INE, 2022).

Los principales determinantes de estos desafíos están relacionados con:

- Debilidades institucionales y falta de coordinación.
- Falta de instrumentos para desarrollo urbano y vivienda sostenible.
- Dificultades en el acceso al financiamiento.

La multiplicidad de actores que participan del sector de viviendas y su falta de coordinación genera deficiencias en las estructuras organizacionales y procesos administrativos.

A nivel nacional, las organizaciones involucradas en los sectores de desarrollo urbano y vivienda son el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH), Secretaría Técnica de Planificación (STP) y el MOPC. Estas instituciones actúan con diferentes estrategias y disponen de recursos financieros insuficientes para hacer frente a los desafíos urbanos y de vivienda existentes. El MUVH fue creado en 2018 y es el principal organismo responsable de ambos sectores, pero no tiene la capacidad organizativa para crear y desarrollar adecuadamente las políticas nacionales de desarrollo urbano y vivienda, ni para orientar la implementación de las normas e instrumentos a nivel municipal o local. Además, la fragilidad de la organización interna no permite el mantenimiento de empleados de alto nivel a largo plazo.

La baja descentralización y la limitada capacidad de los gobiernos subnacionales dificulta la gestión del territorio.

Paraguay tiene una estructura nacional de gobierno, pero carece de mecanismos estructurados para estimular el desarrollo urbano a nivel municipal. La centralización de las estrategias, políticas sectoriales, planes y proyectos de desarrollo urbano y vivienda coloca a los municipios en roles secundarios en la planificación y ejecución. Este alto grado de centralización ha creado una elevada fragilidad y dependencia de los municipios

que carecen de la capacidad institucional y técnica, e instrumentos de planificación y desarrollo urbano, así como de recursos humanos. Los municipios tienen la tarea de formular los Planes de Desarrollo Sustentable y de Ordenamiento Urbano y Territorial (PDS y POUT); sin embargo, estas falencias llevan a ineficiencias en la provisión de los servicios y en el uso de los recursos. En efecto, de acuerdo con informaciones del MUVH, solamente el 4% de los municipios de Paraguay cuentan con un POUT aprobado por las juntas municipales. Esto genera graves perjuicios a nivel local, potencia la ocupación desordenada del suelo y contribuye a la ocupación informal.

Los marcos para el desarrollo urbano y las viviendas sociales sostenibles son insuficientes.

Por un lado, la aplicación de instrumentos regulatorios y normativos que respaldan el desarrollo urbano sostenible es incipiente. El país ha avanzado en la promoción de términos de sostenibilidad a nivel nacional y compromisos internacionales; sin embargo, las iniciativas gubernamentales y municipales aún no han fortalecido su autonomía institucional para la implementación de estrategias urbanas sostenibles, que aprovechen el ciclo de vida de las infraestructuras con potenciales de mitigación y control de los impactos negativos del sector. Por otro lado, persisten barreras para la aplicación de políticas de vivienda sostenible, entre las que se destacan la baja difusión y confianza de modelos y prácticas sostenibles en la vivienda social, la incipiente implementación de políticas de infraestructura urbana sostenible y resilientes, conectadas a las políticas de vivienda, insuficiente capacitación técnica, escasa experiencia en la ejecución de proyectos multisectoriales para responder a problemáticas diversas del hábitat, deficiencia de políticas de prevención ante situaciones de vulnerabilidad para la población, y baja difusión de mecanismos de

gestión, construcción y financiamiento de viviendas sostenibles.

La vulnerabilidad urbana a eventos climáticos genera mayor exclusión social. Las inundaciones, sequías e incendios traen consigo grandes pérdidas materiales, humanas y ambientales, especialmente en zonas vulnerables, de riesgo y en asentamientos informales. Estas áreas en su mayoría se caracterizan por estar físicamente desconectadas del trazado urbano generando una importante exclusión social. Según el Relevamiento de Asentamientos Precarios (RAP) de Techo Paraguay en los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Caaguazú, San Pedro y Central, existen alrededor de 805 asentamientos precarios, que albergan a aproximadamente 62.160 familias. Sin embargo, no existe una base de datos oficial sobre los asentamientos informales en el país que provea información sobre su localización, cuantificación y caracterización a lo largo del tiempo, lo que dificulta el diseño y articulación de políticas públicas.

El déficit habitacional se explica también por la baja disponibilidad de recursos para el financiamiento de la vivienda. En la última década, el sector de financiamiento de vivienda ha mostrado un creciente dinamismo, pero es insuficiente. De acuerdo con datos del BCP, los saldos de los préstamos hipotecarios en los últimos diez años han tenido un crecimiento anual promedio de 21%. Esto se explica mayormente por las

colocaciones de los productos financieros para la vivienda de la AFD. Sin embargo, más allá de estas facilidades, el sistema financiero enfrenta dificultades para captar suficiente ahorro de largo plazo que pueda ser utilizado para el financiamiento a la vivienda en condiciones favorables para la clase media (Fernandini *et al.*, 2019). En el mismo sentido, tampoco se ha podido desarrollar una corriente de inversión de largo plazo (fundamentalmente a través del mercado de valores) ni los instrumentos de mitigación del riesgo necesarios que permitan su direccionamiento no sólo a la población de la clase media, sino también a poblaciones de más bajos recursos (con ingresos familiares de entre 2 y 3 salarios mínimos).

Al ser una economía pequeña, para crecer Paraguay necesita mayor inserción en los mercados y cadenas de valor internacionales y esto no puede lograrse sin empresas más productivas, disminución de los costos y fricciones al comercio internacional y una infraestructura adecuada. La actividad económica está dominada mayormente por MIPYMEs que se dedican a actividades de baja productividad y operan de manera informal, sin perspectivas de crecimiento ni orientación internacional. Por su parte, seguir diversificando la oferta exportable, abrir nuevos mercados y atraer mayores flujos de IED son factores determinantes para potenciar al sector productivo, para lo que es preciso también seguir avanzando en facilitación logística y comercial.

II. DESARROLLO PRODUCTIVO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

A. Aumento de la productividad de las empresas

La estructura productiva paraguaya está dominada mayormente por MIPYMEs que se dedican a actividades de baja productividad y operan de manera informal. Esto las limita a un mercado interno acotado e impone restricciones para acceder a recursos productivos, sumado a bajas perspectivas de crecimiento y orientación internacional. Este vasto universo de empresas pequeñas convive con un puñado de empresas grandes, pero en general sin encadenamientos productivos que permitan desarrollar el potencial de crecimiento de la economía paraguaya.

Entre los factores que explican el pobre desempeño del sector productivo se encuentran:

- Barreras a la formalización.
- Reducida innovación e incorporación tecnológica.
- Brechas digitales.
- Limitado acceso a financiamiento.

Los principales obstáculos para la formalización empresarial están ligados a factores institucionales, culturales y económicos, cuya incidencia varía según el tamaño de la firma. Un estudio sobre formalización empresarial realizado por el BID destaca que si bien las firmas paraguayas identifican la posibilidad de acceder a mercados, particularmente como proveedoras de empresas de mayor tamaño o externos, y

a financiamiento en mejores condiciones como los principales beneficios de operar formalmente, perciben un alto costo (monetario y no monetario) del cumplimiento de las normativas vigentes y una deficiente provisión de bienes y servicios públicos que no siempre compensan los primeros, especialmente para las empresas más pequeñas (Feal y Ventura, 2023). Para las micro y pequeñas empresas, los factores económicos asociados a los costos de gestión, presión tributaria y aportes a la seguridad social representan el principal obstáculo mientras que, para las empresas medianas, los principales retos están relacionados con factores institucionales, particularmente la calidad de las regulaciones, del gasto público y del relacionamiento con el sector público. Una diferencia central entre las grandes empresas y las MIPYMEs es que la carga burocrática, en términos de tiempo, costos y de conocimientos específicos necesarios, tiene un impacto relativo muy superior en las segundas, que cuentan con una estructura administrativa y contable mucho más pequeña y no especializada.

La falta de coordinación entre las instituciones públicas responsables de las políticas productivas es un obstáculo para el desarrollo del sector privado y la formalización. Paraguay ha hecho avances en materia de promoción de la formalización, aunque la implementación de algunas iniciativas presenta desafíos dadas las deficiencias en la coordinación interinstitucional, el limitado alcance y cobertura de los instrumentos disponibles y el desconocimiento de estos por parte de los actores económicos (Feal

y Ventura, 2023).⁵⁰ A esto se suma la falta de estadísticas productivas desagregadas, lo que impide el mejor diseño de políticas públicas y resta transparencia a los mercados. De la misma manera, la inversión en programas de asistencia técnica y capacitación empresarial es baja. El acceso a servicios de desarrollo empresarial orientados a mejorar el rendimiento de las MIPYMEs, tales como gestión, formación emprendedora, asistencia técnica, transferencia de tecnología, comercialización, tutoría, gestión de la calidad, entre otros, son limitados. Esto afecta las áreas de producción, comercialización y finanzas de las MIPYMEs. En efecto, Paraguay es el país de ALC con el menor porcentaje de participación de empresas manufactureras en programas de extensión tecnológica basados en servicios de desarrollo empresarial (0,2%). Además, la focalización de los programas podría mejorar, así como incluir también consideraciones sobre la sostenibilidad de las operaciones de las empresas más allá de la asistencia técnica tradicional, relacionado con la necesidad de mitigar el impacto medioambiental de las actividades productivas.

La capacidad de innovación e incorporación de tecnología de las firmas paraguayas es limitada. La Encuesta Nacional de Actividades de Innovación 2014-2016 indica que sólo el 45,4% de las empresas realiza actividades de innovación, con una marcada diferencia acorde al tamaño de las firmas. Mientras que 54% de las empresas grandes realizan actividades de innovación, este porcentaje se reduce a 38% en el caso de las empresas medianas y solamente 11% en las pequeñas. En efecto, Paraguay ocupó en 2021 el puesto 88/132 países (11/18 en ALC) de acuerdo con el Índice de Innovación Global de la Organización Mundial

de la Propiedad Intelectual (WIPO). La baja capacidad de innovación se refleja también en la reducida cantidad de patentes otorgadas por la agencia de propiedad intelectual, ubicando al país en el puesto 14 entre 16 países de ALC en 2019 de acuerdo con datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología. Uno de los motivos que explica esto son las escasas relaciones de las empresas de I+D con universidades y laboratorios (de acuerdo con la Encuesta de Innovación, solamente existen en el 4,8% y 3% de las firmas encuestadas, respectivamente). En Paraguay, el uso de universidades y organizaciones científicas y tecnológicas como fuentes de información y conocimiento y la cooperación para innovar entre empresas y universidades son las segundas más bajas de América Latina. Esto se refleja también en la falta de proveedores de servicios tecnológicos (por ejemplo, laboratorios de metrología) y no tecnológicos (por ejemplo, incubadoras).

La inestabilidad de la política de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación atenta contra su impacto en la productividad. La Encuesta Nacional de Innovación destaca que 99,7% de las empresas consultadas no recibe apoyo público para innovar. De acuerdo con datos del Banco Mundial, el gasto de I+D aumentó de 0,04% del PIB en 2011 a 0,14% del PIB en 2019, por debajo del promedio de 0,62% en ALC. Del total que se destina a I+D, 75,4% corresponde al gobierno, 14% a inversión extranjera, 7,4% a organizaciones sin fines de lucro, 3% a educación superior y 0,2% de empresas públicas y privadas. No existe un presupuesto estatal asignado para políticas de innovación, lo que hace que estas sean discontinuas y dificulta el logro de impactos significativos en el aumento de la productividad a través de la innovación. La alternancia de períodos de actividad e inactividad dificulta los esfuerzos para construir

⁵⁰ Algunos esfuerzos son la creación de Empresa de Acciones Simplificadas (EAS), regímenes tributarios simplificados (IRE Simple y Resimple) y fondos de garantías para créditos a MIPYMEs formales (FOGAPY).

y sostener la capacidad del órgano rector, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como la capacidad de los actores clave del sistema de innovación. Adicionalmente, los esfuerzos y la escala de las intervenciones para apoyar la ciencia son bajas (sólo 7,5% de los recursos transferidos a las entidades beneficiarias se orientó a proyectos de innovación, mientras que 92,5% se orientó a proyectos de investigación). También se destacan fallas de coordinación e información con las empresas que no son abordados adecuadamente mediante el uso de mecanismos transaccionales, como las convocatorias de propuestas.

La brecha digital es un impedimento para la incorporación de nuevas tecnologías que mejoren la productividad de las empresas y para la inclusión financiera de la MIPYMEs. Por un lado, de acuerdo con WIPO, en términos de acceso a TIC Paraguay se ubica en el puesto 99/132 y en uso de tecnología se posiciona en 88/132. Por su parte, las suscripciones a telefonía celular crecieron más de 88% desde 2004, ubicándose por encima del promedio en ALC, pero debajo de países con ingreso medio-alto. Esto se tradujo en un rápido incremento en el acceso a internet, el cual abarca a 56,8% de la población, aunque Paraguay es el 7º país latinoamericano con la mayor proporción de personas no usuarias de internet (la mitad de la población con acceso no utiliza la internet). Asimismo, la cobertura de banda ancha ha sido relativamente baja (4,1% en comparación a 11,8% en ALC) y persisten brechas en conexión y velocidad de internet. El país se ubica en la posición 56/65 países (17/26 en ALC) en el índice de desarrollo de banda ancha y en velocidad de conexión a internet en megabytes por segundo. Esto se relaciona con la baja inversión en infraestructura asociada con banda ancha y conectividad internacional, siendo uno de los países de ALC que menos

invierte, lo que afecta su disponibilidad, asequibilidad y capacidad. Además, el ecosistema digital continúa en fase naciente y, tanto el desarrollo como la utilización de aplicaciones tecnológicas, presentan rezagos y el marco regulatorio está desactualizado.

La falta de acceso al financiamiento de largo plazo restringe la inversión en capital físico, en innovación y en tecnología.⁵¹ La brecha de crédito está relacionada, por un lado, con los elevados niveles de informalidad, dado que las firmas no cuentan con información empresarial suficiente y confiable ni para ser sujeto de crédito, ni para tomar decisiones adecuadas dentro de la empresa.⁵² Esto lleva a las MIPYMEs, en particular a las micro, a recurrir a fuentes informales de financiación que son mucho más directas y simples para el otorgamiento de crédito pero que, dadas las condiciones menos favorables que imponen, las mantienen en un estado permanente de supervivencia. Por otro lado, el sistema financiero mantiene un descalce de plazos que desincentiva el financiamiento de largo plazo. Más del 60% de los depósitos son a corto plazo, exigibles en cualquier momento, limitando la disponibilidad de financiamiento de proyectos de inversión que requieren de plazos largos. De acuerdo con la Encuesta de Situación General del Crédito del BCP, en 2022 entre los principales motivos que dificultaron la concesión de préstamos a largo plazo se encuentran la escasez de fondeo de largo plazo y la falta de garantías. Adicionalmente, la existencia de dos entidades supervisoras de la intermediación financiera (el

⁵¹ Las empresas paraguayas identifican las dificultades en el acceso al crédito como el cuarto obstáculos más importantes para hacer negocios en el país, de acuerdo a Enterprise Survey.

⁵² Otro de los retos de asimetría de información está dado por la baja cobertura de agencias de información privadas (bureaus de crédito) en Paraguay, que llega al 60%, menor a la cobertura registrada en Ecuador (80%), Brasil (81%), Colombia (82%) y Perú, México y Uruguay que se encuentran al 100%, de acuerdo con datos del Banco Mundial.

BCP para bancos y financieras, y el Instituto Nacional de Cooperativismo para las cooperativas) genera incongruencias en la supervisión que socavan la institucionalidad del sistema. Esta dualidad regulatoria produce inconsistencias en la información crediticia de los clientes y los sistemas de supervisión, que generan una oportunidad de arbitraje regulatorio y competencia desigual.

El mercado de capitales no tiene una profundización suficiente para apoyar el financiamiento productivo a mediano y largo plazo.

El mercado de capitales es pequeño, tiene pocos actores activos y los volúmenes de negociación son aún bajos. El volumen total transado en la Bolsa de Valores de Asunción ha ido en aumento, pero representa solo 11% de los activos del sistema financiero nacional y menos del 10% del PIB.⁵³ Si bien ha mejorado su desempeño, todavía depende sustancialmente de la participación de las colocaciones del Gobierno y de otras instituciones públicas (por ejemplo, la AFD), cuyas emisiones son en general volátiles y asociadas con condiciones coyunturales puntuales.⁵⁴ Además, los inversionistas institucionales, el IPS y la Caja Fiscal, no invierten en bonos corporativos de manera activa; el volumen agregado de activos del IPS y la Caja Fiscal es bajo, representando 7,4% del PIB, menor al promedio de ALC (24,7%).⁵⁵ La

⁵³ Además, está altamente dominado por títulos de renta fija (98% de las transacciones en 2021), y el 23% del volumen transado correspondió a operaciones de mercado primario y el restante 77% al mercado secundario.

⁵⁴ Si bien el sector público es un emisor importante en el mercado, concentra solo el 25% de las transacciones bursátiles y generalmente sólo coloca en función de sus necesidades financieras a principio del período presupuestario sin desarrollar una estrategia de desarrolladores de mercado (market makers). El sector privado concentra el resto, incluyendo títulos de empresas en los sectores industrial (42%), servicios (18%), financiero (10%), y comercial (3%).

⁵⁵ Los activos bajo administración del IPS equivalen al 14% de la cartera bancaria y 6,3% del PIB, y están concentradas en certificados de depósito de la banca comercial (58%), con un plazo promedio de 4 años. Las inversiones en bonos representan tan solo el 10% del portafolio (con plazo promedio de 4 años) y los

falta de políticas claras de inversión a largo plazo del IPS y el pequeño tamaño del mercado, desincentiva la inversión en valores bursátiles y, por ende, la diversificación de instrumentos necesarios para promover relaciones a largo plazo entre fuentes y usos de los recursos financieros. Por el lado de la demanda, las empresas hacen un uso limitado del mercado de capitales para cubrir sus necesidades de financiamiento a largo plazo debido, en parte, a la preferencia por mantener el control a nivel familiar y su información financiera confidencial.

El segmento de Fintech en Paraguay es incipiente. Existen tan solo 16 emprendimientos Fintech, lo que sitúa al país en el puesto número 14 de 17 países en América Latina. Estos están relacionados principalmente con la inclusión financiera, incluyendo medios de pago electrónico. Las actividades de Fintech en Paraguay están mayormente desreguladas y se cuenta con un proyecto de norma para criptomonedas y *crowdfunding*.

B. Internacionalización de la economía

El comercio internacional y el ingreso de capitales extranjeros son componentes fundamentales para el desarrollo productivo de una economía pequeña como la paraguaya. A pesar de las mejoras en el sector externo experimentadas en la última década, la economía paraguaya tiene potencial para integrarse más a los mercados regionales e internacionales, e incorporar valor a su oferta exportable de manera sostenible.

Los principales retos para desatar este potencial son los siguientes:

emisores son entidades financieras. Por su parte, las inversiones de la Caja Fiscal equivalen a 1,1% del PIB. El portafolio de inversiones está concentrado en bonos de la AFD (53%) y depósitos a plazo de la banca local (47%) (Banco Mundial, 2021).

- Oferta exportable poco diversificada.
- Vulnerabilidad a factores climáticos.
- Agenda incompleta de política y facilitación comercial.
- Insuficiente atracción de IED.

Existen limitaciones para diversificar las exportaciones primarias. La productividad del sector primario en Paraguay ha crecido a mayores tasas que ALC, pero en la última década se ha desacelerado y permanece rezagada en comparación a países de la OCDE, con una brecha del 59% (Nin-Pratt y Valdés Conroy, 2020). La producción primaria orientada a la exportación ha crecido en base a la expansión de la agricultura extensiva del complejo soja-maíz-trigo, que ha incrementado sus rendimientos. Esto se debió a la incorporación y la adaptación de tecnología (siembra directa, uso de transgénicos y fertilizantes), la organización empresarial que ha permitido la provisión eficiente de servicios de apoyo, el aumento de las inversiones en agroindustria y la expansión de la frontera agropecuaria. Sin embargo, otros rubros como la agricultura familiar dedicada a los cultivos de sésamo, mandioca, caña de azúcar y poroto, entre otros, no han logrado acompañar este proceso, limitando la diversificación de la oferta exportadora. Por el contrario, las unidades de producción de la agricultura familiar han experimentado una caída de la productividad reflejada en la reducción de sus rendimientos e ingresos (Cresta, *et al.* 2018). La mayoría de los agricultores carece de título de propiedad definitivo, lo que limita su acceso a servicios públicos y financiamiento.

Los marcos normativos del sector primario no propician la expansión y diversificación de las exportaciones. Si bien los sistemas

de sanidad animal y vegetal (SENACSA y SENAVER) han modernizado recientemente sus operaciones, deben adecuarse los marcos y la oferta de bienes y servicios públicos de otros sectores con potencial de crecimiento, como el forestal.⁵⁶ El sector forestal es coordinado por el Instituto Forestal Nacional (INFONA), una entidad autárquica y descentralizada del Estado, creada en 2013. El INFONA asume responsabilidades sobre los bosques naturales y plantaciones forestales del país, y está encargado de la formulación de políticas, el fomento del desarrollo forestal y el monitoreo y fiscalización de los recursos forestales. Si bien el INFONA tiene patrimonio propio y autonomía administrativa, sus recursos alcanzan a cubrir la mitad de su personal, que es, además, insuficiente. La institución tiene una alta dependencia en recursos de cooperación y requiere una estrategia de transición hacia una gestión con recursos propios (Goralewski, 2022).

El sector turístico cuenta con capital natural y cultural cuyo potencial podría aprovecharse más. Si bien el país no es un jugador importante en turismo dentro de la región, tuvo crecimiento sostenido antes de la pandemia. De acuerdo con la Or-

⁵⁶ Si bien el sector forestal no ha sido protagonista en Paraguay, es un sector que ha crecido de forma sostenida (en torno a 8% en 2021 y 2022). Los principales productos de la industria forestal son carbón y briquetas, tanto para consumo nacional como para exportación. La mayor parte de la producción proviene de plantaciones forestales, pero hay un uso importante de maderas nativas. Estimaciones de privados sobre sus experiencias en el rubro para biomasa resultan en cifras de inversión entre US\$1.300 y 1.500 por ha, con ingreso neto en pie de US\$ 9.000 por ha, ganancias comparables con la ganadería a través de sistemas silvopastoriles (FEPAMA, 2022). Un riesgo importante del sector forestal está relacionado con la deforestación ya que entre 2002 y 2021 el área total de bosque primario húmedo disminuyó en 32% (1.10 millones de hectáreas), mientras que la cobertura arbórea disminuyó 27% (6,55 millones de hectáreas, especialmente en las regiones de Boquerón y Alto Paraguay). La deforestación es causada principalmente por la extracción para materias primas, además de la agricultura itinerante, y el uso de biomasa para calefacción y cocción (Global Forest Watch, 2021).

ganización Mundial del Turismo (OMT), la contribución del turismo a las exportaciones totales en 2019 fue 5,7%. Este resultado derivó de un total de 1,2 millones de llegadas, y un gasto promedio de US\$403 por llegada, siendo Paraguay el país de la región con el menor gasto por llegada. Los volúmenes de turismo interno y receptivo son del mismo orden; la Encuesta Nacional de Turismo Interno de SENATUR-INE muestra que durante 2019 el 48% del turismo interno lo realizan habitantes de Asunción y su zona metropolitana. Uno de los principales desafíos en Paraguay es reducir la brecha entre la demanda de visitantes del turismo internacional e interno, y la limitada oferta de productos y servicios turísticos disponibles. Las autoridades turísticas han impulsado una nueva dinámica en el desarrollo turístico del país reflejada en el Plan Maestro de Turismo de Paraguay 2019-2026, donde se destaca la gran dependencia del mercado argentino y brasileño y se identifican como principales barreras la accesibilidad y señalética en las vías terrestres, la falta de estadísticas oficiales, la insuficiente cultura y gobernanza, y la falta de posicionamiento y diferenciación del destino en los mercados.

Las exportaciones se ven muy afectadas por factores climáticos, tanto en términos productivos como de logística. Por un lado, las sequías e inundaciones afectan tanto las exportaciones primarias como las de energía hidroeléctrica. La exposición de la agricultura empresarial y la ganadería de carne vacuna a los efectos de la sequía se estima en US\$4.000 millones por año, llegando a US\$6.000 millones al incluir toda la cadena de valor, que representa 35% del PIB. El cambio climático también plantea riesgos para las exportaciones de energía eléctrica porque se impulsan por la energía hidroeléctrica de las represas en el río Pa-

raná, que ha experimentado una reducción del caudal debido a una serie de sequías consecutivas. Por otro lado, las bajantes de los ríos Paraguay y Paraná afectan la navegabilidad de los ríos, principal vía principal de exportación de productos del país derivando en un aumento de los tiempos y costos de transporte. Se estima que un tercio de los costos de la soja es logístico (Banco Mundial, 2016) y en la campaña 2020/2021 y 88% de la soja se exportó por vía fluvial.

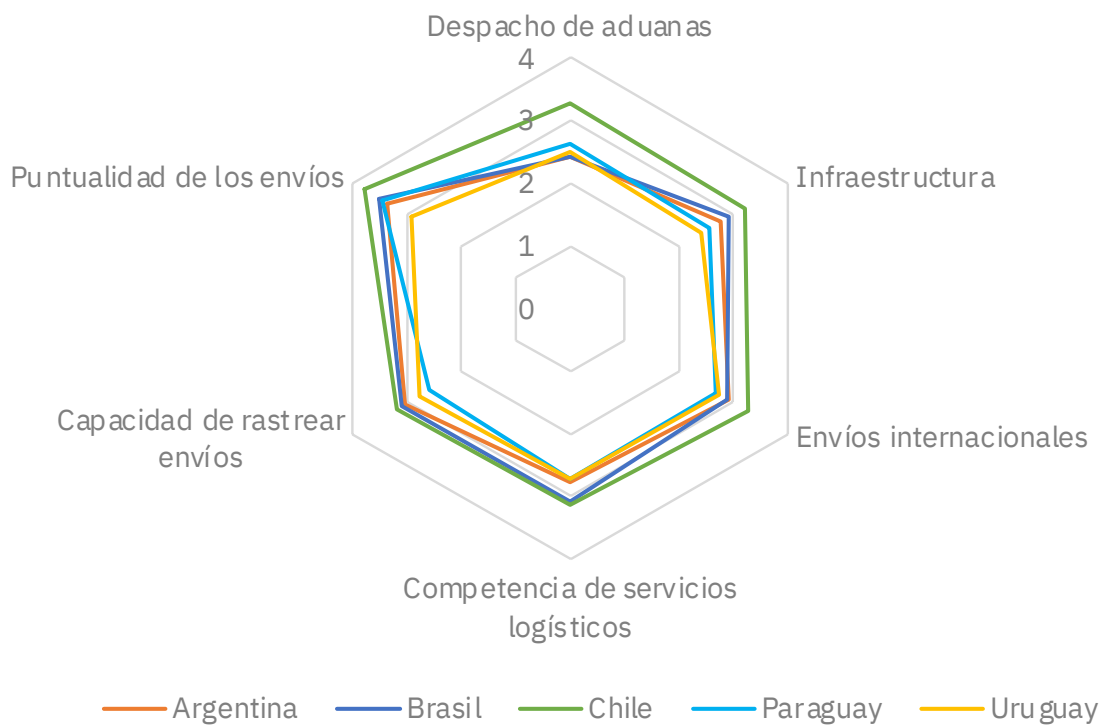
La agenda de facilitación del comercio tiene temas pendientes. Paraguay ratificó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2016, pero la implementación de algunos de los compromisos todavía está pendiente, como los procedimientos de prueba, implementación efectiva y transparente de la gestión de riesgo, y agilización de las inspecciones en canal rojo, entre otros. En cuanto a los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE, se muestran debilidades relativas en las dimensiones de disponibilidad de la información, participación de la comunidad comercial, derechos y cargas, y automatización. Además, aunque Paraguay cuenta con una Ventanilla Única de Exportación (VUE) que se puso en marcha en 2013, existen algunos trámites duplicados, así como otros para los cuales los módulos aún están en desarrollo o pendiente de implementación, como por ejemplo para ciertas cuotas o productos específicos como alimentos (CONVUE). Asimismo, la VUE, que cae bajo la responsabilidad del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), carece de interoperabilidad en tiempo real con la Aduana y la Ventanilla Única de Importación (VUI). Adicionalmente, el país tiene un programa de operador económico autorizado (OEA) que entró en vigor en 2018, pero no muchos operadores han sido certificados.

Las limitaciones de logística derivan en altos costos del comercio internacional. Más allá de las brechas en materia de infraestructura que se discutirán en la siguiente sección, hay áreas de la logística que necesitan mejorarse. Paraguay se ubica en la posición 74 de 160 países en la clasificación global del Índice de Desempeño Logístico (2016) del Banco Mundial, siendo las dimensiones con las clasificaciones relativamente más bajas las de capacidad de rastrear envíos (101), facilidad de organizar envíos internacionales (91), calidad de la infraestructura comercial y de transporte (80), y calidad y competencia de servicios logísticos (76) (Gráfico 3.3). Además, dada su característica de mediterraneidad, Paraguay depende de las operaciones de transbordo en los países limítrofes, lo que presenta desafíos. Aunque

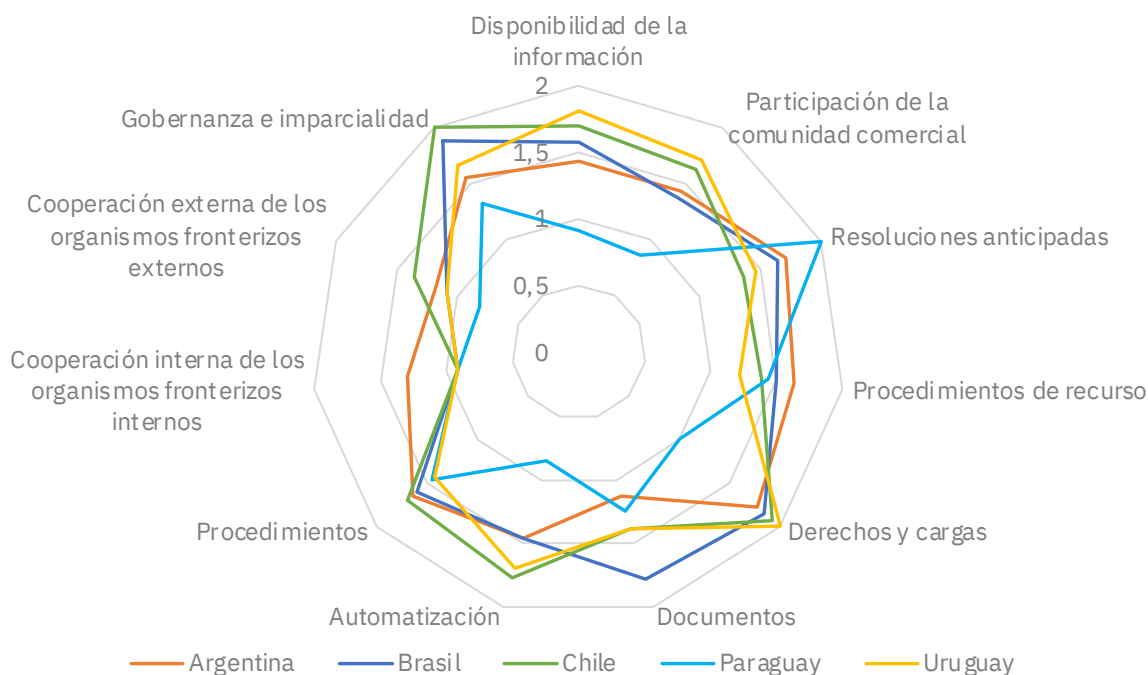
algunos pasos fronterizos están abiertos las 24 horas, como Posadas–Encarnación y Ciudad del Este–Foz de Iguazú, la mayoría tiene horarios limitados. La seguridad es un problema a lo largo de las fronteras porosas, y el área trinacional que limita con Argentina y Brasil es un centro proclive al contrabando (Spigariol, 2021). Con relación a los puertos, Paraguay se ubica en la posición 94 de 141 en el rubro de eficiencia de los servicios portuarios del Índice de Logística.

Gráfico 3.3. Facilitación de comercio y logística

a. Desempeño logístico



b. Desempeño en la facilitación del comercio



Fuente: elaboración propia en base a Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial e Indicadores de Facilitación del Comercio de la OECD (2018).

Ha habido muy poca actividad en la conclusión de nuevos tratados de libre comercio (TLC). Esto explica, en parte, la alta concentración de los destinos de exportación. El progreso en el acuerdo comercial entre Mercosur y la Unión Europea avanza lentamente desde su aprobación en 2019 debido a las preocupaciones europeas sobre los estándares laborales y ambientales de los países del MERCOSUR (Blenkinsop, 2021).⁵⁷ Además, faltan TLC con otras economías globales importantes, incluidas Estados Unidos y las de Asia. Con respecto a los acuerdos comerciales plurilaterales, Paraguay no es signatario del Acuerdo de Tecnología de la Información de la OMC, no participa en las negociaciones del Acuerdo de Bienes Ambientales de la OMC, y tampo-

co es parte del Acuerdo sobre Contratación Pública (tiene estatus de observador).

Los derechos de importación son relativamente altos y su estructura tiene implicaciones negativas para el medio ambiente. El promedio de la tarifa de nación más favorecida (NMF) aplicado por Paraguay es de 9,6%. Si bien está por debajo del promedio correspondiente a sus pares del Mercosur, está por encima de otros países como Perú (2,4%), Costa Rica (5,6%), Colombia (5,8%), Chile (6,0%) y México (7,1%). Los aranceles alcanzan 25% o más para algunos productos, especialmente textiles y prendas de vestir. Por otro lado, existen diferencias significativas en las tasas arancelarias promedio entre sectores que no solo contribuyen a la ineficiencia económica sino también a las emisiones de carbono. Específicamente, la protección arancelaria es mayor en bienes

⁵⁷ El Mercosur también está en negociaciones de TLC o diálogos exploratorios con Canadá, Indonesia, República de Corea, Líbano, Singapur y Vietnam (da Motta Veiga y Polónia Rios, 2022b).

finales que en bienes intermedios, que son más intensivos en carbono.

Existen limitaciones institucionales en la promoción de inversiones. La Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), dependiente del MIC, es una de las agencias de promoción de inversiones (API) más pequeñas de la región (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019). Si bien en los últimos años ha logrado avanzar en la promoción internacional y en el acompañamiento a la instalación de inversiones, generando un posicionamiento institucional que antes no existía, los servicios y herramientas son limitados y las actividades de monitoreo y evaluación exhiben deficiencias. Además, los trámites y procesos de inversión son engorrosos. Aunque existe una única plataforma para registrar empresas, se carece de un único punto de entrada y apoyo a las inversionistas en forma de una ventanilla única de atención al inversor (VUAI) y no se aprovechan los trámites digitales, lo que reduciría el tiempo y el costo de los procedimientos empresariales.⁵⁸

C. Infraestructura productiva y resiliente

La infraestructura presenta retos que dificultan la expansión de la actividad productiva y de las exportaciones. Por su condición de país mediterráneo, Paraguay depende altamente del transporte terrestre y fluvial. En concreto, Paraguay ocupa el puesto 126 de 141 economías en calidad de infraestructura vial y el 122 en eficiencia de servicios de transporte aéreo (WEF, 2019). En tanto, el sector de la energía enfrenta desafíos importantes relacionados a los atrasos en las inversiones que puedan mejorar la transmisión y distribución, como así también en

diversos temas del manejo adecuado de los recursos energéticos disponibles.

C.1. Transporte

Existen múltiples retos en las diferentes modalidades de transporte asociado a la actividad del sector productivo. Las vías terrestres tienen marcadas carencias en la región occidental del país en tanto el transporte fluvial, clave también para el comercio exterior, se ha desarrollado principalmente a través del sector privado y presenta importantes desafíos de navegabilidad por falta de dragado que se han acrecentado con las sequías. Además, La infraestructura y calidad de los servicios en el transporte aéreo no está acorde a las nuevas oportunidades productivas.

Entre los principales factores que contribuyen a la baja calidad del transporte, se encuentran:

- Limitada infraestructura intermodalidad y multimodalidad.
- Debilidades institucionales y técnicas.
- Bajo aprovechamiento de la participación del sector privado en el financiamiento, desarrollo y operación de infraestructura.

La infraestructura multimodal de integración regional es deficiente. Los accesos a los puertos no pavimentados dificultan el acceso a terminales portuarias e incrementan excesivamente los tiempos de viaje, impactando negativamente en la productividad de las industrias (Calatayud y Montes, 2021). Esto es particularmente importante para países exportadores de granos como Paraguay. En efecto, el Índice de Conectividad del Transporte Marítimo de Línea le asigna un bajo puntaje a Paraguay (1,9) explicado en parte por la falta de costa y dragado. Además,

⁵⁸ Las transacciones digitales son, en promedio, un 74% más rápidas y cuestan entre un 1,5% y un 5% de las presenciales (Roseth et al., 2018).

existe una falta de planificación adecuada en los alrededores de varios puertos, por lo que con el tiempo surgen problemas de tráfico que dificultan el acceso a los mismos (Grau, 2019). A esto se suma la falta de comunicación adecuada entre actores portuarios y entre distintos puertos.

El mantenimiento de las condiciones navegables de la hidrovía es esencial para el desempeño logístico del país. La hidrovía Paraguay–Paraná es un eslabón de integración regional de vital importancia para la economía del país, por donde se transporta la mayor parte de los bienes de comercio exterior. En efecto, la hidrovía representa la vía de salida de más del 90% de las exportaciones y el ingreso del 85% de las importaciones (Sánchez *et al.*, 2022). Las sequías recurrentes y la falta de dragado derivan en menores niveles de agua y ocasionan pérdidas económicas ya que los barcos se ven obligados a reducir sus cargas y utilizar buques de menor tamaño, afectando directamente el costo, tiempo y volumen del movimiento de bienes. Además, la deficiencia en el balizamiento y la señalización de las vías navegables genera aumento en los tiempos de navegación y restringe el tránsito nocturno.

El MOPC enfrenta grandes desafíos en el desempeño de sus funciones debido a debilidades institucionales y técnicas. A nivel institucional, el MOPC concentra las actividades de planificación, ejecución y mantenimiento de la infraestructura de transporte terrestre, principalmente vial (camino nacionales, departamentales y rurales), lo que dificulta la concentración de responsabilidades, optimización de la asignación y uso de los recursos financieros y técnicos. El sector presenta desafíos en cuanto a la gobernanza y deficiencias de capacidad en los subsectores aéreo y de interconectividad fluvial y terrestre. Tampoco cuenta con un banco de proyectos o

lineamientos claros para la priorización de programas, lo que conlleva a una asignación ineficiente de los recursos y baja capacidad de ejecución del presupuesto de construcción y mantenimiento. Además, tiene dificultades en reclutar y mantener el talento humano, lo cual reduce considerablemente la productividad de la institución porque afecta la priorización de metas, la planificación plurianual, la gestión de proyectos y los sobrecostos y tiempos. Estas deficiencias en la gestión de los recursos humanos se relacionan con la alta rotación de los cuadros técnicos, largos tiempos de contratación y falta de personal calificado en áreas estratégicas especializadas.

Existen múltiples retos de gobernanza y gestión del sector de transporte aéreo. En términos de transporte aéreo, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC/MOPC) presenta una excesiva concentración funcional, lo que puede derivar en un potencial conflicto de intereses entre sus funciones de operador y regulador en caso de que el sector privado participe en la construcción y operación de aeropuertos. Esto limita el desarrollo de la infraestructura, la diversificación de los servicios, la eficiencia y el crecimiento del sector.

Las capacidades digitales y de gestión administrativa del MOPC son débiles. El MOPC ha iniciado un proceso de transición lenta hacia la adopción de nuevas tecnologías, pero no cuenta con una estrategia o gobernanza para la identificación, integración y gestión de datos, clave para la toma de decisiones, lo que afecta al funcionamiento del sector y a la prestación de servicios (WEGITAL 2021).⁵⁹ Existe un enfoque aislado de los proyectos de transformación digital y se carece de interoperabilidad de sistemas y datos generando altos costos y una operación compleja. A esto

⁵⁹ El MOPC cuenta con un Sistema de Información de Certificación de Obras vía Electrónica (SICOE).

se suma la falta de una plataforma de gestión de la relación con el cliente.

La falta de coordinación institucional en los procesos de APP y las debilidades institucionales constituyen una barrera para la participación privada en infraestructura. La escasa asignación presupuestaria para el mantenimiento de las infraestructuras dificulta su sostenibilidad. En consecuencia, Paraguay cuenta con diversos instrumentos para promover la participación privada en obras y servicios públicos. Sin embargo, la capacidad y experiencia del país en materia de APPs es incipiente y persiste una baja participación del sector privado en las inversiones de infraestructura (en 2022 sólo 2,5% de la deuda pública correspondía a la inversión privada para el desarrollo de infraestructura). De acuerdo con Infrascopio (2021-2022), Paraguay ocupa el puesto 14 entre 26 países de ALC en el ambiente facilitador para APPs, con peor puntuación en la evaluación de desempeño e impacto de los proyectos. Esto se explica por la falta de coordinación entre los organismos involucrados (MOPC, Ministerio de Hacienda y STP), la débil capacidad técnica para la estructuración y gestión de los contratos de APP y la baja competitividad de las licitaciones. Esto compromete la bancabilidad de los proyectos y dificulta la participación del sector privado en la prestación de servicios y en la construcción y mantenimiento de infraestructuras.

La infraestructura del país está en una posición de riesgo en términos de afectación al cambio climático. Los eventos climáticos afectan el transporte de los productos a los principales nodos de comercio y reducen la competitividad del país. Por un lado, ponen en riesgo la integridad estructural de las vías terrestres y; por otro, por efecto de los periodos de sequía, se reduce considerablemente la capacidad de transporte de las vías fluviales.

C.2. Energía

Paraguay presenta una situación ventajosa en materia energética por la abundancia de hidroenergía. Del lado de la oferta, 74% de la energía proviene de fuentes renovables (biomasa, 39% e hidroenergía, 35%, ambos de producción nacional). Esta oferta se complementa con derivados del petróleo (26%) ya que el país no tiene producción de hidrocarburos y ni refinerías en operación. La hidroenergía proviene de las grandes represas de Itaipú (binacional con Brasil) y Yacyretá (binacional con Argentina). Sin embargo, el consumo final de la energía se concentra en la biomasa (42%), seguido de los derivados de petróleo (40%) y electricidad (18%). A pesar de este escenario, el sector presenta deficiencias en la provisión del servicio que afectan directamente al sector productivo y a su sostenibilidad.

Los principales desafíos están relacionados con:

- Debilidad en la planificación estratégica.
- Deterioro de la situación financiera de la ANDE.
- Limitada participación privada.
- Matriz energética con alta dependencia de biomasa e hidrocarburos.

Existe una debilidad en la planificación estratégica del sector. El marco institucional y las atribuciones conferidas a los principales actores no contemplan los mecanismos necesarios para el acompañamiento y la verificación de cumplimiento de metas. El liderazgo del sector energético no posee rango ministerial. En la práctica, la coordinación se realiza en el marco de la Mesa Energética Nacional, cuya cabeza es el presidente. Como resultado, la coordinación interinstitucional es muy limitada. Por un lado, el Viceministerio de Minas y Energía (VMME) se mantiene en la estructura del Ministerio de Obras Públicas y Comunica-

ciones (MOPC) y tanto su personal como su presupuesto son insuficientes para cumplir con sus roles asignados. Por otro lado, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), a cargo del sector eléctrico, es un ente estatal autárquico vinculado directamente al MOPC. Por su parte, Petróleos Paraguayos (PETROPAR), a cargo de la importación y distribución de derivados de petróleo, es un ente estatal autárquico vinculado directamente al Ministerio de Industria y Comercio (MIC). A este esquema se suman Itaipú Binacional y la Entidad Binacional Yacyretá, que son co-propiedad con Brasil y Argentina, respectivamente, vinculadas directamente al presidente, y la Comisión Mixta del Río Paraná (COMIP), a cargo del desarrollo de proyectos hidroeléctricos entre Paraguay y Argentina, vinculada directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Finalmente, se encuentran el MADES, a cargo de la Política Ambiental Nacional, y el INFONA, a cargo de la gestión sostenible de los recursos forestales, vinculados directamente al presidente.

La ANDE enfrenta un deterioro de su situación financiera. En 2021, los ingresos de explotación de la ANDE fueron inferiores a los gastos, resultando en un déficit de US\$25 millones. El 65,3% de los gastos correspondió a energía comprada de las binacionales, Itaipú y Yacyretá, cuya facturación se realiza en dólares. Contrariamente, los ingresos corresponden a la venta de energía dentro del mercado interno, que se rige por un pliego tarifario en moneda local y cuya actualización más importante data de 2017. En ese contexto, la estrategia de financiamiento de infraestructura es el endeudamiento. En 2021, la razón de endeudamiento patrimonial fue 75,8%, la más alta de los últimos 10 años. La deuda de largo plazo es US\$1.173,5 millones, 8,9% superior a la de 2020. Este pobre desempeño comercial se ve afectado por las pérdidas eléctricas.

La participación privada en el sector es limitada. Se estima que para hacer frente a la demanda creciente se necesita incrementar la inversión en transmisión en US\$ 3.000 millones a 2030 (ANDE, 2022). No obstante, existen brechas en el marco regulador para fomentar la competencia, transparencia, participación y desarrollo del sector privado en la generación de electricidad. Esto impide aprovechar oportunidades en sectores nuevos, como las energías renovables no convencionales (generación de energía eólica/solar a escala de servicio público y generación distribuida), hidrógeno verde y eficiencia energética, entre otras. Aunque no existe una regla que prohíba los acuerdos de compra de energía corporativos (PPAs), la actual estructura del mercado de energía dificulta que los clientes comerciales e industriales firmen contratos bilaterales.

Persiste una alta dependencia de biomasa no sostenible y derivados de hidrocarburo. Por un lado, la leña continúa siendo la principal fuente energética. Esta leña proviene, principalmente, de árboles nativos en el marco de un proceso de cambio de uso de suelo con fines agroindustriales. En ese contexto, el ritmo de reforestación es bajo respecto al de extracción; por tanto, el uso de esta fuente no es sostenible para abastecer la demanda. Por otro lado, el elevado consumo de derivados de fósiles tiene implicaciones de tipo ambiental por las emisiones de los gases de efecto invernadero. Además, como Paraguay no produce derivados de hidrocarburos, esta dependencia genera un impacto en la balanza comercial nacional y en las cuentas fiscales, a lo que se suma la vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios internacionales.

III. GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

Para acompañar el desarrollo del capital humano y del sector productivo, Paraguay debe mejorar la gestión pública y los niveles de transparencia. Esto requiere de herramientas e instituciones con mayores capacidades a nivel nacional y subnacional que permitan hacer un mejor uso de los recursos públicos, fortalecimiento de los marcos e instrumentos de la política macro-fiscal, y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas más robustos.

A. Gestión pública a nivel nacional

La gestión pública y las funciones vinculadas a la planeación gubernamental y su seguimiento requieren de un mayor desarrollo. Paraguay presenta bajos niveles de efectividad de gobierno y rezagos en las capacidades transversales de gestión, lo requiere de mejoras institucionales en múltiples dimensiones.

Los principales desafíos en la gestión pública a nivel nacional están relacionados con:

- Débil gestión estratégica del centro de gobierno.
- Modelo organizativo del Estado desarticulado.
- Deficiencias en la gestión del talento humano.
- Incipiente uso de herramientas digitales.

Las funciones vinculadas a la planeación gubernamental y su seguimiento requieren de un mayor desarrollo. El Centro de Gobierno se creó en 2014 y en 2018 derivó

en la creación de la Unidad de Gestión de la Presidencia (UGPR), cuya máxima autoridad tiene rango ministerial y ejerce en la práctica las principales funciones técnicas de centro de gobierno.⁶⁰ Sin embargo, las funciones de planeación gubernamental, alineación de planes con el presupuesto, seguimiento y evaluación de programas públicos requieren de más esfuerzos de coordinación. Dichas funciones están asignadas al Ministerio de Hacienda y a la STP y su coordinación requiere del desarrollo de herramientas de gestión por resultados, cuya implementación y cumplimiento cuenten con las herramientas procedimentales, de información y digitales.

La ausencia de una norma general ordenadora del Poder Ejecutivo derivó en la creación de formas diversas que no responden necesariamente a un modelo organizativo del Estado claro. Por un lado, el sistema de designaciones y compensaciones, al estar ligado a la estructura orgánica, genera incentivos a la multiplicación de las unidades y a la creación de unidades orgánicas de “alto perfil” para poder atraer o retener personal por la vía de los salarios. Asimismo, no se logra el principio organizativo de que toda estructura organizacional debe responder a la estrategia de la organización, ubicando a la estructura como un medio más para la obtención de resultados. Por otro lado, existe un gran desorden normativo en el tipo y características de las estructuras y las funciones de las diferentes reparticiones. A esto se suma la falta de regulación tanto para las

⁶⁰ Las funciones sustantivas de un centro de gobierno son la gestión estratégica, coordinación, monitoreo y mejora del desempeño, todas con foco en las máximas prioridades de gobierno de carácter transversal.

características de las entidades, como para los procesos mediante los cuales se aprueba y las reglas de definición de la estructura, que impacta en el gasto al permitir la dispersión de la escala salarial y no dotar al Ministerio de Hacienda de criterios claros, conocidos ex-ante por todos para la creación y modificación de estructuras, con los cuales ejercer el control de la dispersión.

La gobernanza de las buenas prácticas de gestión operativa en el Poder Ejecutivo está alejada de los estándares del sector privado.

Algunas de las competencias de gestión de la calidad como parte de la gestión operativa y la entrega de servicios recaen en la Contraloría. Sin embargo, éstas no suelen ser las áreas de control interno y externo en lo que refiere a buenas prácticas de gestión. Esta delegación de competencias de calidad de la gestión en la Contraloría podría estar implicando que los organismos responsables de ejecución no tengan áreas dedicadas al tema.

La gestión del talento humano presenta desafíos estructurales e institucionales. Por un lado, ha habido avances entre 2013 y 2017 en el ordenamiento de la estructura y competitividad salarial, en una mayor alineación del costo salarial con la capacidad fiscal, en la sistematización del uso e inclusión de competencias y en el desarrollo y utilización de tecnología de la información. Sin embargo, persisten retos ligados a una excesiva discrecionalidad y falta de transparencia determinada por un excesivo número de categorías salariales; una política de negociación salarial que responde más a la capacidad de movilización e influencia de grupos o individuos que a principios de equidad y mérito; bandas salariales excesivamente amplias para cada grupo o nivel de puestos que resultan en una escala salarial excesivamente comprimida, y ausencia de una carrera funcionaria (horizontal o vertical) anclada en una progresión clara tan-

to de los requisitos (o complejidad) de los puestos de trabajo como del salario devengado por los mismos. Por otro lado, persisten desafíos en el servicio civil, como indica el diagnóstico institucional más reciente elaborado por el BID, donde se destacan los retos de rectoría del servicio civil (Dumas, 2017). Por su parte, la Secretaría de la Función Pública no ha sido reconocida por algunas instituciones públicas por fallos de inconstitucionalidad del marco normativo, no cuenta con un presupuesto adecuado para las funciones que debe ejercer y han existido desafíos de coordinación con el Ministerio de Hacienda, quien es responsable por algunos aspectos de la gestión del talento humano como la definición de las dotaciones y de la política salarial.

El uso de herramientas tecnológicas para mejorar la gestión pública es incipiente.

A pesar de la normativa que permite el uso de herramientas digitales en los organismos del sector público, el uso de estas herramientas es limitado y el uso de las transacciones en papel y las interacciones en persona es elevado.⁶¹ En efecto, solo 2% de personas hizo su último trámite en línea, en comparación con un promedio de ALC de 7%, que en sí mismo es bajo, y el número de horas promedio que toma completar un trámite es 6,7, superior al promedio de ALC (5,4 horas) (Roseth *et al.*, 2018). El índice de desarrollo de gobierno electrónico de Naciones Unidas, el cual mide la voluntad y capacidad de la administración pública para usar TICs en la provisión de los servicios públicos, ubicaba a Paraguay en la posición 93/193 en 2020 (15/26 en ALC), lo que representa una mejora con respecto a la posición 108 en 2018. Asimismo, el índice de participación electrónica, el cual mide el uso de servicios en línea para proveer información pública ciudadana, lo sitúa en el puesto 57/193, me-

⁶¹ El país cuenta con herramientas transversales, entre las cuales se puede mencionar a la plataforma de interoperabilidad, el portal de trámites, la identidad digital, entre otras.

Porando con relación a 2016 cuando estaba en la posición 72. Esto evidencia el avance en el despliegue de herramientas digitales como la plataforma de interoperabilidad, la ventanilla única de servicios en línea, la identidad digital y el CERT-PY, pero aún deben implementarse otras como la pasarela de pagos, la carpeta ciudadana y la gobernanza de datos.

La institucionalidad para la transformación digital es débil. Esto se relaciona con debilidades en la gobernanza, el marco regulatorio y las instituciones digitales, incluyendo la falta de mecanismos institucionales para garantizar la coordinación e interoperabilidad entre entidades públicas, el acceso a la información pública gubernamental, y el talento digital, además de la disponibilidad de conectividad y herramientas digitales transversales. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MITIC) es de reciente creación, por lo que aún presenta desafíos en su rol protagónico como autoridad digital nacional. Otro factor determinante es el bajo nivel de capacidad para la implementación de políticas de ciberseguridad, lo que se refleja en la limitada capacidad para detectar y responder incidentes (mientras que Paraguay detecta 200 incidentes anuales en promedio, Uruguay identifica 4.000 y Chile 20.000). El Plan Nacional de Ciberseguridad aprobado en 2017 tuvo muy bajo nivel de cumplimiento ante ausencia de incentivos y sanciones, y ya ha quedado desactualizado. Además, los recursos humanos y financieros destinados al área son escasos (el área de ciberseguridad del organismo rector en Uruguay cuenta con 25 personas, mientras que el de Paraguay con 3).

B. Fortalecimiento del marco fiscal

La gestión de la política fiscal necesita fortalecerse. Paraguay precisa reconstruir su espacio fiscal luego del gran esfuerzo realizado para mitigar los efectos negativos de la pandemia en la economía y en los sectores más vulnerables, lo que le permitirá retomar la estabilidad fiscal y hacer frente a nuevos shocks en el futuro, además de atender las grandes necesidades de financiamiento para el desarrollo económico y social.

Los principales desafíos en materia fiscal son los siguientes:

- Falta de herramientas de gestión macro-fiscal.
- Ingresos fiscales bajos.
- Baja calidad del gasto público.
- Modernización del sistema de administración financiera pendiente.

Si bien el actual marco de responsabilidad fiscal fue muy útil y efectivo en su momento, necesita modernizarse. El mismo carece de herramientas que permitan corregir la alta volatilidad de los ingresos públicos y no cuenta con mecanismos para hacer frente a crisis recurrentes, lo que se traduce en la necesidad de usar sucesivamente las cláusulas de escape como ocurre desde 2019. Además, no establece una estrategia fiscal que permita tener coherencia entre las metas de la regla y un plan multianual de gobierno para cumplirlas.

La estructura tributaria descansa principalmente en impuestos indirectos, lo que hace que el sistema sea regresivo y la recaudación sea baja. En 2022, el IVA y los impuestos selectivos representaron 51% y 19% de la recaudación total, respectivamente. Por su parte, la recaudación de los impuestos sobre la renta y la propiedad también es baja, en el primer caso debido al gran número de exenciones y en el segundo debido a problemas de diseño y a un registro de la propiedad obsoleto. Adicionalmente, las alícuotas de los principales impuestos son las más bajas de la región: la del IVA es del 10% (5% para la canasta básica), la más baja después de Panamá (7%), y muy por debajo del promedio de ALC (18%). Por su parte, la tasa máxima del Impuesto a la Renta de Empresas (IRE) es 10%, también la más baja de la región, que registra un promedio de 28,7%. Similar situación se presenta en el caso del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), ya que la tasa paraguaya (10%) se encuentra por debajo del promedio regional de 26,4%.

La administración tributaria tiene espacio para mejorar la eficacia y eficiencia. Los indicadores de desempeño recopilados por ISORA (2019) muestran que en general el desarrollo de la administración paraguaya se encuentra en línea con lo observado en la región.⁶² No obstante, existe escaso control de la base imponible y de auditoría por parte de la administración tributaria. Según estimaciones de Peláez (2022) para el período 2016-2018, la brecha de cumplimiento del IVA se sitúa en 27%, similar al promedio regional de 30% reportado por Gómez Sabaini y Morán (2020); en tanto que la brecha de cumplimiento en el IRE llegaba a 47,5% del potencial de recaudación, en línea con el promedio regional.⁶³

⁶² Ejemplos de ello son la declaración oportuna de impuestos, la declaración electrónica, la proporción de pagos que se hacen electrónicamente, el pago oportuno de impuestos y la proporción de funcionarios profesionales en la administración tributaria; entre otros.

⁶³ Según la CEPAL (2017) con datos de 12 países de ALC en 2015, el promedio de incumplimiento llega a 48%.

Paraguay presenta problemas de eficiencia, eficacia y equidad en el gasto público. De acuerdo con un estudio del BID, las ineficiencias del gasto público se registran en tres áreas principales: compras públicas, filtraciones en las transferencias (recursos que llegan a hogares no pobres) e ineficiencias en la gestión del empleo público (Izquierdo *et al.*, 2018). La alta asignación de recursos presupuestarios al gasto de personal, derivada en parte de las elevadas atribuciones presupuestarias del Congreso, es la principal fuente de ineficiencias. En efecto, en el período 2019-2021 47% del gasto público se destinó a remuneraciones, mientras que el promedio de ALC fue de 29%.⁶⁴ La gestión de la inversión pública también presenta falencias a lo largo de todo el ciclo. Según Contreras *et al.* (2015), Paraguay es uno de los dos países de ALC con menor puntaje en el índice de eficiencia; mientras que según el BID (2018) el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) paraguayo se encuentra último entre 16 países de la región.⁶⁵ Entre los principales obstáculos se destacan debilidades en el diseño de los proyectos, especialmente en los niveles subnacionales. Esto se explica en parte porque el SNIP paraguayo es de reciente creación, en 2012, y a que la ley de inversión pública fue promulgada recién en 2020. Por otra parte, uno de los factores que influyen en la inequidad del gasto público es la falta de identificación del gasto asociado a programas para reducir las brechas de género, diversidad e impacto del cambio climático.

El Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado (SIARE) presenta debilidades importantes en todas las áreas. En materia de presupuesto, existe una vinculación débil con la planificación estraté-

⁶⁴ El empleo público representa 10% del empleo total (por debajo del 12,7% observado en ALC) (BID, 2018).

⁶⁵ El análisis realizado por el Programa Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) en 2016 arrojaba que la gestión de la inversión pública en Paraguay tenía una calificación de D+, un escalón por encima de la mínima.

gica, limitaciones para la presupuestación plurianual y baja capacidad de seguimiento a la ejecución física. Con relación al área de tesorería, la cobertura de la cuenta única es incompleta. En lo que respecta a contabilidad, hay debilidades en los informes de ingresos y gastos y limitaciones para determinar la deuda de corto plazo. En administración de bienes, la información de inventarios es insuficiente. En recursos humanos, hay insuficiente integración con los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad, junto a legajos de personal y liquidaciones de planillas diferentes por entidad. Finalmente, en inversión pública, hay una débil relación de la estructura programática con la categoría proyecto y baja automatización de la información.⁶⁶

El marco normativo y administración de las empresas públicas es deficiente, lo que dificulta la gestión de riesgos fiscales. Paraguay cuenta con nueve empresas públicas, supervisadas por el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP); estando solamente cinco de ellas integradas al presupuesto.⁶⁷ El marco normativo para las empresas públicas requiere actualizarse para ser alineado con las buenas prácticas internacionales de gobierno corporativo en el sector público.⁶⁸ Además, los informes del CNEP se encuentran desactualizados debido a que han dejado de publicarse desde 2016, lo que reduce el nivel de transparencia y rendición de cuentas; y por otro lado, la contabilidad de las empresas públicas no está estandarizada. La evidencia disponible para el período 2017-2020 muestra una tendencia decreciente en la rentabilidad, caídas en la liquidez y también un

⁶⁶ De acuerdo con el último Reporte PEFA (2016), solo un tercio de los indicadores relevados presentaba fortalezas.

⁶⁷ Adicionalmente, el Estado paraguayo cuenta con 50% de participación en las hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá; y con cuatro corporaciones que tienen autonomía y patrimonio propio.

⁶⁸ El Gobierno de Paraguay se encuentra elaborando un proyecto de una nueva ley de empresas públicas.

deterioro de los coeficientes de solvencia de las empresas públicas.

C. Gestión de los gobiernos subnacionales

La débil capacidad institucional de los gobiernos subnacionales es un obstáculo para la efectiva provisión de bienes y servicios públicos en territorio. A partir de la nueva constitución de 1992 se inició un proceso de descentralización para extender la presencia del Estado y acercar los servicios y bienes públicos al interior del país, pero los resultados han sido limitados.

Entre los principales retos que enfrentan los gobiernos subnacionales se destacan:

- Dependencia de transferencias y catástrofes desactualizados.
- Falta de herramientas de gestión financiera.
- Ausencia de un ente rector y un marco para la coordinación entre niveles de gobierno.

Los gobiernos subnacionales son muy dependientes de las transferencias. Cerca de 45% de los ingresos municipales y 90% de los departamentales provienen de transferencias, principalmente de las regalías de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá.⁶⁹ El esquema de transferencias distribuye la mitad de los recursos con carácter igualitario entre los municipios, lo cual introduce incentivos para la creación de nuevos municipios, que pasaron de 200 en 1991 (año de la primera elección de alcaldes) a 263 en la actualidad. Además, la distribución de recursos financieros no es acompañada por

⁶⁹ Las principales fuentes son las regalías generadas por las binacionales (47%), seguidas de las transferencias con recursos del tesoro (23%), y los recursos del Fondo de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) (18%), también generados por Itaipú.

una clara redistribución de responsabilidades, fomentando la pereza fiscal y la falta de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Así, el esquema de transferencias no está diseñado para reducir las disparidades territoriales de desarrollo (BID y CEPAL, 2021).

La desactualización del catastro restringe la recaudación de impuestos propios. Los municipios cuentan con bases de ingresos tributarios y no tributarios que representó en promedio 40% del total de recursos en el período 2019-2020 (sin incluir a Asunción), nivel similar al promedio regional. Se destaca la contribución del impuesto inmobiliario, que aporta 33% de los ingresos totales de las municipalidades. De acuerdo con datos de CEPAL, Paraguay recauda en concepto de impuesto a la tenencia de bienes inmuebles el equivalente a 0,24% del PIB (el promedio en ALC es de 0,4%). Sin embargo, existe espacio para aumentar el esfuerzo fiscal en la mayor parte de los municipios, donde la recaudación del impuesto predial es reducida ante la inexistencia, desactualización o cobertura incompleta de los catastros. En efecto, Maidana (2017) evidencia que el valor fiscal de los inmuebles es muy inferior al de mercado; en el caso de las zonas rurales, los valores fiscales representan solamente 3% en promedio de los precios de mercado mientras que en las zonas urbanas 18%. Por otra parte, Ayala *et al.* (2018) elaboró un índice de eficiencia administrativa catastral y encuentra que el 87% de los municipios carecen de zonificación impositiva, delimitaciones de ejidos urbanos y presentan baja recaudación tributaria.

Los gobiernos subnacionales gestionan una magnitud relativamente pequeña de recursos de manera poco eficiente. En Paraguay, 0,4% del PIB es administrado por 17 gobernaciones departamentales y 1,5% del PIB por 263 gobiernos municipales, mientras que el promedio en la región es 3,4%, lo que ubica a Paraguay en el puesto 13 entre 26 países de

ALC (Radics *et al.*, 2022). Del gasto total de los gobiernos subnacionales, 73% corresponde a gastos corrientes (BID y CEPAL, 2021). La mayor parte del gasto municipal (40%) se destina a servicios personales, y una parte bastante reducida a la contratación de servicios no personales y adquisición de bienes e insumos para la gestión institucional y prestación de servicios. En materia de inversión, los municipios gestionan 17% de la inversión pública total del país (frente a un promedio de 33% en la región), recursos que se invierten con una elevada fragmentación y poca coordinación.

Los GSN carecen de sistemas de información confiable debido a la falta de herramientas de gestión financiera. Gran parte de los municipios gestiona su información financiera acudiendo a planillas electrónicas y sistemas de gestión contable desarrollados por sus propios medios. Ello genera retrasos en las transferencias (condicionadas a la presentación de información), determina que la información financiera consolidada tenga cobertura incompleta e introduce ineficiencias y riesgos en el manejo y registro de los recursos públicos.

El marco para la coordinación entre distintos niveles de gobierno es inadecuado. Las competencias de los gobiernos municipales están bien definidas y son consistentes con las responsabilidades que caracterizan a los gobiernos locales en los países unitarios y descentralizados de ALC. Sin embargo, los niveles intermedios de gobierno (departamentos) presentan menos competencias en comparación con los niveles central y local.

D. Robustecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son débiles. Paraguay presenta importantes rezagos con relación a sus pares de la región en términos de percepción de corrupción, lo que afecta su ambiente de negocios, la atracción de inversiones y dificulta la correcta asignación y uso de los escasos recursos públicos.

Los principales determinantes de estos desafíos están relacionados con:

- Pobre gobernanza y gestión del sistema de rendición de cuentas.
- Debilidad en el sistema de integridad y ética pública.
- Acceso limitado a la información pública.
- Lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo débil.

El sistema de rendición de cuentas presenta desafíos de gobernanza y gestión. Por un lado, el organismo responsable de la agenda de transparencia, la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), tiene una estructura y capacidad institucional limitada, carece de responsabilidades y funciones bien definidas (que no están consagradas por la ley) y de un marco regulatorio consistente con su rol de órgano rector. Esto afecta su capacidad para diseñar e implementar políticas anticorrupción y de transparencia y monitorear el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Por otro lado, los organismos de control interno, la Agencia de Auditoría Interna (AGPE) y las Unidades de Auditoría Interna (UAI), carecen de autonomía funcional, presupuestaria y de recursos, y las UAI no tienen relación jerárquica ni funcional con la AGPE. Otro de las debilidades está ligado a que las UAI no cuentan con personal con experiencia técnica, no trabajan a partir del desarrollo de mapas de riesgos y

los informes de observaciones se atienden discrecionalmente. Asimismo, existe una fragmentación institucional, procedimental y de sistemas que genera burocracia. A esto se suman las deficiencias en la coordinación e intercambio de información entre las entidades de control, en parte explicado por la falta de interoperabilidad de los sistemas de contabilidad y financieros para acceder digitalmente a otras bases de datos de las instituciones de control. Como resultado, el organismo de control externo, la Contraloría General de la República (CGR), realiza auditorías de desempeño en forma incipiente.

Paraguay presenta debilidad en el marco de transparencia y rendición de cuentas de los recursos de la contratación pública. La contratación pública es uno de los ámbitos más propensos a la corrupción, ya que la interacción con el sector privado es elevada y supone la ejecución de grandes presupuestos para bienes, servicios y obras. La debilidad en la gestión de la contratación pública se debe a la falta de un enfoque integrado que abarque la planificación, los métodos de selección/contratación, la adjudicación de contratos, la gestión de contratos y compras y las fases de evaluación; a la existencia de lagunas para la definición discrecional de los términos de referencia que afectan a los procesos de contratación establecidos; la falta de un sistema de verificación de los bienes, servicios y obras adquiridos, lo que permite discrepancias entre lo entregado y el objeto original de los contratos; y la subutilización de los mecanismos de agregación de la demanda pública debido a la falta de organismos y análisis de datos de contratación. Asimismo, la toma de decisiones oportuna en relación con la asignación presupuestaria se dificulta debido a la falta de integración del sistema de contratación pública con la gestión del gasto público. La arquitectura institucional es débil debido a la deficiente distribución de roles y funciones entre el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Contratación Pública (DNCP), y a la falta de instancias (es decir, Co-

mités de Contratación) para coordinar todas las etapas del enfoque integrado. A su vez, se evidencian retos vinculados con el desarrollo de soluciones digitales que permitan identificar irregularidades a lo largo de la cadena de compras y contrataciones en tiempo real y, con ello, prevenir o controlar la corrupción de manera más efectiva.

El sistema de integridad y ética pública es débil. Un sistema de integridad sólido es un pilar clave de la lucha contra la corrupción, ya que puede evitar el uso indebido de los recursos públicos y los conflictos de intereses. En Paraguay falta un enfoque estratégico y fortalecer el marco regulatorio ya que no existe una ley de ética pública alineada con los estándares internacionales para controlar los activos de los funcionarios públicos y los conflictos de interés, con una ley pendiente de aprobación legislativa. De aprobarse, la CGR tendrá el reto de ser la autoridad de aplicación, debiendo reglamentar la ley e implementarla, a través de capacitaciones de sus recursos humanos y el desarrollo digital de un nuevo formulario para que los funcionarios declaren sus intereses financieros, y sus antecedentes laborales y profesionales. Las reglas vigentes sobre conflicto de intereses, por ejemplo, no prevén remedios preventivos o actividades que realizará al egreso de la función pública. Además, hay brechas en los sistemas de gestión. El sistema de declaraciones juradas digitales presenta limitaciones, incluida la falta de interoperabilidad y la falta de algoritmos para detectar la variación de los activos e implementar un enfoque basado en el control de riesgo.

El acceso a la información pública es limitado. Esto afecta la participación ciudadana y el uso de la información para ejercer control social sobre el desempeño de la función pública. En este sentido, los desafíos en materia de gobernanza y marco regulatorio se centran en la ausencia de un órgano rector ya que la Unidad de Acceso a la Información del Ministerio de Justicia tiene responsabilida-

des y recursos limitados, la falta de un marco regulatorio con competencias y funciones sólidas para cumplir con el mandato, y la falta de herramientas digitales y mecanismos institucionales para garantizar la coordinación e interoperabilidad entre las entidades públicas y el acceso a la información pública gubernamental.

Los esfuerzos de Paraguay por implementar medidas preventivas y combate contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo deben continuar. El sistema Anti-Lavado de Activos/Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) aún tiene retos relacionados a la falta de capacidades de la Unidad de Inteligencia Financiera y la deficiente capacidad de supervisión de los sectores financiero y no financiero. Por un lado, la Unidad de Inteligencia Financiera (SEPRELAD) y otras instituciones del sistema carecen de herramientas tecnológicas y presentan un marco jurídico incompleto. La Evaluación Nacional de Riesgos está desactualizada y las entidades informantes no incluyen los resultados (riesgos identificados) en sus políticas, procedimientos y controles internos. A esto se suma la mala calidad de los informes sobre transacciones sospechosas (STR), en parte por la falta de herramientas digitales, para apoyar las investigaciones de lavado de dinero y delitos determinantes, de reciente implementación. Existen también deficientes mecanismos y capacitación para la investigación de delitos financieros y fiscales. Además, no hay sanciones efectivas, disuasorias ni proporcionales. Con relación a la supervisión de los sectores financieros y no financieros, hay una implementación incompleta del enfoque de supervisión basado en riesgo, así como una falta de coordinación e intercambio de información entre instituciones (como SEPRELAD e INCOOP), y escasa capacidad de supervisión de las empresas y profesiones no financieras designadas. A esto se suma la falta de implementación efectiva del Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas e Instrumentos Jurídicos.



Capítulo IV

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Mejorar la productividad de Paraguay requiere avanzar en tres áreas interrelacionadas que no pueden considerarse de manera aislada: (i) inversión en capital humano, (ii) desarrollo productivo e internacionalización, y (iii) fortalecimiento de la gestión pública y transparencia. En este capítulo se propone una serie de recomendaciones de política para superar los obstáculos identificados

en estas tres áreas. La implementación de las acciones planteadas no está exenta de desafíos y requiere de importantes consensos políticos y sociales que permitan balancear los costos y beneficios a corto y largo plazo, así como de la asignación de recursos de manera eficiente y sostenible para su puesta en marcha.

I. INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

SALUD

1. Ampliar el acceso a servicios de salud de alta, media y baja complejidad

- Alta complejidad: continuar invirtiendo en ampliar la oferta de servicios hospitalarios.
- Media complejidad: mejorar la infraestructura y equipamiento de los Centros de Salud, y fortalecer los recursos humanos y la calidad de la atención para lograr una mayor resolutiveidad.
- Baja complejidad: fortalecer las redes de atención primaria de salud.
- Expandir y reconvertir las USF, incrementando su capacidad a través de infraestructura, equipamiento y capacitación.
- Adecuar los hospitales de referencia donde se resuelven la mayoría de los partos y son atendidos los pacientes con condiciones agudas graves o crónicas descompensadas.

- Fortalecer la capacidad estratégica y de gestión del MSPBS y redefinir la cartera de servicios por nivel de atención para que los pacientes sean derivados entre los niveles de atención (APS/Hospitales) de manera programada o como emergencia y reciban oportunamente la atención requerida.
- Incrementar el financiamiento y la expansión de la modalidad de Servicios de Intervención Temprana (SIT) para la detección, tratamiento y/o prevención de desviaciones en el desarrollo de los niños menores de 5 años en el marco del Modelo de Atención Integral al Desarrollo Infantil Temprano (MAIDIT).

2. Fortalecer la infraestructura tecnológica para la integración del sistema de salud

- Actualizar las normativas legales y regulatorias para la adopción de estándares de interoperabilidad que permitan com-

partir datos entre establecimientos y subsistemas, así como definir y expandir el uso del expediente clínico electrónico, asegurando la privacidad y confidencialidad de los datos personales.

- Priorizar la expansión de la conectividad en los establecimientos de salud.

3. Mejorar la eficiencia y equidad del gasto

- Revisar y fortalecer los instrumentos legales que rigen la relación y compensación por servicios entre el MSPBS e IPS.
- Mitigar los efectos de gastos catastróficos y la alta tasa de pago de bolsillo mediante la oferta de seguros subsidiados y la implementación de fondos mancomunados para contingencias claves (por ejemplo, tratamientos de alta complejidad/costo y accidentes de tránsito).

4. Garantizar una atención efectiva basada en evidencia como lo recomienda la Comisión Lancet sobre salud global

- Continuar con la implementación de la Política Nacional de Calidad en Salud (2017-2030) y de la estrategia de Mejora Continua de la Calidad (MCC).
- Desarrollar competencias de los equipos de calidad del nivel central y de las regiones y fortalecer los instrumentos normativos, protocolos y guías.
- Replicar las buenas prácticas que surjan del piloto iniciado en 2021 para la implementación en tres hospitales de una experiencia demostrativa de mejora de la atención al parto y sus complicaciones y de la atención al recién nacido y de la

anticoncepción post evento obstétrico como mecanismo para reducir la mortalidad materna y neonatal.

- Promover el uso de la telemedicina para aumentar el acceso y la calidad de los servicios de salud.

5. Promover el acceso de las mujeres y de las poblaciones diversas a la salud sexual y reproductiva

- Ampliar la oferta de servicios de calidad priorizando las áreas rurales y los municipios de mayor concentración de población indígena con una oferta con adecuación cultural.
- Elaborar e implementar una Política Nacional de Educación Integral de la Sexualidad.
- Desarrollar políticas para ampliar la cobertura de la información y los servicios de salud sexual y reproductiva específicos para adolescentes, haciendo uso de iniciativas digitales.
- Desarrollar estrategias de comunicación y sensibilización masivas, destacando la importancia de la educación integral de la sexualidad que contribuyan a superar la desinformación, prejuicios y resistencia de una parte importante de la población. Dichas estrategias de comunicación deben ser accesibles e inclusivas, considerando la población rural sin tecnologías digitales, y con audiencias cultural y lingüísticamente diversas.

EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

1. Consolidar la Jornada Escolar Extendida y potenciar la Estrategia de Nivelación de los Aprendizajes

- Consolidar la implementación de la Jornada Escolar Extendida en las escuelas actualmente participantes con componentes adicionales de aceleración de aprendizajes y alimentación escolar, además de expandir su alcance en el sistema educativo.
- Evaluar diseños alternativos que permitan su aplicación universal como una “garantía” y finalmente un derecho para todos los estudiantes que son sujetos posibles de este programa.
- Establecer un modelo de articulación explícito con otras políticas educativas, en especial con el seguimiento de las trayectorias escolares de los estudiantes que egresan de la ENA, que apunte a evitar que las probabilidades de sobreedad y deserción vuelvan a reproducirse en la educación secundaria.
- Introducir un enfoque de género en el programa y acciones consistentes con esta perspectiva.
- Desarrollar un sistema de información que permita realizar un seguimiento detallado a la situación de cada estudiante que pasan por la ENA e incorporar prácticas de acompañamiento que permitan monitorear las trayectorias educativas de los estudiantes con sobreedad.
- Potenciar la flexibilidad de la estrategia, especialmente en contextos rurales y multigrado.

- Desarrollar un modelo pertinente para la aplicación de la estrategia en contextos de emergencia como el derivado de la pandemia, con programas de tutorías remotas para acelerar los aprendizajes entre las poblaciones más vulnerables y con mayor brecha digital.

2. Prevenir la deserción escolar en zonas rurales

- Facilitar la educación a distancia.
- Generar incentivos para atraer docentes más calificados.
- Crear programas de becas o transferencias monetarias y provisión o subsidios al transporte escolar.
- Asegurar la calidad y pertinencia cultural de la oferta en términos de infraestructura, materiales educativos, estrategias pedagógicas y curriculum.
- Explorar estrategias e implementar programas que aseguren la alimentación escolar en las escuelas de Jornada Escolar Extendida para hacer posible el doble turno y fomentar la asistencia escolar a la jornada completa.

3. Mejorar los procesos, sistemas y compatibilidad del SIGED

- Explotar los avances del Registro Único de Estudiantes (RUE) para acompañar las trayectorias educativas de los estudiantes y proveer de información y alertas tempranas a profesores y familias, incluyendo algunas funcionalidades como inasistencias diarias, calificaciones parciales, inscripciones en línea y libreta sanitaria.

- Mejorar la conectividad entre el MEC y las escuelas y la interoperabilidad e integración del RUE-SIGMEC.
- Mejorar el módulo de infraestructura física y equipamiento a fin de proveer información actualizada sobre los edificios y su ocupación, equipos y materiales de la escuela y las acciones de mantenimiento escolar programadas o realizadas.

4. Mejorar la infraestructura educativa y el acceso a materiales y recursos didácticos

- Actualizar el diagnóstico y censo de infraestructura, determinar una estrategia de ejecución en términos de quién será la institución responsable (Ministerio de Obras Públicas o MEC) y de la modalidad de construcción y operación (tradicional o PPP).
- De acuerdo con el Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE) 2030, se plantea un escenario básico para refaccionar la infraestructura en peores condiciones, para lo que se requiere US\$410 millones, y uno intermedio que focaliza las refacciones en las 5.000 escuelas que quedarían activas como resultado del plan de potenciación, que implica consolidar y/o cerrar 3.500 escuelas con pocos alumnos o muy cercanas (41% del total de escuelas).
- Considerar las condiciones de accesibilidad a las instituciones educativas para los estudiantes con discapacidad para apoyar la implementación de la Ley Nro. 4934/13 de Accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad. Promover políticas de acce-

so a la naturaleza con equidad, tanto en actividades educativas formales como en la planificación de la infraestructura educativa para fomentar la creatividad, la productividad escolar y la salud física y el bienestar mental.

5. Generar un financiamiento sostenible acorde a los desafíos educativos

- Diseñar una Ley de Financiamiento Educativo que otorgue un blindaje financiero al PNTE 2030. La misma debe incorporar reglas de distribución una vez asignados los recursos y contribuir al Quid pro quo del aumento presupuestario, vinculando los aumentos presupuestarios con compromisos de los actores y cambio de políticas y programas.
- Evaluar la participación privada en proyectos de infraestructura y equipamiento educativo mediante APPs y otras modalidades.

6. Mejorar los servicios de orientación, intermediación, inserción y capacitación laboral

- Facilitar la articulación del Ministerio de Trabajo con otras instituciones públicas y con el sector privado, en particular con los servicios privados de empleo.
- Ampliar la cobertura del Sistema de Intermediación Laboral (SIL) utilizando tecnología que haga posible la articulación e interconexión con agencias privadas de empleo
- Generar incentivos para la capacitación, como por ejemplo subsidios.

7. Desarrollar las habilidades digitales y otras competencias clave

- Continuar promoviendo programas de reskilling y upskilling digital basados en la demanda probada por los sectores productivos, así como la replicabilidad y sostenibilidad de los programas.
- Implementar el uso de finishing schools, particularmente en el sector de servicios globales, para fortalecer las habilidades especializadas que buscan las empresas multinacionales.
- Desarrollar programas educativos sobre cambio climático, biodiversidad, y competencias en empleos verdes necesarios para la transición energética/ecológica.

8. Promover una cultura de igualdad, inclusión y tolerancia cero a la violencia de género y de personas diversas

- Trabajar en una transformación cultural para la igualdad de género, inclusión y no discriminación desde las instituciones educativas de todos los niveles y promover una cultura de tolerancia cero a la violencia de género y personas diversas en las escuelas.
- Diseñar una política de reintegración de las madres adolescentes basada en el apoyo de servicios de cuidados para sus hijos.
- Priorizar la capacitación e inserción laboral y desarrollo de carrera de poblaciones vulnerables como mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.

PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

1. Avanzar en la creación de un SPS, con una estructura administrativa y técnica propia, y un presupuesto centralizado

- Implementar una estructura técnica y administrativa estable a nivel central, definiendo funciones, atribuciones e instrumentos de gestión.
- Estructurar la institucionalidad del SPS a nivel territorial para mejorar la focalización y entrega de servicios y beneficios, y el acompañamiento de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- Continuar con el diseño e implementación de un Sistema de Protección Social (SPS) para reducir duplicidades e ineficiencias entre programas y servicios, y enfocarse en objetivos prioritarios como la ampliación de la cobertura de servicios sociales en zonas con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad.
- Establecer un financiamiento de largo plazo que permita llevar adelante una estrategia incremental y consistente, y que garantice la sostenibilidad del sistema.

2. Avanzar en la implementación de los sistemas de información

- Fortalecer el FIPS en su incorporación como instrumento principal de focalización por parte de los organismos y entidades del Estado.

- Fortalecer el SIIS mediante el desarrollo de nuevas funcionalidades, la interoperabilidad con sistemas existentes y la incorporación de infraestructura tecnológica para su funcionamiento.
- Apoyar a los OEE a adoptar al SIIS como herramienta principal de gestión de servicios y programas sociales.
- Expandir el uso de tecnologías para el pago de beneficios para agilizar la entrega de las transferencias monetarias.
- Fomentar la generación de estadísticas desagregadas y periódicas sobre grupos vulnerables como mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad y LGBTQ+ para diseñar políticas e intervenciones que atiendan efectivamente sus necesidades específicas.
- Crear nuevos canales de atención no presenciales haciendo uso de plataformas digitales, que pueden contribuir a reducir los sentimientos de miedo, vergüenza y aislamiento, facilitando la búsqueda de ayuda de forma costo-efectiva.
- Promover masculinidades no violentas organizando programas con hombres jóvenes sobre violencia de género y programas parentales para aumentar las habilidades de los padres en la crianza de sus hijos e hijas, y prevenir el maltrato infantil y la negligencia.

3. Implementar una política nacional de cuidados

- Apoyar la implementación de la hoja de ruta para la construcción de una Política Nacional de Cuidados y la aprobación de la Ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados del Paraguay.

4. Combatir la violencia de género

- Mejorar la articulación interinstitucional entre las 14 instituciones que forman parte del Sistema de Atención y Protección a Mujeres Víctimas de Violencia mediante mecanismos de coordinación y sistemas de información interoperables.
- Implementar un modelo de atención integrado que simplifique la ruta de atención a los casos de violencia de género y provea un paquete completo de servicios y seguimiento de casos.

5. Implementar una reforma integral en el sistema de jubilaciones y pensiones

- Mejorar y promover la sostenibilidad como requisito para aumentar la cobertura, dado que los problemas fiscales de un sistema que parte con problemas de sostenibilidad solo pueden crecer a medida que se incorporan nuevos beneficiarios.
- Ampliar la cobertura de una manera sostenible y consistente con la generación de empleo formal.
- Unificar las diferentes cajas previsionales gradualmente.
- Mejorar la vinculación entre los aportes y las prestaciones de cada individuo.
- Adoptar reglas claras en cuanto a los parámetros básicos del sistema.
- Establecer mecanismos de supervisión y regulación y eliminar las inequidades entre distintos grupos de trabajadores.
- Fomentar la transformación digital del sistema de pensiones para mejorar la precisión de la focalización de los be-

neficiarios, reducir el costo de la fuga a beneficiarios “fantasmas” y prestar mejores servicios.

6. Garantizar la sostenibilidad de la Caja Fiscal y del IPS

- Diseñar una nueva arquitectura de la Caja Fiscal y del IPS orientada en mejorar la sostenibilidad de corto y mediano plazo, fortalecer la institucionalidad y eliminar la inequidad existente.
- Modificar las variables paramétricas y demás factores que inciden en el cálculo de los beneficios que se otorgan y que permitan restablecer el equilibrio entre los aportes percibidos y los beneficios otorgados.

7. Crear una Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones

- Establecer por ley la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, ya sea como entidad especializada o integrada a una entidad ya existente. La ley debe establecer entre sus objetivos la protección de los afiliados y establecer y mitigar los mayores riesgos potenciales del sistema. Además, la entidad debe contar con independencia operacional de las presiones políticas y de las entidades bajo control, recursos presupuestarios y humanos suficientes para cumplir sus objetivos, poder suficiente para investigar y exigir el cumplimiento de las normas y mecanismos claros de consulta con las entidades bajo control y con otras entidades supervisoras. Asimismo, es necesario que maneje apropiadamente la información confidencial que acumula, conduzca sus operaciones de manera transparente y que se adhiera a un claro código de gobierno corporativo y de rendición de cuentas.

AGUA Y SANEAMIENTO

1. Consolidar el posicionamiento de las entidades a cargo de la rectoría y planificación sectorial, de la regulación, del control, y de la promoción de la infraestructura rural

- DAPSAN: consolidar su posicionamiento como entidad rectora a cargo de la formulación de las políticas sectoriales, fortaleciendo sus capacidades de planificación de inversiones para la expansión del servicio y la definición de las estrategias de financiamiento, además de avanzar gradualmente en un proceso para elevar su grado institucional a un Viceministerio de Agua y Saneamiento y en el largo plazo a una Secretaría del Agua.
- ERSSAN: actualizar y ampliar el alcance de la información relevada a través del Sistema de Información Único (SIU) para aumentar el conocimiento sobre la prestación de los servicios y cumplir adecuadamente su rol de regulación y control.
- SENASA: continuar trabajando de cerca con las Juntas de Saneamiento en mecanismos para fortalecer su capacidad empresarial y aumentar los niveles de valoración de los servicios por parte de la ciudadanía.

2. Implementar un sistema de información integrado

- Proporcionar información de calidad y oportuna que permita el seguimiento en tiempo real.
- Promover la colaboración entre todos los actores relevantes para inducir la efi-

ciencia y las sinergias en la generación de información.

- Garantizar la interoperabilidad e integrar los sistemas de información existentes.
- Proporcionar una plataforma para acceder fácilmente a los datos.

3. Adecuar los sistemas de provisión de agua potable

- Priorizar la rehabilitación de los sistemas de agua potable.
- Avanzar en programas para la reducción del agua no contabilizada (pérdidas físicas y aparentes) y la instalación del equipamiento necesario para la desinfección del agua en todos los sistemas que lo requieren para cumplir con las normas de calidad establecidas.
- Entrenar al personal encargado de la operación.

4. Mejorar la gestión de los servicios

- Prestadores pequeños y medianos: promover su formalización bajo criterios de sostenibilidad técnica, financiera, social y ambiental; identificar e impulsar estrategias de aglomeración entre prestadores para reducir la atomización y generar economías de escala; y atender en forma prioritaria el establecimiento de un esquema de asistencia técnica permanente.
- ESSAP: ejecutar las transformaciones necesarias en su organización para mejorar la eficiencia de la gestión, mediante una reingeniería (digitalización e innovación) de los procesos operativos

y administrativos, incluida la planificación de las inversiones con una perspectiva de gestión de riesgos; y desarrollar un proceso de descentralización efectiva mediante la creación de unidades regionales desconcentradas por zonas geográficas de servicio.

5. Universalizar el acceso a saneamiento

- Identificar el tipo de solución adecuada a ser brindada a cada población y la localidad a ser atendida (non-sewered sanitation).
- Avanzar en esquemas de participación privada en la ampliación, operación y mantenimiento de estos sistemas, a fin de incentivar prácticas constructivas y operativas innovadoras.
- Promover la sostenibilidad y generar capacidades técnicas en la fuerza laboral del sector.
- Adaptar y utilizar los mecanismos de participación aplicados en el programa de agua potable y saneamiento para comunidades rurales e indígenas que incluyan consultas para el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades originarias beneficiarias, creando Juntas de Saneamiento y Comisiones de Saneamiento, para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
- Adaptar las estrategias de género utilizadas en el programa de agua potable y saneamiento para el Chaco y la región Oriental del Paraguay para garantizar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.

6. Fortalecer la gestión de los recursos hídricos

- Implementar simultáneamente soluciones integrales, incluyendo el manejo de las aguas pluviales y la recolección y disposición segura de los residuos sólidos.
- Desarrollar e implementar los instrumentos de regulación y control previstos en la Ley de Recursos Hídricos, que permitirá que todos los actores conozcan sus derechos y obligaciones, y tomen las acciones que les corresponde para contribuir a la conservación y el uso racional de los recursos hídricos en territorio nacional.
- Fortalecer la capacidad de recolección de datos de monitoreo sobre los recursos hídricos, tanto de cantidad como calidad, y promover estudios técnicos de balance hídrico para las cuencas.
- Priorizar la elaboración e implementación de planes de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) para todas las cuencas, incluyendo las transfronterizas, con el fin de conciliar metas económicas, sociales y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida de la población, así como minimizar los conflictos entre los usuarios y el ambiente.
- Fomentar e implementar las medidas de adaptación frente a las brechas y necesidades en cuanto a recursos hídricos señaladas en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2022-2030, tales como fortalecer los sistemas de monitoreo del recurso hídrico y bases de datos complementarias que permitan identificar y cuantificar la demanda hídrica; mejorar la cobertura de tratamiento de aguas residuales para proteger las fuentes y cursos de agua; impulsar normativas para la protección; y desarrollar propuestas técnicas

y manuales que permitan desarrollar metodologías de protección, uso y aprovechamiento.

- Integrar soluciones basadas en la naturaleza para ayudar a reducir la erosión y el transporte de sedimentos, como por ejemplo jardines de lluvia, pavimentos permeables o zonas de retención de agua en áreas urbanas y humedales construidos/artificiales que se utilizan para tratar aguas residuales, aguas grises y/o aguas residuales industriales; y abordar el problema emergente de la escasez de agua, como la restauración de los ecosistemas de las cuencas hidrográficas superiores.

7. Mejorar la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU)

- Implementar el Plan Nacional de GIRSU y asegurar los recursos financieros necesarios (privados, públicos o mixtos) para realizar inversiones de capital (rellenos sanitarios, equipamientos), de operación y mantenimiento para el correcto funcionamiento y la sostenibilidad del sistema.
- Fortalecer las capacidades institucionales del MADES para la formulación de políticas públicas y dotar de recursos técnicos y financieros a la institución para mejorar la supervisión y control del cumplimiento de la normativa por parte de los municipios.
- Mejorar las capacidades técnicas y humanas de los municipios para poder brindar un servicio adecuado y crear mecanismos que permitan generar recursos financieros suficientes (por ejemplo, reformar la estructura tarifaria de los servicios o promover la participa-

ción del sector privado), a fin de contar con recursos suficientes para la gestión integral de los residuos sólidos.

- Implementar un sistema de reciclaje y aprovechamiento a gran escala, aumentar la efectividad de los tratamientos y aprovechamiento de residuos, promover programas de separación de residuos en origen, e identificar la logística de reversa para mejorar la eficiencia del proceso.
- Promover la formalización de los recicladores a través de programas institucionales incorporando modelos de cooperativas y asociaciones y ofreciendo capacitaciones para el manejo adecuado de residuos y la dotación de equipamientos e infraestructura.
- Impulsar la economía circular en industrias, por ejemplo, a través de un marco regulatorio que responsabilice a las empresas de sus productos durante todo su ciclo de vida.

TRANSPORTE URBANO

1. Mejorar el sistema de transporte público con una visión multimodal, integral, y de alta capacidad que responda a una planificación sostenible

- Reestructurar los servicios de transporte urbano en las ciudades y áreas metropolitanas con el fin de aumentar la accesibilidad de los usuarios.
- Promover medidas de reducción del uso del transporte privado y la congestión, así como de promoción de modos activos (peatones y ciclistas) mediante infraestructura verde y gris, servicios y espacio público de calidad que contem-

ple las necesidades de los diferentes grupos sociales.

- Incorporar innovaciones tecnológicas para mejorar la movilidad urbana.
- Avanzar en la generación, sistematización y gestión de datos, contando con personal especializado para analizar la información transaccional y los niveles de servicio reportados por las prestadoras de servicios y verificar la seguridad del sistema informático y medios de pago.
- Implementar los planes de movilidad urbana sostenible e incentivar a las ciudades de menor tamaño a desarrollar planes de movilidad urbana junto con planes de desarrollo territorial.
- Crear entes metropolitanos o autoridades de transporte con roles de coordinación, planificación y control a nivel de municipios con competencias integrales sobre el sistema.
- Implementar medidas para incrementar la seguridad de grupos vulnerables, como la facilitación de denuncias de actos de violencia/acoso en los sistemas de transporte público.
- Integrar la gestión de riesgos del cambio climático, tanto físicas como de transición, en el desarrollo de infraestructura de transporte urbano.
- Fortalecer las capacidades de los municipios para hacer cumplir las leyes de accesibilidad, incluidas las normas de accesibilidad en la aprobación final de las obras.

2. Apoyar el proceso de formalización de las empresas operadoras del transporte público

- Fomentar la fusión de empresas y la aplicación de tipos de tarifas alternativas que mejor respondan al tipo de servicio.
- Crear una hoja de ruta de modernización del sector teniendo en cuenta el nivel de informalidad y la capacidad empresarial de las empresas afectadas.
- Se recomienda de avanzar hacia un esquema de participación privada y perfiles corporativos que permitan la implementación y seguimiento de estándares de desempeño y faciliten la electrificación de la flota.

3. Promover la descarbonización del sector de transporte

- Diseñar un instrumento legal que establezca las metas y la hoja ruta correspondiente, así como con un órgano multisectorial que centralice y articule estas acciones.
- Ajustar las normativas establecidas en cuanto a flota vehicular de transporte público y los años de concesión de explotación, así como de modelos alternativos de estructuración financiera de los planes de renovación de flota.

ACCESO A LA VIVIENDA

1. Mejorar la coordinación entre las organizaciones del sector y sus capacidades

- Redefinir la misión y las competencias de los organismos implicados (MUVH, MOPC y STP), definir mejor el papel de cada uno y garantizar los mecanismos de cooperación y coordinación.
- Reforzar el rol del MUVH como responsable político y revisar su diseño funcional

y organizativo para fomentar la planificación, ejecución y seguimiento, y mejorar su programación presupuestaria.

- Desarrollar sistemas de gestión para implementar instrumentos de planificación a diferentes niveles urbanos: áreas metropolitanas, ciudades medianas y ciudades pequeñas.
- Aprovechar las herramientas digitales para la planificación estratégica e incluir consideraciones sobre el cambio climático al desarrollar y modernizar los sistemas de gestión del MUVH.
- Mejorar la gestión de los recursos humanos para atraer y retener al personal cualificado y crear cuadros directivos a largo plazo.
- Considerar la creación de un Instituto de Planificación Urbana para fomentar la gobernanza y las estrategias urbanas a largo plazo, garantizando la independencia del ciclo político y garantizar los recursos financieros para dicha entidad.

2. Fomentar la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para el desarrollo urbano

- Apoyar los gobiernos locales en la elaboración y puesta en funcionamiento de los planes de ordenamiento urbano y territorial, de desarrollo económico, puesta en valor de centros históricos y del capital natural del territorio, en coordinación con los gobiernos departamentales e involucrando a la sociedad civil, la academia y el sector productivo.
- Promover la implementación de programas y apoyo financiero directo a los municipios.
- Ampliar el uso de herramientas digitales en la planificación urbana, además

de crear mecanismos adecuados para la implementación y el monitoreo

- Promover una mejor comprensión del papel de los municipios en cuanto a la identificación de la vulnerabilidad y el impacto del cambio climático mediante una herramienta multiplataforma e instrumentos para mejorar la resiliencia a nivel local con la participación de los ciudadanos.
- Incentivar y fortalecer observatorios de riesgos de desastres, buscando la formalización de protocolos para la resiliencia urbana.
- Realizar un diagnóstico de las necesidades particulares de los municipios para el desarrollo de ciudades intermedias.

3. Promover el financiamiento de las viviendas sociales sostenibles

- Implementar el programa FONAVIS como un Fondo de la Vivienda, sin depender de la ejecución anual del presupuesto, articulando el esquema de ahorro, subsidio y crédito previsto u otros esquemas alternativos que potencien y apalanquen recursos del sector privado para incrementar la oferta de financiamiento disponible.
- Ampliar la escala de programas que benefician a la población de menores ingresos.
- Transparentar los costos de las soluciones habitacionales de modo a poder calcular con exactitud el subsidio otorgado.
- Actualizar los marcos regulatorios de la banca pública de primer y segundo piso alineados con prácticas internacionales, implementando sistemas de credit

scoring para minimizar asimetrías de informaciones y utilizando esquemas de apoyo a la vivienda mediante mecanismos articulados de subsidio estatal y financiamiento privado.

- Desarrollar productos financieros para distintos segmentos de ingreso de acuerdo con las condiciones de acceso:
 - Con acceso a financiación: aumentar la participación del sector de intermediación financiera (reduciendo su percepción de riesgo) mediante la implementación de un mecanismo de securitización de hipotecas que permitiría mejorar la asignación y eficiencia de las aportaciones del estado al desarrollo de este sector.

→ Sin acceso a financiación: promover que los beneficiarios que no califiquen al sistema financiero por sus condiciones de informalidad, pero que puedan demostrar determinados niveles potenciales de ingresos a partir de una trazabilidad sobre sus niveles de gastos recurrentes, puedan acceder a la vivienda a través de un esquema de tipo inversión vía consumo pagando una cuota por habitabilidad con un mecanismo de funcionamiento similar, de manera sintética, a un leasing, pero con la capacidad adicional de generar activos colateralizables en el mediano y largo plazo.

II. DESARROLLO PRODUCTIVO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

1. Promover la formalización de empresas

- Implementar una estrategia integral y articulada que contemple un balance entre incentivos y responsabilidades y coordine esfuerzos entre las distintas instituciones públicas y el sector privado, considerando cuatro elementos fundamentales:
 - Adecuación de los marcos regulatorios para un mejor ambiente de negocios.
 - Coordinación entre las distintas instituciones públicas receptoras de fondos (presupuestarios y de apoyos externos) para la asignación de la oferta de servicios de asistencia no financiera a las empresas que permitan acompañar su proceso de crecimiento y formalización y desarrollo, en función de una priorización objetiva del tipo de empresa, de su inserción en cadenas de valor y de su grado de madurez existentes.
 - Digitalización y uso de tecnologías, tanto para simplificar trámites como para que las MIPYMEs se apoyen en herramientas informáticas.
 - Bancarización y acceso al financiamiento a partir de un mecanismo que permita mitigar las limitaciones existentes en el mercado, en particular, la falta del uso de sistemas de información para la toma de decisiones (fomentando la adopción de sistemas contables como parte del proceso de formalización) y la

generación de herramientas de mitigación de riesgo bajo la forma de garantías en el marco del desarrollo de cadenas de valor y bajo esquemas de financiamiento tipo reverse factoring.

- Establecer una mesa interinstitucional que promueva la formalización organizada en comisiones ejecutivas que trabajen para implementar los bienes públicos y atiendan las fallas de mercado agrupados en los cuatro ejes mencionados, basado en las mejores prácticas derivadas de la experiencia internacional, como las Mesas Ejecutivas en Perú (Ghezzi, 2019).

2. Fortalecer las estadísticas productivas

- Elaborar una propuesta de encuesta productiva a empresas.
- Asegurar la continuidad de la encuesta de innovación.
- Apoyar la realización de una encuesta sobre tecnologías digitales.
- Promover la construcción de datos del sector productivo desagregados por género y con indicadores relacionados al cambio climático.

3. Promover la inserción de las MIPYMEs en encadenamientos productivos

- Promover la creación de asociaciones clústeres para la correcta coordinación

de los esfuerzos de los sectores público, privado y academia en cada clúster y su apropiada gobernanza.

- Promover la innovación y la mejora de la productividad de las empresas que participan en las cadenas de valor de los respectivos clústeres.
- Establecer una unidad de coordinación de clústeres para apoyar los esfuerzos del sector privado en su formación y desarrollo, así como para desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación sobre el desarrollo e impacto de los clústeres en la economía.

4. Fortalecer el sistema nacional de innovación

- Fortalecer los instrumentos de apoyo a la innovación en base a la demanda del sector productivo y al plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación.
- Promover la articulación entre los actores del sistema de innovación y fortalecer los programas existentes (Prociencias, Proinnova, Becal, etc), facilitando el acceso a capital semilla, crédito o subsidios y fortaleciendo el sistema de incubadoras y aceleradoras existentes en el país.
- Fortalecer la capacidad del CONACYT fomentando el capital humano especializado, los servicios de innovación y la cartera de clientes con el apoyo de expertos internacionales.
- Involucrar a los actores del sistema de innovación y a otras partes interesadas clave para sostener los esfuerzos de creación de políticas y capacidades.

5. Promover la utilización de tecnologías digitales

- Promover el uso de tecnologías digitales y su absorción por parte de las empresas, mediante un análisis de las potencialidades y necesidades de los sectores productivos.
- Apoyar la adopción masiva y puesta en valor de tecnologías digitales en las MIPYMEs a través de una combinación de provisión de información y mecanismos de asistencia técnica no reembolsable en la forma de vouchers, matching grants, créditos y programas de transformación digital empresarial a partir de mecanismos de asignación de riesgo que prioricen las asistencias a brindar.
- Potenciar y priorizar aquellas inversiones en infraestructura de conectividad que permitan profundizar el desarrollo de banda ancha y de conectividad internacional del país, especialmente en las áreas rurales con menor cobertura.
- Apoyar la actualización de políticas públicas y regulatorias para asegurar la adecuada instrumentación del Plan Nacional de TIC.

6. Facilitar la incorporación de las MIPYMEs al sistema financiero

- Potenciar los esquemas de garantías existentes (en particular el FOGAPY), la disponibilidad de fondeo de largo plazo, y el diseño de productos acordes con las necesidades de este segmento, incluyendo productos de arrendamiento financiero y factoraje.

- Fomentar el crédito donde hay mayores posibilidades de promover la inclusión financiera a nivel de hogares y empresas, incluyendo la integración de las MIPYMEs en las cadenas de valor, como por ejemplo agronegocios (incluido el sector forestal) y construcción, que también permiten hacer intervenciones relacionados con temas de sostenibilidad ambiental. Para esto se requiere identificar a aquellos actores dentro de las cadenas que funcionen como anclas y sean capaces de lograr los cambios conductuales en las MIPYMEs a partir de crear relaciones de compromiso relacionadas con la generación de ingresos adicionales a los que tendrían si no formaran parte de esta.
- Explorar el uso de las cooperativas de producción en temas de agronegocios con impacto social positivo en sus áreas de influencia.
- Facilitar la interconexión entre instituciones financieras que generan y difunden información de riesgo crediticio.

7. Fomentar el desarrollo del mercado de capitales

- Fortalecer la capacidad de la Dirección de Política de Endeudamiento del Ministerio de Hacienda para liderar y desarrollar acciones de política de gestión de pasivos que conduzcan a la construcción de un mercado previsible de emisión de deuda y limiten la volatilidad de las decisiones de financiación del estado.
- Incorporar políticas y procedimientos de inversión en los fondos previsionales, y desarrollar habilidades internas para la administración de portafolios de inversión en títulos de oferta pública.
- Expandir el programa de emisiones en el mercado local y apoyar la incursión de

nuevos emisores mediante la suscripción de emisiones de bonos y garantías parciales de crédito (PCGs) que mejoren la calificación de riesgo de las emisiones de títulos de deuda, y hacerlos más atractivos en el mercado.

- Apoyar la creación de nuevos mercados de capitales, como mercados de capital natural, y fomentar la emisión de bonos temáticos, como bonos de género, verdes, sociales y sostenibles, entre otros.

INTERNALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

1. Mejorar el desempeño del sector agropecuario

- Aumentar los niveles de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el impacto y las alternativas de gestión de riesgos frente al del cambio climático en el sector.
- Atender los desafíos en materia de sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria.
- Proveer certeza sobre la propiedad y tenencia de tierra en áreas rurales.
- Potenciar las cadenas de valor para productos de consumo doméstico con foco en la seguridad alimentaria y las exportaciones que presentan más oportunidades de exportación.

2. Modernizar el marco normativo del MAG

- Actualizar los mecanismos de coordinación entre el MAG y las autarquías sectoriales.
- Modernizar la oferta de asistencia técnica y transferencia de tecnología.

- Actualizar los servicios que presta el MAG directamente a la población (información, análisis de políticas, prospectiva y mesas de coordinación).

3. Impulsar el crecimiento del sector forestal

- Fortalecer las capacidades del INFONA como organismo rector y de supervisión.
- Consolidar los sistemas de información y monitoreo, y fortalecer las capacidades de observación, en particular de los incendios forestales.
- Fomentar los sistemas silvopastoriles y de agroforestería compatibles con los sistemas productivos tradicionales del país.
- Desarrollar paquetes tecnológicos para especies nativas de uso maderable y para arreglos de uso mixto (silvopastoril, agroforestal) localmente pertinente.
- Desarrollar esquemas de financiación que permitan mitigar los riesgos asociados con la inversión en los desarrollos forestales (vía mecanismos de garantías y esquemas de reducción de la volatilidad en los precios de la madera reforestada comercial a partir de las condiciones actuales de comercialización de madera nativa no habilitada para tal fin).
- Potenciar el uso de la Ley de Vuelo Forestal y su instrumentación efectiva y de la Ley de Servicios Ambientales como vehículos para fomentar la inversión masiva en desarrollo forestal.

4. Construir capacidades en el sector de turismo

- Aumentar la capacidad para la colección y manejo de datos.

- Fortalecer y aumentar los atractivos en Asunción como sitio de llegada y nodo de distribución.
- Desconcentrar la visitación (reducida a Asunción y Ciudad del Este) y aumentar y diversificar los bienes y servicios para el turista, por ejemplo, a través de circuitos turísticos en torno a dos elementos diferenciadores: naturaleza y cultura. Con relación al primero, se requiere dar mejor uso al potencial de los ríos Paraná y Paraguay, sus afluentes navegables y humedales del Ñeembucú. Frente a los diferenciados culturales, se requiere posicionar circuitos terrestres incipientemente desarrollados en torno al valor cultural de la artesanía paraguaya, en tanto se armoniza el sector con la demanda sostenible de los recursos naturales que utiliza.
- Promover el turismo gestionado bajo modelos de conservación ambiental y responsabilidad climática.
- Crear un ente público-privado de promoción turística.

5. Promover la integración en cadenas de valor globales y regionales

- Implementar acciones para abordar y mitigar cuellos de botella específicos en el sector de servicios globales.
- Promover la competitividad de sectores de mayor potencial y complejidad, aprovechando el potencial de automatización y la normativa favorable, como por ejemplo maquinaria y electricidad, ensamblaje de vehículos y electromovilidad, plástico y caucho, textiles, productos químicos, papel y cartón, alcoholes cíclicos y derivados, y artículos de aluminio.

- Finalizar el acuerdo Mercosur-UE y explorar oportunidades para nuevos acuerdos extrarregionales en colaboración con los socios del Mercosur.
- Participar en esfuerzos para armonizar los acuerdos comerciales de ALC y buscar su convergencia, especialmente entre Mercosur y la Alianza del Pacífico.
- Revisar y considerar reducciones en los aranceles de importación, especialmente de bienes de capital e intermedios, con miras a fomentar la integración productiva.

6. Mitigar y adaptar el efecto del cambio climático en las exportaciones

- Diversificar cultivos, modificar prácticas y desarrollar variedades que tengan mayor capacidad de adaptación ante condiciones climáticas cambiantes y/o contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, por ejemplo, a través de variedades de cultivos resistentes a la sequía.
- Invertir en métodos agrícolas que reduzcan la escorrentía y, con ella, la sedimentación en los embalses hidroeléctricos.
- Fortalecer el sistema nacional de monitoreo de variables climáticas, meteorológicas, los sistemas de alerta temprana y las plataformas tecnológicas.
- Mejorar la calidad, frecuencia y distribución de información climática y análisis para facilitar la toma de decisiones de las unidades productivas.
- Actualizar los mapas de riesgo basados en la fuente de riesgo, vulnerabilidad e incertidumbre.

- Mejorar los sistemas de distribución del riesgo a través de seguros y acceso a financiamiento.
- Promover prácticas agrícolas, ganaderas y silvopastoriles sostenibles, buscando la protección ambiental y forestal.

7. Fortalecer la facilitación del comercio y la logística de integración

- Continuar agilizando, optimizando y automatizando los procedimientos y reduciendo la cantidad de documentos requeridos para las transacciones comerciales.
- Llevar a cabo la conectividad en directo entre la VUE y la VUI y continuar con el desarrollo de sus funcionalidades adicionales.
- Modernizar los pasos fronterizos dentro del marco de la Gestión Coordinada de Fronteras.
- Ampliar las alianzas con actores privados para asegurar y agilizar el comercio a través de programas de OEA y continuar la negociación y conclusión de acuerdos para su reconocimiento mutuo.
- Desarrollar e implementar sistemas de comunidad portuaria (SCP) que faciliten la estandarización, organización y optimización de las operaciones y flujos de información entre los diferentes actores de los ecosistemas portuarios, y coordinar con operadores privados para mejorar el acceso terrestre a los puertos.
- Finalizar los procedimientos para el procesamiento previo a la llegada de la documentación de importación.

8. Fortalecer la institucionalidad y las herramientas para aumentar la IED

- Modernizar la institucionalidad de RE-DIEX, incluidas las funciones de promoción, monitoreo y evaluación, formación profesional, y servicios brindados al sector privado, entre otros.
- Reiniciar el trabajo en el diseño e implementación de la ventanilla única de atención al inversor.

TRANSPORTE

1. Desarrollar una infraestructura multimodal interconectada regionalmente a nodos logísticos

- Invertir en el desarrollo de la infraestructura logística de cargas, haciendo especial énfasis en el modo terrestre carretero y la interconexión con el sistema hidroviario–portuario.
- Continuar la inversión en la mejora de la calidad de los caminos departamentales y vecinales para aumentar la conectividad de la población rural y su capacidad productiva.
- Avanzar en el mejoramiento de las condiciones de la hidrografía y su resiliencia climática:
 - Invertir en la ejecución de obras de dragado, encauzamiento, señalización, balizamiento y mantenimiento periódico, impulsando mecanismos de participación privada.
 - Disponer de cartas o instrumentos de navegación dinámicos y actualizados, y seguir el proceso de fortalecimiento de los esquemas de coordinación, acuer-

dos para armonización de legislaciones, observatorios de datos, entre otras iniciativas que sirvan para incrementar la eficiencia del sector en los países de la cuenca.

- Adoptar una estrategia de resiliencia y adaptación de la infraestructura al cambio climático a través del diseño, construcción y mantenimiento de infraestructuras que incluyan el uso de métodos sostenibles con soluciones de ingeniería y basadas en la naturaleza y materiales alternativos, y herramientas de planificación que permitan la detección y priorización de los segmentos más vulnerables a los eventos climáticos en base a los riesgos asociados a estos tramos críticos por zona geográfica y las proyecciones de cambio climático para el país.

2. Impulsar modificaciones jurídicas, de gestión y adopción de nuevas tecnologías del MOPC y mejorar la coordinación interinstitucional

- Impulsar una reingeniería organizacional (planificación, financiera, compras, información, recursos humanos) del MOPC.
- Reforzar la coordinación de los organismos del sector y mejorar la redistribución de responsabilidades y la definición de las competencias y prestación de servicios para optimizar los procesos y los recursos.
- Avanzar en el proceso de transición tecnológica, fortaleciendo el talento humano, la gestión de la información y gestión documental.

- Actualizar el plan director de infraestructuras y servicios de transporte.
- Descentralizar las actividades de gestión de mantenimiento de infraestructura a los gobiernos locales, dando acompañamiento en la transición y asegurando la capacidad técnica, asignación clara de responsabilidades y esquemas de coordinación, así como la disponibilidad presupuestaria que permita atender la gestión de las inversiones en la red vial.
- Crear la agencia responsable de la implementación del Plan Nacional de Logística 2030.
- Crear el Observatorio Nacional del transporte de mercancías y la logística, con interoperabilidad nacional e internacional.
- Desarrollar una estrategia de género en el sector, de tal manera que todos los proyectos a cargo del MOPC incluyan esta estrategia independientemente del órgano financiador.

3. Fortalecer los marcos regulatorios y la dinámica institucional para el aumentar la participación privada en la construcción y mantenimiento de la infraestructura

- Contar con políticas y estrategias para la participación pública en la definición de proyectos, análisis de lecciones aprendidas (por ejemplo, de proyectos estructurados, pero no adjudicados) y metodologías para la comunicación y difusión de estos, especialmente en temas socioambientales.
- Mejorar la coordinación institucional entre la STP, el Ministerio de Hacienda y las agencias y entes rectores sectoriales para identificar, priorizar y consolidar

una cartera de proyectos con participación privada que efectivamente avance en el ciclo de proyecto.

- Mejorar la capacidad institucional en las áreas técnica, administrativa y normativa para liderar y supervisar los proyectos de APP.
- Crear fondos para la conservación vial que permitan adoptar esquemas de mantenimiento para la red primaria y secundaria, buscando la sostenibilidad financiera.
- Implementar mecanismos regulatorios y operativos para fomentar la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras, incluyendo el acceso a recursos de cooperación y la financiación mixta.
- Evaluar las barreras que limitan la participación de entidades internacionales en los procesos de licitación.
- Incorporar los criterios de inclusión, género y cambio climático en los proyectos privados.

ENERGÍA

1. Promover la planificación estratégica e integrada del sector de energía

- Creación de un Ministerio de Energía que tenga capacidad técnica y recursos adecuados para liderar y coordinar las acciones de los distintos actores del sector.
- Fortalecer la capacidad institucional y técnica de las autoridades que deben monitorear los proyectos binacionales con Argentina (Corpus Christi e Itatí–Itacorá).

2. Mejorar el desempeño financiero y operativo de la ANDE

- Analizar e implantar tarifas diferenciadas diurna/nocturna para todos los clientes, lo que requeriría de mayores inversiones en medidores.
- Continuar impulsando las medidas para reducir los costos operativos y pérdidas eléctricas, por ejemplo, el recambio sistemático de los medidores electromecánicos por electrónicos, fiscalización de las conexiones irregulares, e inversiones en el sistema de distribución.
- Agilizar y acelerar la ejecución de las inversiones programadas (recambio y repotenciación de las subestaciones y de líneas de distribución eléctrica) y fortalecer la capacidad de formulación y preparación de los proyectos.
- Implementar un esquema de monitoreo e incentivos de la calidad del servicio.
- Avanzar con el estudio de acceso universal a la electricidad que permitirá identificar los puntos sin acceso en base a la superposición de información georreferencia y determinar la alternativa de suministro que mejor se adapte a cada uno en términos de costo y seguridad de suministro.

3. Impulsar la transformación y transición de la matriz energética

- Incorporar leyes y normativas que impulsen proyectos de energía renovable no convencional con alto potencial en el país, como solares fotovoltaicos, con participación privada, incluyendo la creación de un espacio propicio para los contratos bilaterales de compra y venta de energía.

- Desarrollar capacidad técnica, institucional y financiera para la formulación, estructuración, ejecución y monitoreo de proyectos de energías no convencionales.
- Implementar acciones que contribuyan a un uso más eficiente de la leña y el carbón, como el uso de cocinas eficientes, cocinas de concentración solar y la difusión masiva de las mismas.
- Fortalecer las redes de distribución de energía eléctrica y desarrollar incentivos para facilitar la conversión en los segmentos residenciales con capacidad económica y en algunas industrias que aún utilizan biomasa como principal recurso energético.
- Fomentar la forestación sostenible y mejorar la fiscalización de la deforestación.
- Impulsar la reducción del consumo de biomasa en la Región del Chaco mediante fuentes alternativas, como minirredes eléctricas con base en energía solar fotovoltaica y capacitar a las poblaciones indígenas para su uso adecuado.
- Desarrollar la economía del hidrógeno verde:
 - Fortaleciendo las capacidades y el conocimiento técnico para contar con personal local para esta industria
 - Avanzar en la creación de una estrategia de hidrógeno verde y una hoja de ruta con miras a exportar este recurso y a utilizarlo para transporte de carga.
 - Crear una comisión sobre hidrógeno verde que pueda apoyar la identificación de condiciones habilitantes para el desarrollo del sector (capital humano, financiamiento, acceso a tecnología, y mercado).
- Tomar medidas para que los amplios recursos energéticos renovables sean utilizados en la transformación de la flota vehicular.

III. GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

GESTIÓN PÚBLICA A NIVEL NACIONAL

1. Continuar fortaleciendo las funciones sustantivas del Centro de Gobierno

- Desarrollar herramientas de gestión por resultados cuya implementación y cumplimiento cuenten con las herramientas procedimentales, de información y digitales.

2. Converger hacia un modelo organizativo claro del Estado

- Contar con una norma general ordenadora.
- Establecer una clara delimitación de competencias.
- Configurar, con diferentes niveles de precisión, la clasificación de roles asociados a tipos de organizaciones.
- Establecer niveles organizacionales según corresponda.
- Realizar una estandarización mínima de la organización.
- Incorporar principios que faciliten la interpretación o representen lineamientos generales que ayuden a mantener un grado razonable de coherencia y similitud entre organizaciones.
- Combinar reglas de organización general con precisiones o especificidades de la naturaleza pública de las organizaciones del Estado.

- Establecer de forma explícita los entes responsables de autorizar los cambios en la estructura, ya que en algunos casos resultan siendo los mismos que intervienen en planta de personal.
- Implementar la regla de la no duplicidad entre y dentro de entidades, con diferente intensidad en el efecto, que va desde la disposición de fusión o eliminación, hasta solo la prohibición de que se produzca, pero que permite que sea un argumento en el informe previo legal.
- Contar con informes técnicos y/o legales previos que justifiquen la necesidad y validen la aplicación de la regulación.

3. Fortalecer la gestión del talento humano en el sector público

- Estructura salarial para la carrera administrativa y la gestión de la compensación:
 - Simplificar el clasificador de puestos de trabajo.
 - Implementar una escala única de sueldos común a todos los grupos o familias de puesto con categorías que siguen una progresión cardinal y cuyo número total de grados se encuentre entre 46 y 66 grados.
 - Modificar el formato utilizado para presentar el Anexo de Personal del PGN, a fin de limitar y desincentivar su uso como instrumento político.

- Servicio civil:
 - Pasar la rectoría al Ministerio de Hacienda.
 - Avanzar en la profesionalización del segmento directivo, mediante la creación de un sistema de directivos públicos con reclutamiento centralizado que promueva la igualdad de acceso entre hombres y mujeres.
 - Estructurar una carrera del servicio civil, con un sistema de clasificación y remuneraciones basado en la metodología de valoración de puestos y con un salario global que sea competitivo con el mercado laboral general.
 - Fortalecer la gestión del desempeño mediante la inclusión de toques en el porcentaje de servidores con la máxima calificación y extender el período de estabilidad.

4. Profundizar la implementación y adopción de herramientas digitales transversales

- Actualizar el marco regulatorio de gobierno digital.
- Avanzar hacia una gobernanza de datos para todo el Estado bajo el principio de once only (cada dato tiene un dueño definido y es el único autorizado a registrar, gestionarlo y compartirlo). Esta gobernanza debería ser coordinada por un organismo o comité rector, suficientemente empoderado como para ponerla en práctica.
- Actualizar el Plan Nacional de Ciberseguridad, para lo que se requiere reforzar las capacidades presupuestales y de recursos humanos del organismo rector

y de los organismos clave del Estado. Además, es necesario coordinar estratégicamente con el sector privado, dando espacio al modelo de ciberseguridad como servicio.

FORTALECIMIENTO DEL MARCO FISCAL

1. Implementar herramientas para la mejor gestión macrofiscal

- Modificar la Ley de Responsabilidad Fiscal para que contemple aspectos como ajustes realistas al sendero de convergencia fiscal, un ancla en deuda para fortalecer la credibilidad, control del crecimiento del gasto corriente primario, escenarios claramente definidos para los cuales se aplican las cláusulas de escape, y obligatoriedad de un dictamen favorable del MH para proyectos de ley con implicaciones fiscales.
- Apoyar la implementación de un Fondo Soberano.
- Fortalecer el marco fiscal de mediano plazo y del Consejo Fiscal Asesor.
- Fortalecer los instrumentos de análisis y el marco de gestión de riesgos fiscales, incluyendo aquellos relacionados con eventos climáticos, empresas públicas, gobiernos subnacionales y pasivos contingentes, y mejorando las proyecciones macro-fiscales.
- Implementar políticas e instrumentos para hacer frente a los efectos de eventos climáticos, y actualizar y difundir estudios de análisis de riesgo y planes de contingencia.

2. Desarrollar un sistema tributario más efectivo, equitativo y que incentive la formalidad

- Diseñar e implementar reformas de política tributaria orientadas a reducir la regresividad del sistema, ampliar la base tributaria e impulsar la formalización, incluyendo:
 - Introducción del IVA personalizado.
 - Establecimiento de un impuesto negativo a la renta.
 - Revisión del régimen de incentivos del IRE en consistencia con el impuesto mínimo global del 15%.
 - Ajustes para gestionar el IVA a los servicios digitales.
 - Revisión de las alícuotas de los impuestos vigentes, considerando incrementos modestos, y la actualización del régimen de selectivos, incluyendo “impuestos saludables” (tabaco, bebidas azucaradas y otros).
- Modernizar la administración tributaria mediante:
 - Implementación del Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional.
 - Diseño e implementación de una estrategia de explotación de información para el control tributario.
 - Facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
 - Impulso a la transformación y tributación digital.

3. Mejorar la calidad, eficiencia y equidad del gasto

- Crear una Unidad de Calidad del Gasto y apoyar el desarrollo del Sistema Integrado de Información Social (SIIS) para

reducir ineficiencias en el gasto en programas sociales, y contribuir a la implementación de políticas de gasto (y de ingresos) que reduzcan la desigualdad y la pobreza de manera efectiva;

- Implementar un sistema único de planillas del sector público para una gestión más eficiente del empleo público.
- Apoyar la búsqueda de ganancias de eficiencia del gasto mediante un marco normativo del Presupuesto por Resultados (reglamentación de la Ley 6620) y sus metodologías, incluyendo la selección de programas prioritarios y el diseño de un plan anual de evaluaciones.
- Impulsar la identificación del gasto asociado a brechas de género, diversidad y cambio climático, incorporar mecanismos de seguimiento y fortalecer las capacidades de diseño de programas asociados.
- Continuar apoyando el desarrollo de la Dirección Nacional de Compras Públicas, incluyendo el uso inteligente de la información de la factura electrónica.
- Apoyar el desarrollo del Marco de Gasto de Mediano Plazo.
- Dar a conocer los gastos tributarios por sector y tipo de impuesto, y su impacto redistributivo; y revisar el régimen de exenciones (en el contexto de una posible reforma fiscal).
- Fortalecer el SIARE.
- Mejorar la eficiencia de la inversión pública:
 - Fortalecer las herramientas metodológicas del SNIP.
 - Implementar el Fondo de Pre-inversión.
 - Implementar el plan de inversiones establecido en la ley del SNIP.
 - Fortalecer el ciclo presupuestario.

→ Incorporar el análisis de riesgos provenientes de eventos climatológicos. En particular, incorporar análisis de riesgos en los procesos de inversión pública para los esfuerzos de Paraguay en materia de adaptación al cambio climático.

- Incrementar el poder de igualación de las transferencias, equilibrando las necesidades de gasto y la capacidad fiscal subnacional.
- Reducir la discrecionalidad en la transferencia de recursos del nivel central hacia los GSN.

4. Impulsar buenas prácticas internacionales en empresas públicas

- Elaborar un nuevo marco normativo de regulación de las empresas públicas alineado con las buenas prácticas de gobierno corporativo de la OECD.
- Apoyar al Ministerio de Hacienda en su rol de supervisión del desempeño de las empresas públicas mediante la implementación de mecanismos de monitoreo y reportería.
- Fortalecer los procesos de gestión contable mediante un plan de cuentas estándar para la contabilidad de estas entidades compatible con el plan de cuentas del SIARE.
- Apoyar al CNEP en sus funciones de planificación estratégica de mediano plazo y evaluación del desempeño de las empresas públicas.

GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

1. Optimizar el esquema de transferencias intergubernamentales

- Revisar los mecanismos de distribución de los Royalties y FONACIDE para reducir los incentivos a escisión de municipios.

2. Aumentar el esfuerzo fiscal subnacional

- Fortalecer el Servicio Nacional de Catastro, dependiente del Ministerio de Hacienda, en su rol de rector de los sistemas municipales de catastro y de proveedor de servicios de valoración fiscal de los inmuebles.
- Apoyar el fortalecimiento de las áreas de ingresos de las entidades locales para mejorar la gestión del impuesto.
- Apoyar el establecimiento o mejora de los sistemas de catastro multifinanciado.
- Revisar la normativa del registro de la propiedad.

3. Optimizar la calidad del gasto subnacional

- Mejorar la capacidad de planificación y prestación de servicios de los municipios, en particular aquellas relacionadas con la gestión del suministro, la infraestructura pública y el servicio civil.
- Diseñar mecanismos que lleven los objetivos nacionales a los programas y gasto subnacional y herramientas de seguimiento de los avances y resultados. Para esto se pueden establecer incentivos para la alineación de programas y gasto a través del sistema de transferencias fiscales mediante su condicionalidad.
- Mejorar los mecanismos de integración y coordinación entre niveles de gobierno.

- Fortalecer el SNIP a nivel subnacional.
- Desarrollar e implementar el SIARE municipal.
- Mejorar la generación y la calidad de la información municipal, asegurando los recursos y la capacidad para producir estadísticas económicas y sociales desagregadas a nivel municipal y departamental en el INE.

4. Crear un ente rector de los municipios

- Fortalecer las capacidades de la Dirección de Departamentos y Municipios (DDM) del Ministerio de Hacienda para la gestión de la inversión pública.
- Mejorar la calidad y oportunidad de la información fiscal mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) municipal.
- Consolidar a la DDM como el ente rector de la descentralización fiscal, dotándola de funciones adicionales como la asistencia técnica a los municipios en materia de gestión financiera pública, y de monitoreo del crédito público en el ámbito local como parte de la gestión de los riesgos fiscales.

ROBUSTECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Mejorar la efectividad en las capacidades de control externo e interno

- Procedimientos de control interno:

→ Reforzar las funciones, la autonomía y los recursos financieros de la AGPE y la UAI.

→ Realizar los ajustes normativos para que se garanticen acciones correctivas por parte de las entidades auditadas.

→ Reforzar la coordinación entre las entidades de control.

→ Implementar un sistema de información integrado e interoperable que abarque a todas las entidades de control relevantes.

- Mejorar la gobernanza y las capacidades tecnológicas de la CGR para integrar un sistema comunicado entre bases de datos incluyendo, contratación pública, inversión, registros públicos, portal rindiendo cuentas, y aquellas apropiadas de la administración tributaria.
- Implementar acciones que permitan mejorar las capacidades humanas para las tareas de auditoría, así como para la organización de flujos de auditoría basado en mapas de riesgos.

2. Promover la transparencia e integridad en las contrataciones públicas por medio de tecnología

- Finalizar la implementación del sistema de banderas rojas y alertas de integridad para prevenir fraudes, mejorar los procesos de contratación y evitar costos asociados a malas prácticas de contratación. Si bien este sistema se ha venido trabajando, es necesaria su maduración para que tenga naturaleza transaccional, no solamente informativa, y genere acciones de control en el marco de las funciones de monitoreo y control.

3. Impulsar herramientas para la integridad de la Función Pública

- Reforzar el marco normativo del sistema de integridad.
- Mejorar los sistemas de declaraciones juradas centrándose en el uso de herramientas digitales e interoperabilidad entre base de datos.

→ Actualizar la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.

→ Mejorar la coordinación entre los organismos encargados de traducir los resultados de los informes de inteligencia de SEPRELAD y otros insumos.

4. Profundizar el acceso a la información pública

- Difundir información de otros sectores económicos y sociales, utilizando formatos abiertos a partir de la plataforma de presupuesto ciudadano.
- Crear un órgano garante independiente que supervise el sistema de acceso a la información pasiva, en el marco de la Ley de acceso a la información pública.

5. Promover la integridad financiera y el sistema de prevención de lavado de activos

- Avances con el cumplimiento de las 40 recomendaciones del GAFI mediante un plan de acción para abordar los resultados de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, entre ellas:
 - Mejorar los reportes de actividades inusuales para su utilización en investigaciones.
 - Continuar trabajando hacia un sistema basado en riesgos para la supervisión de sujetos obligados, financieros y no financieros.
 - Finalizar la implementación de un sistema de registro de beneficiarios finales.



Capítulo V

CONCLUSIONES

Paraguay ha registrado tasas de crecimiento altas que permitieron mejorar el bienestar de la población. No obstante, las ganancias de productividad han sido limitadas, lo que sumado a un contexto internacional más complejo impone un freno al dinamismo de la economía en los próximos años. Asimismo, a pesar de los esfuerzos realizados, la pandemia ha dejado secuelas importantes que profundizan las brechas sociales. En este contexto, Paraguay afronta el desafío de articular nuevas fuentes de crecimiento sustentadas por una fuerza laboral capacitada y acompañadas por un marco regulatorio eficiente y más propicio para el surgimiento y desarrollo de un sector productivo innovador que genere empleos de calidad, lidere la modernización de la economía y permita alcanzar mejores condiciones de vida para todos los paraguayos.

Este estudio identifica los principales desafíos para el desarrollo económico y social de Paraguay en los próximos años agrupados en tres pilares: (1) Inversión en capital humano, (2) Desarrollo productivo e inserción internacional y (3) Gestión pública y transparencia.

Para potenciar el capital humano de Paraguay se precisa mejorar los servicios sociales y las condiciones de vida de la población. Para ello resulta fundamental mejorar el acceso y la calidad de la salud, la educación, el agua, el saneamiento, la vivienda y la movilidad, así como contar con políticas de protección y seguridad social más eficientes. La fuerza laboral tiene más para aportar a la economía cuando sus condiciones de vida son mejores y las mujeres pueden participar en mayor proporción de ella.

Al ser una economía pequeña, para crecer Paraguay necesita mayor inserción en los mercados y cadenas de valor internacionales. Esto no puede lograrse sin empresas más productivas, disminución de los costos y fricciones al comercio internacional, mayor disponibilidad de capitales productivos y una infraestructura de transporte, logística y energía adecuada y resiliente. En todos estos frentes es cada vez más determinante prever los impactos climáticos y anticiparse a ellos con medidas de adaptación y mitigación.

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. Asimismo, contar con herramientas de gestión fiscal es esencial para financiar el desarrollo y mitigar futuros shocks. Avanzar con la transformación digital es fundamental para alcanzar estos objetivos.

La implementación de las recomendaciones para cerrar estas brechas no está exenta de desafíos. Se requieren importantes consensos políticos y sociales que permitan balancear los costos y beneficios a corto y largo plazo, así como la asignación de recursos de manera eficiente y sostenible para su puesta en marcha.

BIBLIOGRAFÍA



- Acevedo, I., Castellani, F., Lotti, G. y Székely, M. (2021a). *Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: Implicaciones y opciones de amortiguamiento*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Acevedo, I., Almeyda, G., Flore, I., Hernandez, C., Szekely, M. y Zoido, P. (2021b). *Hablemos de Política Educativa: Estudiantes desvinculados: Los costos reales de la pandemia*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Acevedo, M. C., Borensztein, E. & Lennon, J. (2019). *Development Gaps: Methodological Innovations and Inclusion of Private Sector Indicators*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://idbinvest.org/en/download/7579>.
- Alderete, R. (2021). *Paraguay en las Cadenas Globales de Valor: un análisis del nivel de participación reciente*. Observatorio de Economía Internacional. CADEP. Obtenido de: http://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Paraguay_en_las_cadenas_globales_de_valor-_Alderete,_2021.pdf
- Almeida, E., Bastos, F., Quijada, A. & Acevedo, M. 2018. *Paraguay: Rutas para el desarrollo*. Monografía 575. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001072>
- Aquino, J. (2015). *Estimación de la Productividad Total de Factores de Paraguay: mediciones alternativas*. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- Ayala, A. & Meza, V. (2018). *Situación actual del Sistema Catastral Paraguayo. Parámetros de Eficiencia Administrativa Catastral*. Servicio Nacional del Catastro. Obtenido de: https://www.catastro.gov.py/public/c52131_Situaci%C3%B3n_actual_del_Sistema_Catastral_Paraguayo.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Nota Sectorial sobre Competitividad e Innovación: Hacia un Sistema de Innovación Inclusivo*. IFD/CTI.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). *Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia*. Washington DC: IADB. Obtenido de <https://flagships.iadb.org/en/MacroReport2021/Opportunities-for-Stronger-and-Sustainable-Postpandemic-Growth>
- Banco Mundial (2016). *Serie de informes técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay, Número 6*. Obtenido de: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/923401468272770160/pdf/LogisticadelasojaFINAL-r.pdf>
- Banco Mundial (2017). *Enterprise Survey*. www.enterprisesurveys.org
- Baruj, G., Jara, J., Ventura, J. & Vera, C. (2017). *Consultoría para la Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de las MIPYMES en Paraguay*. Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Calatayud A. & Montes, L. (2021). *Logística en América Latina y el Caribe: Oportunidades, desafíos y líneas de acción*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003278>
- Cavallo, E., Powell, A. & Serebrisky, T. (2020). *De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002506>
- CEPAL (2014). *La economía del cambio climático en el Paraguay (LC/W.617)*, Santiago de Chile. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37101/S1420018_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf
- Contreras, E., Armendáriz, E., Orozco, S. & Parra, G. (2016). *La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina*. (Documento no publicado.) Washington, D.C.: BID.
- Cresta, J. B., Muñoz, G., De Salvo, C. & García, A. (2018). *Análisis de políticas agropecuarias en Paraguay: Cuantificación de los apoyos al sector agropecuario 2009-2016*. Monografía 675, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis_de_pol%C3%ADticas_agropecuarias_en_Paraguay_cuantificaci%C3%B3n_de_los_apoyos_al_sector_agropecuario_2009-2016_es_es.pdf.
- da Motta Veiga, P. & Polónia Rios, S. (2022). *O papel dos acordos preferenciais de comércio em um novo ciclo de abertura comercial do Brasil nos anos 2020*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). Mimeo.
- Dumas, V. (2017). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay*. Nota Técnica N° IDB-TN-1345. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ERSSAN (2021). *Ente Regulador de Servicios Sanitarios, Informe de Gestión*. Obtenido de https://www.erssan.gov.py/application/files/3716/4080/1806/ERSSAN_INFORME_DE_GESTION_2021.pdf
- Feal, S., & Ventura, J. (2023). *El desafío de la formalización en Paraguay: causas, motivaciones y propuestas de política pública*. Nota técnica del BID Nro 2667.
- Fernandini M., González, W. & Aquino, R. (2019). *Desarrollo del mercado hipotecario en Paraguay: El caso de la Agencia Financiera de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001703>

- Fondo Monetario Internacional (2022). *Paraguay: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*. Obtenido de: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1PRYEA2022001.ashx>
- Foro Económico Mundial (2020). *Global Gender Gap*. Geneva: World Economic Forum. Obtenido de https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf
- Galiani, S. & Jaitman, L. (2016). *El transporte público desde una perspectiva de género: Percepción de inseguridad y victimización en Asunción y Lima*. Nota técnica del BID Nro 1124.
- Germanwatch. (2019). *Índice de Riesgo de Cambio Climático*.
- Giménez, L., Lugo, M., Martínez-Aguilar, S., Colmán, H., Galeano, J. & Farfán, G. (2017). *Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad*. CEQ Working Paper 74. CEQ Institute, Tulane University, Ministerio de Hacienda de Paraguay and the World Bank.
- Ghezzi, P. (2019). *Mesas ejecutivas en Perú: Una tecnología para el desarrollo productivo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión N° idb-dp- 711. <http://dx.doi.org/10.18235/0001856>
- GIZ (2017). *Los costos-país de la violencia contra las mujeres en Paraguay*. Obtenido de: http://www.mujer.gov.py/application/files/6216/4933/6320/Costo_Pais_de_la_Violencia.pdf
- Gómez Sabaini, J. & Morán, D. (2020). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud*. Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 215. CEPAL.
- González, W. (2021). *El sector financiero y la política monetaria, Políticas Públicas en Paraguay. Avances y desafíos. 1989-2020*. Editado por Dionisio Borda y Fernando Masi. CADEP.
- Grau, J. (2019). *Container Logistics in Paraguay, Terport case [Presentación del documento]*. Smart Rivers 2019 Conference, Lyon, Francia. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/349928962_Container_Logistics_in_Paraguay_Terport_case
- Harvard Growth Lab (2021). *Índice de Complejidad Económica*. Washington DC: HGL.
- Hassler, J., Krusell, P. & Olovsson, K. (2021). *Presidential Address 2020: Suboptimal Climate Policy. Climate Change Uncertainty Spillover in the Macroeconomy*. Journal of the European Economic Association, European Economic Association, vol. 19(6), pages 2895-2928.
- ISORA (2019). *International Survey on Revenue Administration*.

- Izquierdo, A., Llopis, J., Muratori, U. & Ruiz, J. J. (2016). *In Search of Larger Per Capita Incomes: How To Prioritize across Productivity Determinants?* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/search-larger-capita-incomes-how-prioritize-across-productivity-determinants>
- Izquierdo, A., Pessino, C. & Vuletin, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jara López, V. R. (2021). *Análisis de la Productividad Total de Factores. Un enfoque a partir de Contabilidad del Crecimiento*. San Lorenzo: Ciencias Económicas.
- JMP (2021). *WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme*. Obtenido de <https://washdata.org/data/household#!/>
- Kozeniauskas, N., Moreira, P. & Santos, C. (2022). *On the cleansing effect of recessions and government policy: Evidence from Covid-19*. *European Economic Review*, Elsevier, vol. 144(C).
- Lopez Boo, F., Behrman, J. & Vazquez, C. (2020). *Costos económicos de las reducciones en los programas preescolares por la pandemia del COVID-19*. Nota técnica del BID Nro 1124. <http://dx.doi.org/10.18235/0002630>
- Lucantonio, F., Sosa, J. & Aiello, R. (2022). *Breve reseña del sector de energía en Paraguay*. Nota técnica del BID 2497. <http://dx.doi.org/10.18235/0004321>
- MADES (2020). *Política nacional de los recursos hídricos, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2021/09/BORRADOR-DE-LA-POLITICA-NACIONAL-DE-LOS-RECURSOS-HIDRICOS.pdf>
- Maidana, R. (2017). *Precios rurales de referencia a diciembre 2017. Servicio Nacional del Catastro*. Obtenido de: https://www.catastro.gov.py/public/dab07e_Precios_Rurales_Rub%C3%A9n_Maidana.pdf
- Mesquita Moreira, M., Li, K. & Merchán, F. (2019). *Comercio, crecimiento y bienestar: panorama general*. En M. Mesquita Moreira y E. Stein (Eds.), *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe (23-50)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de: <https://flagships.iadb.org/es/DIA2019/de-promesas-a-resultados-en-el-comercio-internacional>
- Mentu. (2020). *La economía subterránea sigue en aumento en Paraguay. Asunción: PRO Desarrollo*. Obtenido de <https://www.mentu.com.py/blog/1305/la-economia-subterránea-sigue-en-aumento-en-paraguay>

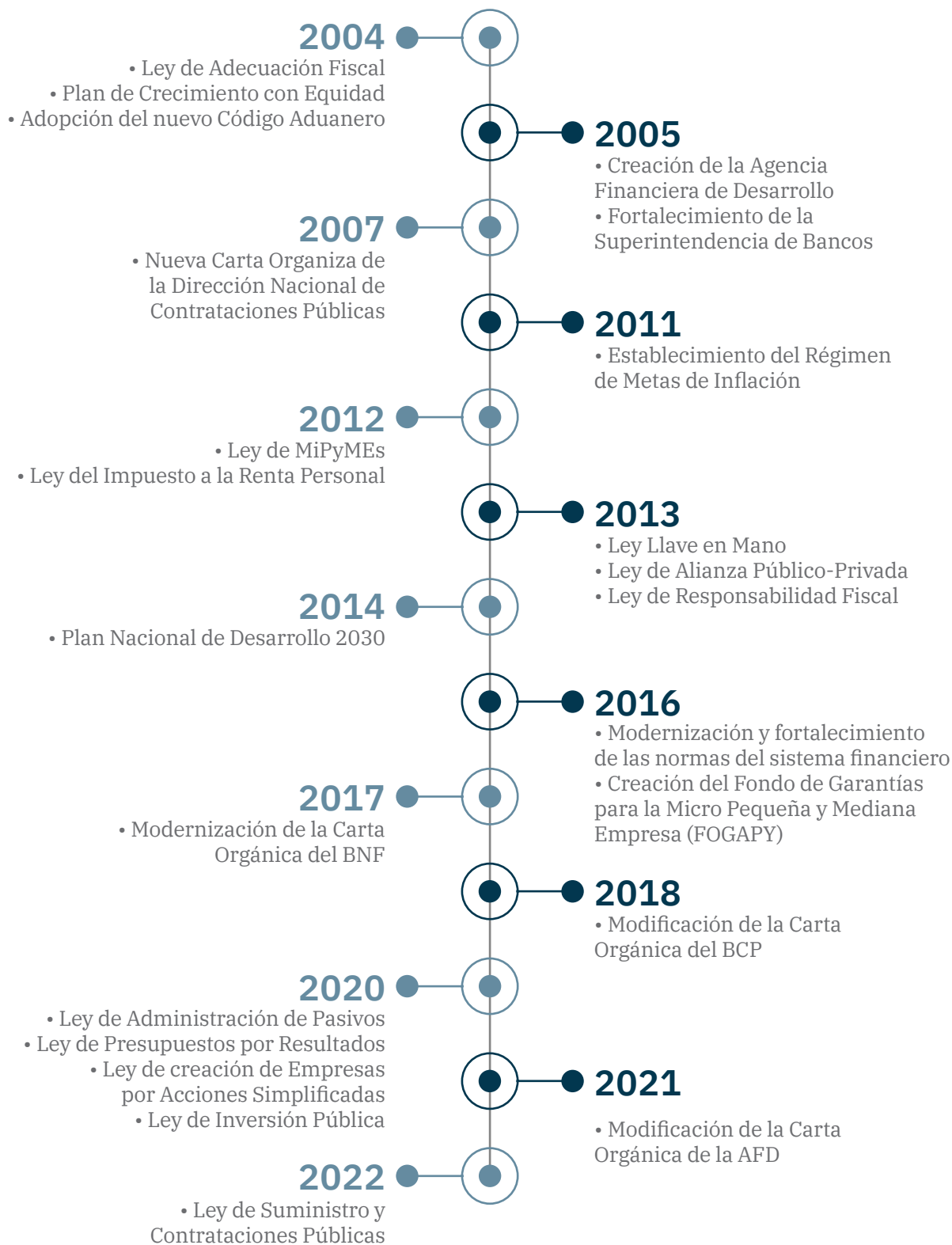
- Novella, R., Repetto, A., Robino, C. & Rucci, G. (2018). *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿Trabajar o estudiar?* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/millennials-en-america-latina-y-el-caribe-trabajar-o-estudiar>
- Nin-Pratt, A. & Valdés Conroy, H. (2020). *After the boom: Agriculture in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, Inter-American Development Bank Technical Note 2082, 41. <http://dx.doi.org/10.18235/0002955>
- OEI (2021) *Factores determinantes del aprovechamiento de las TIC en instituciones oficiales de Paraguay*.
- Park, H., Urmeneta, R. & Mulder, N. (2019). *El desempeño de empresas exportadoras según tamaño: una guía de indicadores y resultados*, CEPAL, Documento de Proyectos, Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44664/1/S1900418_es.pdf
- PEFA (2016). *Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas*.
- Peláez, F. (2022). *Eficiencia recaudatoria y brecha tributaria en América Latina y el Caribe: Impuesto al Valor Agregado e Impuesto sobre la Renta Empresarial*. Documento de trabajo N° 1. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- PRO Desarrollo (2020). *Economía Subterránea en Paraguay, el contexto COVID y el derecho a ser formal*. Asunción: MENTU Aliados. Obtenido de <https://pro.org.py/wp-content/uploads/2021/12/Pro-Desarrollo-2020-Economia-Subteranea-en-Paraguay-el-contexto-COVID-y-el-derecho-a-ser-formal.pdf>
- PRO Desarrollo. (2021). *Economía Subterránea en Paraguay y el desafío de la formalización*. Asunción: MENTU Aliados. Obtenido de <https://pro.org.py/wp-content/uploads/2021/12/Pro-Desarrollo-2021-Economia-Subteranea.pdf>
- Radics, A., Vázquez, F., Pérez Benítez, N. & Ruelas, I. (2022). *El Panorama de las Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Monografía N° 936. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rojas-Suarez, L. (2018). *Good Macro Fundamentals Are Not Enough to Ensure Paraguay's Resilience to External Shocks*. Obtenido de: cgdev.org/blog/good-macro-fundamentals-are-not-enough-ensure-paraguays-resilience-external-shocks
- Roseth, B., Reys, A. & Santiso, C. (Eds.) (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001150>

- Sánchez, A., Garicoche, J. & Benitez, B. (2022). *Modelo De Estimación De Cargas Fluviales*. Obtenido de: <https://desarrollo.org.py/wp-content/uploads/2022/08/Estimacion-cargas-fluviales.pdf>
- UNFPA. (2017). *Cuenta Regresiva: ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?* Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas. Obtenido de https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/libro%20Cuenta%20regresiva%20web_1.pdf
- UNICEF (03 de marzo de 2021). *Tres de cada 5 niños y niñas que perdieron un año escolar en el mundo durante la pandemia viven en América Latina y el Caribe. La región se enfrenta al cierre de escuelas más largo del mundo*, pág. 1. Obtenido de <https://www.unicef.org/paraguay/comunicados-prensa/tres-de-cada-5-ni%C3%B1os-y-ni%C3%B1as-que-perdieron-un-a%C3%B1o-escolar-en-el-mundo-durante-la>
- Volpe Martincus, C. & Sztajerowska, M. (2019). *Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: Un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001767>
- WEF (2019). *Informe de Competitividad Global*. Washington DC: World Economic Forum.
- WEF (2022). *Brecha Global de Género*. Washington DC: World Economic Forum.
- WEGITAL (2021). *Consultoría para la definición de la Arquitectura de Sistemas de Información para la digitalización del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) de Paraguay*. Inforem II. Informe de consultoría.

ANEXOS



ANEXO I. PRINCIPALES POLÍTICAS MACROECONÓMICAS 2004-2022



ANEXO II. EL MANEJO SANTINARIO Y ECONÓMICO DE LA PANDEMIA EN PARAGUAY

En una primera etapa, las autoridades sanitarias lograron controlar la diseminación del Coronavirus cerrando las fronteras tras el segundo caso detectado en el país el 10 de marzo de 2020, iniciándose de esta manera los primeros 15 días de cuarentena parcial (11 al 25 de marzo).⁷⁰ El gobierno implementó medidas sanitarias como la suspensión de las actividades escolares en todos los niveles, el uso obligatorio de tapabocas y la suspensión de toda actividad pública y privada que implique aglomeración de personas. Seguidamente, el 20 de marzo se confirmó el primer caso de circulación comunitaria, lo que derivó en el establecimiento del aislamiento preventivo general, que tras una serie de decretos presidenciales se extendió hasta el 3 de mayo de 2020 (un total de 44 días).⁷¹ Además, se tomaron las siguientes medidas sanitarias: ampliación de la cantidad de camas de unidad de terapia intensiva (de 308 en agosto de 2019 a 764 en junio de 2021), construcción de 19 pabellones de contingencia, y adquisición de equipos de protección, adquisición de medicamentos, reactivos, insumos y equipos biomédicos, incorporación de 12.000 vínculos de personal de blanco para fortalecer la atención en servicios de salud, e

⁷⁰ El 11 de marzo de 2020 la OMS declara pandemia por COVID-19.

⁷¹ En esta etapa, la libre circulación quedó restringida, cierre de fronteras, aeropuertos, puertos navales y pasos terrestres impidiendo el ingreso de extranjeros, salvo mercaderías y productos para subsistencia. Paraguayos que retornaban al país estaban sujetos a cuarentenas obligatorias (por 14 días) en albergues acondicionados por las autoridades nacionales o en uno de los 44 hoteles de salud habilitados para el efecto.

implementación del sistema de gestión de servicios en telemedicina, entre otros.

A partir del 4 de mayo de 2020, se inició la desescalada del confinamiento general a fin de reactivar la economía en 4 fases, lo que se conoció como cuarentena inteligente, concluyendo los estrictos controles sanitarios el 4 de octubre de 2020. La nueva normalidad se inició a partir del 5 de octubre de 2020 con la liberación de los vuelos internacionales, actividades al aire libre, apertura de comercios y restaurantes. La apertura gradual de las fronteras terrestres se inició a partir del 15 de octubre de 2020 con Brasil y recién a partir del 13 de diciembre de 2021 con Argentina.

La primera ola que se registró entre agosto y septiembre de 2020, cuando se alcanzaron 9,13 nuevos casos al día por cada cien mil habitantes (en la región el promedio alcanzó 11,7). Seguidamente, en noviembre y diciembre de 2020, la segunda ola incrementó el número de muertes en el país. A inicios de 2021, se incrementaba el número de contagios y muertes, las camas de UTI alcanzaron el 100% de ocupación, lo que derivó en el colapso del sistema de salud público y la derivación al sector privado. El punto más crítico de la pandemia se registró entre mayo y junio de 2021 en términos de contagios, cuando el número de muertes por cada cien mil habitantes alcanzó a 33,2. Posteriormente, las cifras de nuevos casos, muertes y hospitalizaciones por COVID-19 se redujeron hasta alcanzar la tercera ola por la variante ómicron a

inicios del 2022, si bien más contagiosa ya con síntomas más leves en la población. En efecto, en ese entonces Paraguay exhibió en promedio 107 nuevos casos diarios por cada cien mil habitantes, cifras muy superiores a las observadas durante el pico anterior. Sin embargo, esto no se tradujo en aumentos significativos en el indicador de nuevas muertes diarias, que se ubicó en 0,7 por cada cien mil habitantes.

Finalmente, Paraguay enfrentó dificultades con el suministro de vacunas. A pesar de que Paraguay fue uno de los primeros países en contratar el mecanismo COVAX,⁷² el país debió gestionar por medio de cooperación internacional la donación de vacunas de países como Rusia, Alemania, Chile, Estados Unidos ya que las mismas no arribaban. El 22 de febrero de 2021 se inició la campaña de vacunación comenzando por los profesionales de la salud expandiéndose gradualmente al resto de la población, aunque la tasa de vacunación se ha mantenido baja. En Paraguay solamente 53% de la población cuenta con dos dosis y 59% con al menos 1, cifras muy inferiores a los promedios regionales.

⁷² Es una iniciativa mundial dirigida por la alianza de vacunas de la GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization), la Coalición para las innovaciones en Preparación de Epidemias (CEPI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que buscaba asegurar la provisión de vacunas COVID-19 de manera equitativa para países pobres y en vías de desarrollo, evitando que los países realicen las compras directamente a las farmacéuticas con costos elevados. Inicialmente estaba previsto adquirir por medio de este mecanismo, 4.300.000 dosis; sin embargo, solo se han registrado la entrega de 357.600 dosis.

CUADRO A1. MEDIDAS EN RESPUESTA A LA EMERGENCIA DEL COVID-19 EN PARAGUAY

Económicas

- Política Fiscal: prórroga de pagos de impuestos, reducción de impuestos, reducción de aranceles de bienes de capital.
- Política Monetaria: adopción de política monetaria acomodaticia pasando de 4% anual en febrero de 2020 hasta 0,75% anual en junio de 2020, la tasa se mantuvo constante hasta junio de 2021.

Financieras

- Provisión de liquidez al sistema financiero: se estima que los fondos disponibles para entidades financieras alcanzaron el 4% del PIB.
 - Reducción del encaje legal en moneda local y extranjera de 2 p.p.
 - Implementación de una ventanilla adicional de liquidez transitoria del BCP que posibilita a bancos y financieras realizar operaciones de descuento de cartera de alta calidad crediticia.⁷³
 - Creación de la Facilidad de Crédito Especial: entidades pueden entregar instrumentos de regulación monetaria y bonos del Tesoro para descuento disminución de las tasas de penalización por cancelación anticipada de Letras de Regulación Monetaria.
 - Los bancos se abstienen de aplicar y comunicar a la Superintendencia de Bancos sanciones de inhabilitación de cuentas corrientes bancarias que derivasen de cheques rechazados por insuficiencia de fondos.
 - Extensión de plazos para la enajenación de los bienes que se adjudican en pago de créditos, posponiendo la obligación de constituir provisiones sobre dichos bienes.
- Mayor flexibilidad para el otorgamiento y refinanciación de créditos hasta el 31 de diciembre de 2021:
 - Posibilidad de refinanciar, renegociar y reestructurar créditos para las personas y empresas que no presentaban atraso superior a los 30 días.
 - Refinanciación automática sin requerir documentación adicional ni nuevo análisis.
 - Interrupción del cómputo de mora y que no se deteriore la calificación crediticia.
 - Extensión de plazos y períodos de gracia para la amortización de capital e intereses.
 - Para nuevos créditos se aplicó una ponderación de riesgo de solo el 50% de capital exigido.

⁷³ Las condiciones de las ventanillas de liquidez también han sido flexibilizadas y la tasa de interés de la Facilidad Permanente de Liquidez se ha reducido en 100 puntos básicos (pasando de 4,5% a 3,5%). Esta facilidad permite que las entidades financieras puedan acceder a liquidez con un plazo de un día mediante una operación de reporto.

- Facilitación del financiamiento a MiPyMEs y familias:
 - Capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).
 - Capitalización del Fondo de Garantía para las MiPyMEs (FOGAPY).
 - Capitalización del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Se dispuso de nuevas líneas de apoyo a la agricultura familiar campesina y microemprendedores a tasas y plazos preferenciales.
 - Constitución de un fideicomiso por US\$100 millones más el 20% de las utilidades netas no capitalizadas del Banco Nacional de Fomento (BNF) de 2019 administrado por la AFD.
 - El BNF estableció nuevos productos de apoyo de las familias y MiPyMEs, como la reconversión de deudas con tasas y plazos preferenciales.
 - Postergación del pago de tarjetas de crédito por tres meses y eliminación del pago mínimo.

Sociales

- Programas sociales ya existentes:
 - Transferencia adicionales y adelanto de los pagos para los beneficiarios de los programas Tekoporã y Adulto Mayor.
 - Se destinaron recursos de la ley de Emergencia al pago de jubilados y pensionados del Estado que se preveían con ingresos tributarios.
 - Se destinaron recursos a la Secretaría de Emergencia Nacional para garantizar la seguridad alimentaria de la población mayormente afectada en su economía y subsistencia.
 - Se destinaron recursos a la Dirección de Bienestar Social para la adquisición de medicamentos e insumos médicos para el tratamiento de personas con diagnóstico COVID-19.
- Creación de nuevos programas sociales:
 - Ñangareko: seguridad alimentaria para asistir a familias vulnerables con un pago de Gs. 500.000 por única vez.
 - Pytyvõ: destinado a trabajadores informales que realizan actividades por cuenta propia o en MiPyMEs cuyos ingresos se vieron afectados por la crisis. Consistió en un subsidio de 25% del salario mínimo (Gs. 548.210) que pudo otorgarse hasta dos veces.
 - Pytyvõ 2.0: Consistió en un subsidio de tres pagos de Gs. 500.000.
 - Pytyvõ medicamentos: con el fin de brindar respuesta a familiares de pacientes de COVID-19 que han requerido adquirir medicamentos con alta demanda en las unidades de cuidados intensivos. En total se otorgaron 22.400 ayudas económicas.

→ Subsidio para artistas: destinado a gestores culturales y personas cuya actividad laboral se encontraba directamente vinculada a expresiones artísticas o culturales. Consistió en tres pagos de Gs. 548.210 por valor de Gs. 5.026 millones.

→ Subsidios del IPS: se asignaron recursos adicionales para el pago de subsidios por suspensión del contrato laboral, aislamiento y vulnerabilidad.

→ Seguro social por desempleo temporal: destinado a trabajadores formales que reciban hasta dos salarios mínimos de empresas que hayan anunciado el cese total de las actividades o la suspensión temporal de los contratos laborales. Consistió en un pago de 50% del salario mínimo.

- Exoneración del pago del servicio de agua potable y electricidad para para las empresas dedicadas a los sectores gastronómicos, eventos, hotelero, agencias de turismo y entretenimientos
- Prórroga en pagos de alquileres.

ANEXO III. IDENTIFICACIÓN DE DESAFÍOS DE DESARROLLO

A. Metodología “Brechas de Desarrollo”, Acevedo *et al.* (2019)

Los autores realizan una regresión (lineal o no lineal dependiendo de cuál presenta el mejor ajuste) para una muestra de países en la que la unidad de observación es el país, la variable dependiente es un indicador de desarrollo y la variable independiente es el logaritmo del producto per cápita ajustado por paridad de poder de compra.

$$\text{indicador}_i = f(\text{PIBpc}_i^{\text{ppp}}) + \text{error}_i$$

El residuo de esta regresión es una medida no ajustada de la brecha del país en el área de desarrollo capturada por el indicador.

$$B_i = \widehat{\text{error}}_i = \text{indicador}_i - \hat{f}(\text{PIBpc}_i^{\text{ppp}})$$

Dada la heterogeneidad de los indicadores, las brechas son estandarizadas usando la siguiente formula:

$$B_i^{\text{est}} = \frac{B_i - \mu(B)}{\sigma(B)}$$

Donde B_i^{est} es la brecha estandarizada para un indicador específico, $\mu(B)$ es la media del indicador a lo largo de la muestra de países y $\sigma(B)$ es la desviación estándar.

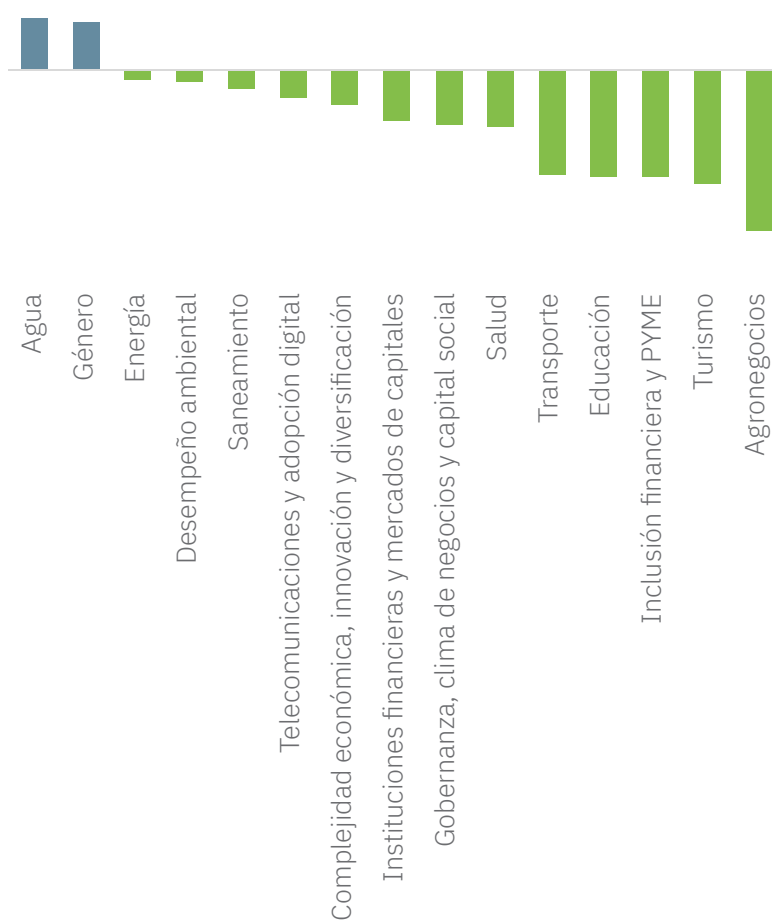
Finalmente, los diferentes indicadores son ordenados por sectores y la brecha sectorial es calculada como el promedio simple de las brechas de los indicadores pertenecientes a cada sector.

Para construir indicadores agregados en cada dimensión, se elige un conjunto de variables relevantes en la medición del desarrollo, bajo criterios adicionales de confiabilidad en su medición, disponibilidad y cobertura. Se identifican quince dimensiones: (i) transporte; (ii) energía; (iii) agua; (iv) saneamiento; (v) salud; (vi) educación; (vii) agronegocios (viii) complejidad económica,

innovación y diversificación; (ix) turismo; (x) telecomunicaciones y adopción digital; (xi) instituciones financieras y mercados de capitales; (xii) pequeñas y medianas empresas e inclusión financiera; (xiii) cambio climático; (xiv) género y (xv) gobernanza, clima de negocios y capital social.

Los resultados de este análisis indican la existencia de desafíos en 13 de las 15 dimensiones consideradas en el caso de Paraguay, siendo las principales en el área de agronegocios, turismo e inclusión financiera y PYMEs (Gráfico A1).

Gráfico A1. Brechas de desarrollo en Paraguay



Fuente: elaboración propia en base a Acevedo et al. (2019).

Nota: Un valor positivo (negativo) indica que el desarrollo de Paraguay en este sector está por encima (debajo) de la norma esperada para un país con ese nivel de ingreso per cápita.

Tabla A1. Variables por dimensión y brechas estandarizadas

Variables	Brecha	Año
Educación		
	-52,8	
Calidad de la enseñanza de matemáticas y ciencias	-100	2017
¿El sistema educativo satisface las necesidades de una economía competitiva?	-90,6	2017
¿En qué medida se utiliza Internet en las escuelas?	-66,5	2017
Matriculación escolar, preescolar (% bruto)	-36,2	2020
Escolarización, primaria (% neto)	-18,3	2012
Escolarización, secundaria (% neto)	-12,6	2012
% de empresas que afirman que la educación inadecuada es una dificultad laboral importante	-12	2017
Matriculación escolar, índice de paridad de género (primaria y secundaria)	-7,5	2012
Matriculación escolar, terciaria (% bruto)	19,8	2010
Diferencia de género de alto grado (femenino/masculino)	22	2016
Gobernanza, entorno empresarial y capital social		
	-27,1	
Fiabilidad de los servicios policiales	-89,7	2017
Control de la corrupción	-56,8	2020
Eficacia del Gobierno	-37,3	2020
Estado de Derecho	-30,1	2020
Costo empresarial de la delincuencia	-24,1	2017
Calidad normativa para el desarrollo del sector privado	-17,6	2020
Índice de capital social	-1,5	2020
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo	-0,8	2020
Voz y responsabilidad	-0,5	2020
Homicidios intencionados (por 100.000 personas)	10,1	2020
Contratación pública	50,3	2017
Agronegocios		
	-79,4	
Emisiones totales de la agricultura (CO ₂ eq sobre PIB agrícola)	-49,6	2017
Gasto en investigación sobre PIB agrícola	-52,6	2013

Formación bruta de capital (sobre PIB agrícola)	-33,6	2016
Stock de capital neto (sobre PIB agrícola)	-24,4	2016
Valor agregado agrícola por trabajador (Millones US\$ constantes 2010)	-6,4	2019
Influjos totales de IED en agricultura (% del PIB agrícola)	-3,3	2018
Extracciones de agua dulce, agricultura (sobre PIB agrícola)	22,8	2017
Índice de rendimiento medioambiental (0-100)	-6,5	2020
Telecomunicaciones y adopción digital	-13,6	
Utilización del móvil/Internet para acceder a la cuenta (% con cuenta en Inst. fin.)	-44,8	2017
Realizó o recibió pagos digitales (% mayores de 15 años)	-38	2021
Pago de facturas de servicios públicos a través del teléfono móvil (% de pago de facturas de servicios públicos)	-31,5	2021
Proporción de población cubierta por 4G	-25,9	2017
Servidores de Internet seguros (por cada millón de habitantes)	-22,8	2020
Proporción de población cubierta por 2G	-16	2017
Abonos a la banda ancha fija (por cada 100 personas)	-5,6	2020
Abonos a móviles celulares (por cada 100 personas)	28,2	2020
Usuarios de Internet (% de la población)	68,9	2020
Proporción de población cubierta por 3G	83,6	2017
Transporte	-51,4	
Calidad de las carreteras	-95,7	2018
Eficacia de los trenes	-79,3	2018
Eficiencia del transporte aéreo	-70,9	2018
Porcentaje de carreteras pavimentadas	-66,8	2013
Índice de conectividad del transporte marítimo de línea	-55,4	2021
Eficacia del puerto marítimo	-46,6	2018
Puntuación de la conectividad aeroportuaria	-44,1	2018
Índice de conectividad por carretera	-36,9	2018
Carga del procedimiento aduanero	-35	2017
Calidad de las infraestructuras relacionadas con el transporte	-22,6	2018
Mortalidad por lesiones de tráfico	-20,2	2019

Salidas de compañías aéreas registradas en todo el mundo	-7,6	2020
Emisiones de CO2 del transporte (% del PIB)	7,6	2014
Densidad de carreteras Km como porcentaje del PIB	11	2013
Complejidad económica, innovación y diversificación	-17,3	
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	-56,2	2019
Exportaciones de alta tecnología (% de exportaciones de productos manufacturados)	-24,2	2020
Índice ATLAS de complejidad económica	-15,7	2017
Número de productos de exportación, nivel de 3 dígitos de la CUCI (261 máx.)	-13,4	2018
Índice de concentración de productos de exportación	-0,9	2018
PYMEs e inclusión financiera	-52,8	
Cuenta en una institución financiera formal (% mayores de 15 años)	-100	2021
Pedidos prestados a una institución financiera (40% más pobres/60% más ricos)	-81,8	2021
Pago de facturas de servicios públicos a través del teléfono móvil (% de pago de facturas de servicios públicos)	-60,4	2021
Cuenta en una institución financiera formal (40% más pobres/60% más ricos)	-58	2021
Pedidos prestados a una institución financiera (rural/urbana)	-54	2021
Pedidos prestados a una institución financiera (% mayores de 15 años)	-49	2021
Cuenta en una institución financiera formal (rural/urbano)	-45,2	2021
Utilización del móvil/Internet para acceder a la cuenta (% con cuenta en una Inst. financ.)	-44,8	2017
Realizaron o recibieron pagos digitales (% mayores de 15 años)	-41,7	2021
% PYME con cuenta corriente/de ahorro	0,7	2017
Pagos efectuados/recibidos en cifras, (mujeres/hombres)	9,5	2021
% de PYME con un préstamo bancario/línea de crédito	52,9	2017
Pedidos prestados a una institución financiera, (mujeres/hombres)	79,3	2021
Titularidad de cuentas bancarias, (mujeres/hombres)	81	2021
Instituciones financieras y mercados de capitales	-25,1	
Títulos de deuda privada internacional en circulación respecto al PIB (%)	-36,7	2019

Depósitos bancarios/PIB (%)	-35,9	2020
Volumen de primas de seguros de vida y no vida en relación con el PIB (%)	-31,1	2019
Margen de interés neto bancario (%)	-27,9	2020
Cajeros automáticos (por cada 100.000 adultos)	-27,1	2020
Rentabilidad bancaria de los fondos propios (% después de impuestos)	-25	2020
Sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 adultos	-23,5	2020
Rendimiento de los activos bancarios (% después de impuestos)	-17,2	2020
Crédito interno al sector privado (% del PIB)	-16,2	2020
Diferencial préstamos-depósitos bancarios	-12,3	2017
Gastos generales bancarios sobre activos totales (%)	-5,2	2020
Activos de fondos de inversión/PIB (%)	-1,1	2019
% empresas con cuenta corriente/cuenta de ahorro	3	2017
% de empresas que recurren a los bancos para financiar sus inversiones	7,4	2017
Garantía solicitada para el préstamo (en % del préstamo)	7,9	2017
% de empresas que recurren a los bancos para financiar el capital circulante	19	2017
Ingresos bancarios no financieros sobre ingresos totales (%)	26,2	2020
% de empresas que declaran que el acceso a la financiación es un obstáculo importante	47,6	2017
% de empresas con un préstamo bancario/línea de crédito	55,3	2017
Turismo	-56,3	
Sostenibilidad del desarrollo del sector de los viajes y el turismo	-59,3	2018
Calidad de las infraestructuras turísticas	-53,8	2018
Número de líneas aéreas operativas por cada 100.000 km ² de superficie terrestre	-42,4	2018
Demanda digital cultural, de ocio y natural	-35,8	2018
Densidad aeroportuaria, aeropuertos/millón de habitantes	-33,7	2018
Eficacia del marketing y las marcas para atraer turistas	-32	2018
Número de habitaciones de hotel por cada 100 habitantes	-30,5	2015
Gasto medio por turista internacional (US\$)	-29,9	2015

Asientos-kilómetro disponibles, internacional	-19	2018
Número de reuniones de asociaciones internacionales	9,1	2015
Turismo internacional, llegadas por cada 100.000 habitantes	14,4	2019
Energía	-5,3	
% de empresas que sufrieron un apagón eléctrico	-47,3	2017
Producción de energías renovables, excluida la hidráulica (kWh sobre PIB)	-24,9	2015
Valor perdido por cortes eléctricos (% de las ventas de las empresas afectadas)	-3,3	2017
Acceso a la electricidad, urbano (% de la población urbana)	5,6	2020
Duración media de los cortes de electricidad (horas)	12,5	2017
Número de cortes de electricidad en un mes normal	15,6	2017
Acceso a la electricidad, rural (% de la población rural)	24,4	2020
Pérdidas por transmisión y distribución de energía eléctrica (% de la producción)	37,8	2014
Salud	-28,4	
Camas de hospital (por 1.000 habitantes)	-53,8	2016
Gasto de bolsillo (% del gasto sanitario corriente)	-28,6	2019
Médicos (por cada 1.000 habitantes)	-28,1	2018
Vacunación, DPT, HepB3 y sarampión (% de niños de 12 a 23 meses)	-13,4	2019
Riesgo de muerte materna a lo largo de la vida (%)	-5,7	2017
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)	-9,1	2020
Esperanza de vida al nacer, total (años)	2,7	2020
Impacto empresarial de la malaria, VIH y tuberculosis, 1-7 (mejor), encuesta del FEM	10,3	2017
Tasa de mortalidad atribuida a enfermedades no transmisibles	16,1	2016
Agua	25,2	
% de aguas residuales tratadas	-37	2016
Eficiencia en el uso del agua (dólares estadounidenses por metro cúbico)	-18,3	2018
Tasa DALY por agua potable insalubre	-0,2	2016
% de empresas que sufrieron cortes de agua	10,3	2017
% de la población urbana con acceso al menos básico	31	2020

% de la población urbana que utiliza agua mejorada, accesible en las instalaciones	37,9	2015
% de la población rural con acceso al menos básico	41	2020
Extracción de agua dulce en % del agua dulce disponible	55,3	2018
% de la población rural que utiliza agua mejorada, accesible en las instalaciones	56,8	2015
Género	22,9	
% de empresas con un préstamo bancario/línea de crédito, (mujer CEO/hombre CEO)	-13,9	2017
% de empresas con cuenta corriente/cuenta de ahorro, (director general mujer/director general hombre)	-7,1	2017
Escolarización, índice de paridad de género (primaria y secundaria)	-6,8	2020
Riesgo de muerte materna a lo largo de la vida (%)	-5,7	2017
Porcentaje de empresas con una mujer al frente	-4,7	2017
Acceso a financiación es un obstáculo importante, (director general mujer/ director general hombre)	7,9	2017
Garantía solicitada para el préstamo (en % del préstamo), (mujer CEO/hombre CEO)	9	2017
Pagos efectuados/recibidos, (mujer/hombre)	9,5	2021
Utilizó el teléfono/Internet para acceder a la cuenta, (mujer/hombre)	13,9	2017
Diferencia de género de alto grado (femenino/masculino)	22	2016
Prestamos por una institución financiera, (femenino/masculino)	79,3	2021
Titularidad de la cuenta bancaria, (mujer/hombre)	81	2021
Saneamiento	-9,2	
% de población urbana que utiliza saneamiento mejorado, conexiones de alcantarillado	-42,6	2015
% de población rural que utiliza saneamiento mejorado, conexiones de alcantarillado	-38	2015
Tasa DALY por saneamiento inseguro	0	2016
% de la población rural con acceso al menos básico	31,1	2020
% de la población urbana con acceso al menos básico	33,3	2020

Fuente: elaboración propia en base a Acevedo et al. (2019).

B. Metodología “Prioridades para la Productividad y el Ingreso”, Izquierdo *et al.* (2016)

La metodología Prioridades para la Productividad y el Ingreso (PPI) permite identificar áreas de prioridad para el crecimiento, al aprender de países que han podido obtener mayores ingresos per cápita. Se utiliza un modelo Probit ordenado, en el cual los países se agrupan en diferentes grupos de ingreso per cápita (clusters) y la probabilidad de “saltar” a un grupo de mayor ingreso dependerá de diferentes factores que afectan la productividad. Se trabaja con ocho categorías que pueden afectar la productividad: (i) mercados laborales, (ii) educación, (iii) salud, (iv) infraestructura, (v) innovación, (vi) integración y comercio, (vii) telecomunicaciones, y (viii) mercados de capitales. Cada sector abarca un conjunto de indicadores que son representativos de los desarrollos en cada una de las ocho categorías. Se utilizan 34 indicadores para estos 8 sectores.

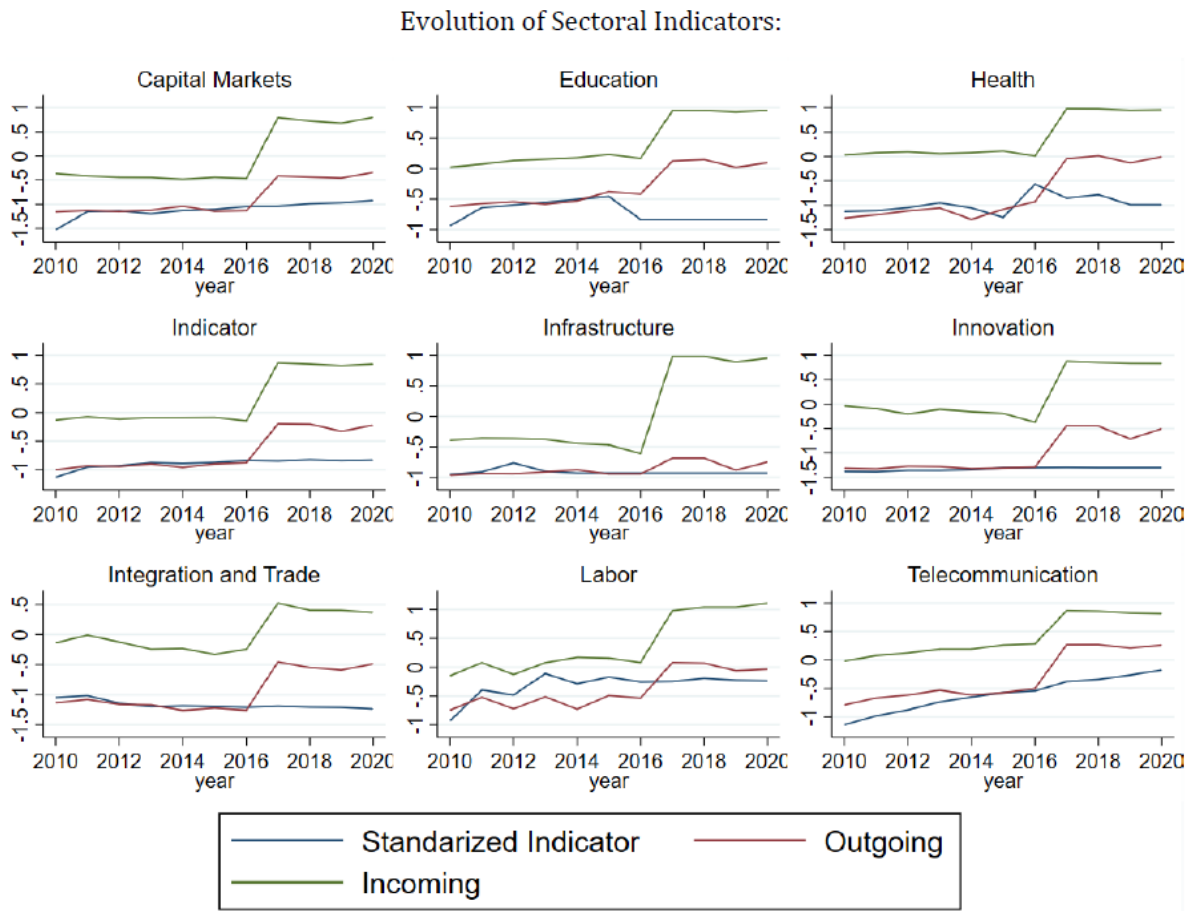
Las prioridades estimadas son específicas para cada grupo de países (clasificadas por ingresos per cápita), por lo que los sectores pueden diferir en términos de su relevancia para aumentar la probabilidad de saltar al siguiente grupo de ingresos per cápita, dependiendo del grupo al que pertenece un país. Otra característica del modelo empírico es que el impacto de cada sector está condicionado a los niveles alcanzados por un país en otros sectores, capturando implícitamente el concepto de interacción entre restricciones y la existencia de efectos no lineales en los datos.

Los resultados de estas estimaciones también pueden utilizarse para analizar la situación específica de los países incluidos en la muestra. Por una parte, permi-

te comparar cómo han evolucionado sus indicadores con el promedio de los países que componen el cluster al que pertenece el país, y con el de los países del cluster al que aspira a progresar. Por otra parte, permite calcular el aumento que en la probabilidad de saltar a una categoría de ingresos superior se produciría en caso de asignar al país media desviación estándar adicional de cada uno de los factores que resultaron ser estadísticamente significativos para su cluster.

Paraguay forma parte del cluster 3 de acuerdo con el nivel de PIB per capita (en dólares constantes, ajustados a la paridad del poder adquisitivo). La evolución del país se refleja en el Gráfico A2 que contiene cada uno de los ocho indicadores sectoriales, así como el indicador agregado que abarca el período 2000-2020. Los indicadores de Paraguay se contrastan con la media de su grupo antes del salto, o grupo saliente (outgoing, línea verde), que sería el cluster 2 excluyendo a Paraguay; y con la media del grupo mejor, o entrante (incoming, línea roja). Las brechas más significativas se encuentran en los siguientes sectores: infraestructura, mercados de capitales y salud.

Gráfico A2. Prioridades para la productividad y el ingreso



Fuente: actualización de metodología de Izquierdo et al. (2016) a 2021.