



Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de Paraguay

VOLUMEN 1. EVALUACIÓN INICIAL



Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de Paraguay

VOLUMEN I. EVALUACIÓN INICIAL



El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE o del Centro de Desarrollo.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2018), *Estudio multidimensional de Paraguay: Volumen I. Evaluación inicial*, Caminos de Desarrollo, OECD Publishing, París.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264301924-es>

ISBN 978-92-64-30191-7 (print)

ISBN 978-92-64-30192-4 (PDF)

ISBN 978-92-64-30310-2 (ePub)

Serie: Caminos de Desarrollo

ISSN 2521-1544 (impresa)

ISSN 2521-1552 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada por el Centro de Desarrollo de la OCDE.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2018

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prefacio

El crecimiento económico es importante, pero es apenas una faceta del desarrollo. Los responsables de la política pública deben conciliar los objetivos económicos, sociales y ambientales para garantizar que la senda del desarrollo de su país sea sostenible y que conduzca a mejoras duraderas en el bienestar de los ciudadanos.

Caminos de Desarrollo es una serie que analiza el desarrollo desde la perspectiva de los múltiples objetivos que éste implica, más allá de un enfoque exclusivo hacia el crecimiento. Ésta reconoce el bienestar como un componente del desarrollo y ayuda a los gobiernos a identificar las principales limitaciones para un desarrollo más equitativo y sostenible, a través de la elaboración de un estudio multidimensional de país (EMDP). Para cumplir con su ambición de desarrollo, los gobiernos deben comprender las limitaciones que enfrentan, así como desarrollar estrategias integrales y bien secuenciadas que tengan en cuenta las complementariedades y los equilibrios entre las políticas. La metodología EMDP combina el análisis económico cuantitativo, con enfoques cualitativos como los talleres de perspectivas a futuro y talleres participativos con actores de los sectores público y privado, la sociedad civil y la academia.

Los EMDP se llevan a cabo en tres fases: evaluación inicial, análisis detallado y recomendaciones, y del análisis a la acción. Este enfoque permite una interacción progresiva y profunda entre la OCDE y el país, así como un proceso de aprendizaje mutuo sobre los desafíos y oportunidades específicos del país. El Grupo de Aprendizaje Mutuo (Mutual Learning Group) de los EMDP reúne a los responsables de política pública especializados en estrategias de desarrollo de otros países que llevan a cabo estudios EMDPs, así como de miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE, con el objetivo de apoyar el intercambio de experiencias sobre los desafíos en común.

Paraguay se ha embarcado en un proceso para fortalecer sus vínculos con la OCDE. Esto contribuye a uno de los tres ejes de su plan de desarrollo nacional, que apunta a mejorar la inclusión de Paraguay en la economía global. Paraguay se convirtió en miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE en marzo de 2016 y del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios en junio de 2016. Como parte de este esfuerzo del gobierno, Paraguay también está implementando dos estudios de la OCDE – un Estudio Multidimensional y un Estudio de Gobernanza Pública – y examinando su legislación y prácticas nacionales a la luz de las normas de la OCDE.

Este informe es el primer volumen del Estudio Multidimensional de Paraguay. Ofrece una evaluación general del desarrollo en Paraguay e identifica las principales limitaciones para un desarrollo sostenible y equitativo. El informe está organizado en torno a los cinco pilares de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Prosperidad, Gente, Planeta, Paz e Instituciones y Alianzas). Esto refleja el esfuerzo continuo para alinear las herramientas de la OCDE con los ODS. También es un reflejo de la relevancia de los ODS para Paraguay, además teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay está en gran medida en línea con los ODS.

Este informe fue aprobado para publicación en noviembre de 2017 y utiliza los últimos datos disponibles a la fecha de aprobación.

Agradecimientos

Los Estudios Multidimensionales de País (EMDP) son el resultado de un esfuerzo de colaboración entre la OCDE y el país analizado. El trabajo en la primera fase del EMDP de Paraguay fue realizado conjuntamente por el Centro de Desarrollo de la OCDE, el Departamento de Economía de la OCDE y la Dirección de Estadísticas de la OCDE, con el apoyo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

Mario Pezzini, Director de Desarrollo de la OCDE y Consejero Especial del Secretario General para el Desarrollo, guió el estudio con contribuciones de Martine Durand, Jefe de Estadística de la OCDE y Catherine Mann, Economista Jefe de la OCDE. El proceso de los Estudios Multidimensionales de País está dirigido por Jan Rieländer, Jefe de la Unidad de EMDP. Marco Mira d'Ercole, Jefe de Estadística del Hogar y Medición del Progreso en la Dirección de Estadísticas de la OCDE, y Patrick Lenain, Subdirector del Departamento de Economía de la OCDE, brindaron supervisión.

El estudio fue coordinado por Juan Ramón de Laiglesia (Centro de Desarrollo de la OCDE) y redactado por Rolando Avendaño (Centro de Desarrollo de la OCDE), Tim Bulman (Centro de Desarrollo de la OCDE), Mabel Gabriel (Departamento de Economía de la OCDE), Santiago González (Dirección de Estadísticas de la OCDE) y Juan R. de Laiglesia (Centro de Desarrollo de la OCDE). Deirdre Culley (Centro de Desarrollo de la OCDE) dirigió el taller “Paraguay: Futuro, desafíos y medio ambiente global”, que se celebró en Asunción el 23 de marzo de 2017 y aportó importantes contribuciones al informe. El estudio también se benefició de las contribuciones de Juan Carlos Benítez (Banco Interamericano de Desarrollo), Céline Colin (Centro de Desarrollo de la OCDE), Adrien Moutel (Departamento de Economía de la OCDE), Carine Viac (Centro de Desarrollo de la OCDE) y Koffi Zougbede (PARIS21, Dirección de Estadísticas de la OCDE). William Herrera (Centro de Desarrollo de la OCDE), Toma Savitki (Centro de Desarrollo de la OCDE) y Astrid Pineda (Centro de Desarrollo de la OCDE) proporcionaron una excelente asistencia a lo largo de la investigación.

El equipo agradece los comentarios fructuosos de Martha Baxter (Centro de Desarrollo de la OCDE), Jorge Carbonell (Secretaría de Relaciones Globales de la OCDE), David Goessmann (Dirección de Gobernanza de la OCDE), José Rene Orozco (Centro de Desarrollo de la OCDE) y Katherine Scrivens (Dirección de Estadísticas de la OCDE) así como por los participantes en las sesiones de revisión celebradas los días 4 y 5 de julio en Asunción. El informe incorpora comentarios hechos durante la revisión del informe por el Grupo de Aprendizaje Mutuo (*Mutual Learning Group*) en su reunión celebrada el 24 de octubre de 2017. La revisión fue dirigida por Marcelo Scaglione (Subsecretario de Estado y representante ante la OCDE, Argentina) y Paulo Areosa Feio (Consejero, delegación portuguesa ante la OCDE). El equipo también agradece los recuadros y las contribuciones de los colegas de la OCDE, incluida Catalina Covacevich (Dirección de Educación y Competencias).

El estudio multidimensional de Paraguay es posible gracias a la contribución financiera de la Unión Europea. El equipo extiende su gratitud a la Delegación de la Unión Europea ante Paraguay por su apoyo durante todo el proceso y las ideas de su personal sobre el desarrollo de Paraguay.

El Estudio se benefició enormemente del apoyo del Ministro José Molinas Vega, Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) de Paraguay, y su personal. Emiliano Fernández (Viceministro de la STP) y su equipo han sido contrapartes valiosas durante todo el proceso. Las contribuciones de Claudia Martínez, Marcos Martínez y Federico Sosa fueron particularmente valiosas para asegurar la pertinencia del informe y la interacción continua entre el equipo de la OCDE y las autoridades paraguayas. El equipo también agradece a Florencia Villalba, Directora de Desarrollo Territorial, por sus esfuerzos para familiarizarlos con las regiones de Paraguay, y a Carlos Alberto Giménez, alcalde de Carayaó, y Carlos Giménez, alcalde de Choré, por su hospitalidad. El equipo extiende su gratitud a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), y a Elizabeth Barrios, directora general de DGEEC y su personal por proporcionar los datos primarios utilizados en este informe y completar el cuestionario utilizado para la evaluación de la capacidad estadística, y al Banco Central de Paraguay por proporcionar datos e información sobre sus prácticas estadísticas. Otros ministerios e instituciones proporcionaron insumos y contribuciones útiles para el estudio a lo largo de la producción de este informe, a saber, el Ministerio de Hacienda, su Subsecretaría Tributación, su Subsecretaría de Economía y su personal, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el Ministerio de la Mujer, la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM), el Banco Nacional de Fomento (BNF), la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Secretaría de Medio Ambiente (SEAM), Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Acción Social (SAS) y el Instituto de Previsión Social (IPS).

Otras instituciones, agencias, organizaciones internacionales y miembros de la sociedad civil y académicos también brindaron apoyo a través de aportes y discusiones sobre el estudio. Se agradece al Equipo Nacional de Estrategia de País (ENEP), a su coordinador Jacinto Santa María, y a sus miembros por sus aportes y participación en el proceso participativo del estudio. Asimismo se recibieron valiosos aportes de la Asociación de Bancos del Paraguay (ASOBAN), la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), la Cámara Paraguaya de Exportadores de Paraguay (CAPEX), el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Continental, Gladys Banegas, Inversionista, Banco Itaú, Martha La Fuente, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCSP), la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), Oxfam, el Centro Paraguayo de Información y Recursos (CIRD) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, USAID y el Banco Mundial.

El equipo agradece a Stephen Jessel por editar el manuscrito y a la Unidad de Comunicaciones y Publicaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, especialmente a Delphine Grandrieux, Aida Buendía, Elizabeth Nash y Vanda Lintott, por su apoyo en la edición, presentación y producción del informe.

** Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Centro de Desarrollo de la OCDE y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.*

Índice

Acrónimos y abreviaciones	15
Editorial	21
Paraguay en cifras	23
Resumen ejecutivo	25
Capítulo 1. Visión general: Colmando las ambiciones de desarrollo de Paraguay ...	29
Resultados recientes de Paraguay en materia de desarrollo	30
La ambición de desarrollo de Paraguay: El Plan Nacional de Desarrollo	34
El EMDP apoya a Paraguay en la consecución de sus objetivos de desarrollo	35
¿Cómo va la vida en Paraguay? Una visión general del marco de bienestar de la OCDE	37
Evaluación del desarrollo de Paraguay y obstáculos principales	44
Notas	55
Referencias	55
Anexo 1.A1. Relatos de éxito en el Paraguay del 2030.	57
Capítulo 2. Hacia un prosperidad compartida en Paraguay	59
El desempeño macroeconómico de Paraguay ha sido robusto, pero altamente dependiente de un reducido grupo de productos agrícolas y socios comerciales. ...	60
El marco fiscal es adecuado, pero deben mejorarse la recaudación de impuestos y la inversión de capital	73
Han de redoblar los esfuerzos para aumentar la inversión pública.	78
La sostenibilidad del desarrollo y el crecimiento a largo plazo requerirían elevar la productividad y la competitividad	85
Nota	101
Referencias	101
Capítulo 3. Personas: Mejorando el bienestar del ciudadano Paraguayo	105
El crecimiento de Paraguay ha mejorado los ingresos, pero la desigualdad aún es sustancial.	106
Resultados en empleo y mercado laboral: El desafío de la informalidad y la calidad del empleo	114
Los resultados educativos han mejorado, pero las reformas no han concluido	126
El sistema de protección social está muy fragmentado y limita la eficacia de la prestación de servicios sociales.	137
Notas	142
Referencias	143

Capítulo 4. Hacia un entorno sostenible en Paraguay	147
La migración desde el campo: Tendencias recientes	148
Principales resultados ambientales en Paraguay	150
Capacidades ambientales en Paraguay	166
Notas	172
Referencias	173
Capítulo 5. Allanando el camino hacia un desarrollo sostenible, la paz, la justicia y unas instituciones fuertes	175
La capacidad del gobierno de Paraguay es comparativamente limitada.	176
Desarrollar unas instituciones sólidas es fundamental para lograr un desarrollo sostenible	177
Si bien Paraguay ha avanzado en el desarrollo de un sistema de integridad exhaustivo y coherente, garantizar su eficacia sigue constituyendo un gran reto	187
Para cosechar todos los beneficios de un gobierno abierto es preciso promover activamente la participación ciudadana y la reutilización de la información pública.	190
Sumar a los ciudadanos a la causa es esencial para propagar los beneficios del desarrollo	194
Se precisa de más y mejores datos estadísticos para orientar la formulación de políticas	196
Notas	199
Referencias	201
Capítulo 6. Alianzas: Financiando la agenda de desarrollo de Paraguay	205
Los flujos financieros de Paraguay son escasos comparados con los de las economías de referencia, e inferiores a los de las economías de la OCDE	206
Los flujos de financiamiento público indican que existe margen para mejorar el nivel y composición del sistema tributario	210
Los flujos de financiamiento privados siguen siendo bajos, pero comienzan a consolidarse en forma de inversión externa y un sector financiero sólido.	216
El sistema financiero debería desarrollarse más y hacerse más inclusivo	222
Nota	230
Referencias	230

Cuadros

1.1. Principales obstáculos para el desarrollo de Paraguay	52
2.1. Los multiplicadores del gasto de capital son muy superiores a los del gasto corriente	85
2.2. Los kilómetros de carreteras asfaltadas son relativamente pocos.	93
5.1. Son muchas las denuncias que se presentan, pero pocas las que se investigan.	189

Gráficos

1.1. Crecimiento del PIB y PIB per cápita en Paraguay (1960-2016)	31
1.2. Gasto público clasificado como social en Paraguay (2003-16)	32

1.3. Poblaciones rural y urbana en Paraguay	34
1.4. Marco de bienestar de la OCDE para los países en desarrollo	38
1.5. Resultados de bienestar actuales y esperados de Paraguay: Comparativa mundial	39
1.6. Diferencia en los resultados de bienestar por género	44
2.1. Paraguay sigue creciendo con fuerza comparado con los países de referencia	60
2.2. El crecimiento económico depende mucho de la agricultura y el comercio	61
2.3. La diversificación de la economía y de las exportaciones sigue siendo baja	62
2.4. Las exportaciones de Paraguay aumentaron más en valor que en volumen	63
2.5. Los precios de algunas de las principales materias primas de Paraguay han subido	63
2.6. El valor de las exportaciones de productos primarios y manufacturados ha aumentado a una tasa similar	64
2.7. Mayor diversificación de los países de destino de las exportaciones	65
2.8. Mayor contenido tecnológico de las exportaciones	65
2.9. Bajo nivel de sofisticación y complejidad de las exportaciones paraguayas	66
2.10. Las exportaciones de Paraguay están concentradas	67
2.11. Productividad y distribución del trabajo en Paraguay, 2015	68
2.12. Los aumentos de productividad se explican por el crecimiento intrasectorial y no por la redistribución del empleo	69
2.13. Elasticidad del empleo para una selección de sectores de Paraguay (2003-15)	70
2.14. El régimen de objetivos directos de inflación ha contribuido a su control	72
2.15. El gasto del gobierno central de Paraguay consiste fundamentalmente en gasto corriente	76
2.16. La aplicación de la LRF ha sido un desafío	77
2.17. La deuda pública de Paraguay es una de las más bajas de la región	78
2.18. El nivel de inversión en Paraguay ha sido considerablemente más bajo que en los países de la OCDE y América Latina	79
2.19. La inversión pública en infraestructuras es mucho más alta que en la región	80
2.20. Aunque Paraguay ha registrado sólidas tasas de crecimiento en los últimos años, la brecha de ingresos sigue siendo alta en una comparativa con los países de la OCDE	86
2.21. La productividad laboral de Paraguay ha registrado tasas de crecimiento relativamente altas	87
2.22. Persisten algunos obstáculos que dificultan impulsar la productividad y la competitividad	88
2.23. Los recursos de I+D son bajos comparados con los que dedican los países de referencia	89
2.24. La eliminación de las barreras existentes impulsaría la innovación en las empresas	90
2.25. La calidad percibida de las infraestructuras ha mejorado, pero aún es inferior a la de los países de la OCDE	92
2.26. Percepción generalizada de baja calidad en todos los sectores	93

2.27. Aunque las infraestructuras de telecomunicaciones han mejorado en los últimos años, existe margen de mejora	96
2.28. El gobierno se ha marcado como objetivo ampliar y mejorar el suministro eléctrico	97
2.29. Existe margen para flexibilizar la regulación en los mercados de productos . . .	98
2.30. Las barreras al comercio y la inversión, así como las trabas administrativas, limitan la competencia	99
3.1. Consumo de los hogares y crecimiento	107
3.2. Repunte del crecimiento del ingreso mediano de los hogares	107
3.3. Nivel y evolución de la desigualdad en Paraguay y las economías de referencia	108
3.4. Incidencia del crecimiento por decil.	109
3.5. Privaciones monetaria y no monetaria en áreas urbanas y rurales	109
3.6. Pobreza en Paraguay	111
3.7. Desigualdad antes y después de impuestos y transferencias	112
3.8. Presupuesto y cobertura de <i>Tekoporã</i>	114
3.9. Creación de empleo y participación en la fuerza de trabajo	115
3.10. El desempleo es bajo y la tasa de participación en la fuerza de trabajo se mantiene estable.	116
3.11. Pese a los avances, la participación femenina en la fuerza de trabajo aún es baja	116
3.12. Lenta transformación de la estructura del empleo.	117
3.13. Estructura del empleo, por situación	118
3.14. El peso del trabajo asalariado está aumentando, pero sigue siendo bajo	119
3.15. Elevada informalidad en la economía	120
3.16. Evolución del salario mínimo real.	121
3.17. Salarios mínimos en Paraguay y países de referencia	121
3.18. Jornada laboral en Paraguay.	122
3.19. Tasas de desempleo entre las poblaciones joven y adulta en los países de ALC y la OCDE	123
3.20. Situación en la fuerza de trabajo de los jóvenes, por sexo	123
3.21. Protección del empleo en Paraguay y en las economías de referencia	125
3.22. Mayores costos teóricos de formalización se asocian con mayores niveles de informalidad	126
3.23. El nivel educativo en Paraguay sigue siendo bajo pese a su mejora reciente . . .	127
3.24. Tasas netas de matrícula y de asistencia en educación básica (%)	128
3.25. Ratios de asistencia netos y por edad en Paraguay, por nivel de educación (%) . . .	129
3.26. Tasas brutas de matrícula en educación terciaria	130
3.27. Asistencia escolar por grupo de edad en Paraguay.	130
3.28. Desigualdad en tasas brutas de matrícula.	131
3.29. Los resultados del aprendizaje son peores que en los países de referencia de la región	132
3.30. Gasto público en educación, en porcentaje del PIB.	134
3.31. Gasto en educación por estudiante en porcentaje del PIB per cápita, por nivel de educación	135
3.32. Ratio alumnos-profesor, por nivel de educación.	136
3.33. Cobertura de la pensión contributiva en América Latina	138

3.34. Tasas netas de reemplazo de pensiones para trabajadores con ingresos promedio	139
3.35. El acceso a los servicios de salud ha mejorado, pero la cobertura de seguro aún es baja	140
4.1. Evolución de las poblaciones rural y urbana en Paraguay	149
4.2. Acceso a agua dulce y extracciones de agua por departamento	150
4.3. Tasa de mortalidad por exposición a servicios de agua, saneamiento e higiene no seguros	151
4.4. Porcentaje de mortalidad post-neonatal por diarrea, 2015	152
4.5. Suministros mejorados de agua (porcentaje de población con acceso) por zona geográfica	152
4.6. Extracciones anuales de agua dulce, por sector (% del total extraído)	153
4.7. Exposición media de la población a emisiones PM2.5	155
4.8. Productividad de CO ₂ e intensidad en CO ₂	155
4.9. Emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) con y sin cambios en el uso del suelo y silvicultura (toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente, Mt CO ₂ e)	156
4.10. Consumo y producción de energía en Paraguay por fuente, 2015	157
4.11. Electricidad renovable, porcentaje de la generación total de electricidad	158
4.12. Intensidad energética, suministro total de energía primaria per cápita, 2014 vs 2005	158
4.13. Rendimiento de las cosechas de cereales, por año	160
4.14. Pérdidas de área forestal y aumentos de la producción de soja por región (en hectáreas)	161
4.15. Área forestal y tasas de deforestación anual en Paraguay	162
4.16. Superficie dedicada a cría de ganado en Paraguay, por zonas	164
4.17. Áreas protegidas terrestres (porcentaje de la superficie total)	165
4.18. Cobertura de recogida de residuos, 2010 (en porcentaje)	169
5.1. La capacidad del gobierno de Paraguay sigue siendo comparativamente limitada	177
5.2. Porcentaje de la población que declara confiar en el gobierno nacional	177
5.3. La participación de los votantes en las elecciones nacionales se mantiene estable, pero la satisfacción con la democracia sigue en niveles bajos	180
5.4. Porcentaje de la población que considera que un gobierno autoritario podría estar justificado y porcentaje que considera que las elecciones son limpias	181
5.5. En comparación con el grupo de referencia, el porcentaje de la población paraguaya que ha expresado su opinión a un funcionario público es muy bajo	182
5.6. Número de jueces por cada 100 000 habitantes, 2015	183
5.7. Las personas comprendidas en los quintiles de ingresos más altos tienen más confianza en la justicia	183
5.8. La tasa de homicidios ha bajado, pero la percepción de inseguridad se mantiene alta	185
5.9. Las tasas de homicidios difieren	186
5.10. La percepción y la experiencia de corrupción son elevadas	187

5.11. Se ha progresado, pero aún queda un largo camino que recorrer en la lucha contra la corrupción	190
5.12. La promoción de la reutilización de los datos públicos es un ámbito de posible mejora.	192
5.13. Existe potencial de mejora de la coordinación entre unidades del gobierno . . .	193
5.14. Satisfacción con servicios esenciales y satisfacción global con la ciudad/área de residencia.	196
6.1. Los flujos totales de que dispone Paraguay para financiar su desarrollo son escasos	210
6.2. Los flujos del sector público de que dispone Paraguay para financiar su desarrollo son escasos	211
6.3. Pese a su reciente aumento, los ingresos fiscales aún son bajos	212
6.4. La principal fuente de ingresos totales son los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios	212
6.5. El ratio impuesto a la renta personal/ingresos fiscales totales es menor en Paraguay que en los países de referencia	214
6.6. Comparado con las economías de referencia, Paraguay registró unos flujos privados relativamente bajos.	216
6.7. Paraguay capta relativamente poca IED, pero puede financiar su déficit con ella	217
6.8. Volatilidad de las entradas de IED y cambios en la composición de la inversión por país.	218
6.9. El sector terciario ha sido sistemáticamente el mayor receptor de IED.	219
6.10. La reinversión de beneficios ha aumentado su peso en los flujos netos de IED de Paraguay.	220
6.11. Las empresas que presentan los mayores niveles de inversión extranjera parecen haber aportado escaso valor agregado en términos de creación de empleo en 2015	221
6.12. El sistema financiero de Paraguay es relativamente sólido.	224
6.13. Mejorar la calidad y disponibilidad de la información crediticia ayudaría a reducir las primas de riesgo de crédito	225
6.14. La solvencia crediticia se ha deteriorado en algunos sectores y debe prestarse atención al control de la morosidad	226
6.15. Pese al rápido crecimiento del crédito, la inclusión financiera aún es muy baja y desigual	228
6.16. Los bancos de desarrollo de Paraguay han intensificado su labor de concesión de préstamos, si bien su cartera aún es pequeña	230

Recuadros

1.1. Paraguay: Futuro y desafíos	36
1.2. Uso del marco analítico <i>Cómo va la vida</i> de la OCDE para medir el bienestar en los países en desarrollo	38
2.1. Principales reformas macrofiscales en Paraguay en 2011-17	75
2.2. Creación de un marco de gobernanza para la inversión pública: La experiencia de Portugal	82
3.1. Paraguay y PISA para el Desarrollo	133
4.1. Ley de deforestación cero de Paraguay	163

4.2. Reducir la deforestación: El caso de Brasil	163
4.3. Pagos por servicios ambientales: El caso de Costa Rica	166
4.4. Agenda multilateral de Paraguay en agricultura	168
4.5. Mejorar la gestión de la volatilidad en la producción agrícola: Costos económicos y ambientales	171
5.1. Hacia la consolidación de la democracia, un proceso intrincado	178
5.2. Las Casas de Justicia	184
5.3. El Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)	186
6.1. Flujos de financiamiento de las actividades de desarrollo	207

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Este libro contiene...

StatLinks 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel®
utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo **StatLinks**  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo <http://dx.doi.org> o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

Acrónimos y abreviaciones

AEC	Asociación de Estados del Caribe
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
AGA	Alianza de Gobierno Abierto
AIDIS	Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
AIE	Agencia Internacional de Energía
AIP	Agencia de Información Paraguaya
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ANNP	Administración Nacional de Navegación y Puertos
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
APP	Alianza público-privada
BCP	Banco Central del Paraguay
BECAL	Programa Nacional de Becas de Postgrados en el Exterior Don Carlos Antonio López
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (<i>Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios</i>)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BNF	Banco Nacional de Fomento
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CAF	Corporación Andina de Fomento – Banco de Desarrollo de América Latina
CAIT	Climate Analysis Indicators Tool (<i>Herramienta de Indicadores de Análisis del Clima</i>)
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CEA	Consorcio de Ganaderos para Experimentación Agropecuaria
CEA	Conferencia Estadística de las Américas

CEACR	ILO's Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (<i>Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT</i>)
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CEPEJ	European Commission for the Efficiency of Justice (<i>Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia</i>)
CEPII	Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (<i>Centro de Estudios Prospectivos e Información Internacional</i>)
CFI	Corporación financiera internacional
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CNEP	Consejo Nacional de Empresas Públicas
CO2	Dióxido de carbono
COMJIB	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
CONACOM	Comisión Nacional de Competencia
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
CONMAG	Consejo Superior de la Magistratura
CREMA	Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento
DECE	Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DIBEN	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
DINATRAN	Dirección Nacional de Transporte
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
DSIP	Dirección del Sistema de Inversión Pública
ECE	Encuesta Continua de Empleo
ECI	Economic Complexity Index (<i>Índice de Complejidad Económica</i>)
EEUU	Estados Unidos de América
e-GDDS	Enhanced General Data Dissemination System (<i>Sistema General Ampliado de Divulgación de Datos del FMI</i>)
EIEP	Encuesta de Innovación Empresarial de Paraguay
EIF	Encuesta sobre Inclusión Financiera
EMDP	Estudio Multidimensional de País
EMIS	Education Management Information System (<i>Sistema de información sobre la gestión de la educación</i>)
ENEP	Equipo Nacional de Estrategia País
EPH	Encuesta Permanente de Hogares

EPP	Ejército del Pueblo Paraguayo
EUR	Euro
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAOSTAT	Base de Datos Estadísticos Corporativos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEEI	Fondo para la excelencia de la educación y la investigación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y de Desarrollo
FONAVIS	Fondo Nacional de la Vivienda Social
GBID	Gasto bruto en investigación y desarrollo
GEI	Gases de efecto invernadero
GFP	Global Forum on Productivity (<i>Foro Global de Productividad</i>)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (<i>Corporación alemana de cooperación internacional GmbH</i>)
GNESD	Global Network on Energy for Sustainable Development (<i>Red global de energía para el desarrollo sostenible</i>)
I+D	Investigación y desarrollo
ICSE	International Standard Classification of Status in Employment (<i>Clasificación internacional estándar de la situación en el empleo</i>)
IDD	OECD Income Distribution Database (<i>Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE</i>)
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance (<i>Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral</i>)
IED	Inversión extranjera directa
IGME	Grupo interinstitucional para la estimación de la mortalidad infantil
IHH	Índice Herfindahl-Hirschmann
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INFONA	Instituto Nacional Forestal
INFRALATAM	Base de datos sobre inversión en infraestructura económica en América Latina y el Caribe
IOSCO	International Organization of Securities Commissions (<i>Organización Internacional de Comisiones de Valores</i>)
IPC	Índice de precios al consumidor
IPS	Instituto de Previsión Social
IRACIS	Impuesto sobre la Renta Comercial, Industrial o de Servicios
IRAGRO	Impuesto sobre la Renta de las Actividades Agropecuarias

IRM	Independent Reporting Mechanism (<i>Mecanismo de revisión independiente</i>)
IRP	Impuesto a la renta personal
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
ISSAT	International Security Sector Advisory Team (<i>Equipo Asesor del Sector de Seguridad Internacional</i>)
IVA	Impuesto al valor agregado
KILM	Key Indicators of the Labour Market (<i>Indicadores clave del mercado laboral</i>)
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LPE	Legislación sobre protección del empleo
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno de las Entidades Públicas Paraguayas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MW	Megavatios
NEDD	Normas Especiales para la Divulgación de Datos del FMI
NEET	Not in education, employment or training (<i>No en educación, empleo o entrenamiento</i>)
OBEI	Observatorio de Economía Internacional
OCDE	Organización para la cooperación económica y el desarrollo
OFIP	Observatorio Fiscal y Presupuestario
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP	Programas operativos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PGR	Procurador General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIN	Producto Interno Neto
PISA	Programme for International Student Assessment (<i>Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes</i>)
PISA-D	PISA para el desarrollo

PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PM	Particular matter (<i>Material particulado</i>)
PMR	Product Market Regulation (<i>Regulación del mercado de productos</i>)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNPC	Plan Nacional para la Prevención de la Corrupción
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PPCDAm	Plan de acción para la prevención y el control de la deforestación en la Amazonía legal
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativas América Latina y el Caribe
PROCIENCIA	Programa para el desarrollo de la ciencia y la tecnología
PROT	Planos Regionais de Ordemanmento do Território (<i>Planes de desarrollo regional</i>)
PTF	Productividad total de los factores
PWT	Penn World Tables
PYG	Guaraní paraguayo
REDIEX	Red de Exportaciones e Inversiones
RNB	Renta Nacional Bruta
ROA	Returns on Assets (<i>Rendimientos de los activos</i>)
RSU	Residuos sólidos urbanos
SAS	Secretaría de Acción Social
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SEAM	Secretaría de Medio Ambiente
SEDLAC	Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (<i>Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe</i>)
SEN	Sistema estadístico nacional
SENAC	Secretaría Nacional Anticorrupción
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENADIS	Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
SENAVITAT	Secretaría para vivienda y hábitat
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SFN	Servicio Forestal Nacional
SFP	Secretaría de la Función Pública
SGP +	Generalised system of preferences plus (<i>Sistema Generalizado de Preferencias Plus</i>)
SIGCA	Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa

SIEC	Sistema de Información de Estadística Continua
SII	Sistema de Intercambio de Información
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNEPE	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNPP	Sistema Nacional de Promoción Profesional
STP	Secretaría Técnica de Planificación
SUACE	Sistema unificado de apertura y cierre de empresas
TCAC	Tasa de Crecimiento Anual Compuesto
TERGE	Tercer estudio regional comparativo y explicativo
TIC	Tecnología de la información y la comunicación
TMC	Transferencia monetarias condicionada
UE	Unión Europea
UIS	UNESCO Institute of Statistics (<i>Instituto de Estadística de la UNESCO</i>)
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNA	Universidad Nacional de Asunción
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption (<i>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</i>)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (<i>Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo</i>)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (<i>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura</i>)
UNICEF	United Nations Children’s Fund (<i>Fondo de las Naciones Unidas para los Niños</i>)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (<i>Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito</i>)
USD	Dólares americanos
USF	Unidades de Salud de la Familia
UTA	Unidades de Transparencia y Anticorrupción
VUE	Ventanilla Única del Exportador
WLT	World Land Trust (<i>Fondo Mundial para la Tierra</i>)
WWF	World Wildlife Fund (<i>Fondo Mundial para la Naturaleza</i>)

Editorial

El progreso económico y social de Paraguay se ha acelerado desde 2003. Después de un prolongado período de inestabilidad económica y política, el país experimentó un crecimiento más fuerte al de la mayoría de los países de la región (con su PIB creciendo al 4% en 2016) y mostró resiliencia frente a las dificultades de sus vecinos y socios comerciales clave. Sobre la base de un desempeño económico sólido, el país ha reducido a más de la mitad su tasa de pobreza y ha ampliado el acceso a la salud y a la educación.

Las reformas emprendidas desde la transición democrática de 1989 prepararon el terreno para que el país aprovechara al máximo las condiciones favorables generadas por el aumento de los precios de los productos básicos durante la década del 2000. Estas condiciones ayudaron a establecer una gestión macroeconómica sólida, que culminó con la adopción de un régimen de metas de inflación en 2011 y de la ley de responsabilidad fiscal en 2013. El país también avanzó en su apertura; se unió a Mercosur y amplió gradualmente su red de acuerdos de libre comercio.

Sin embargo, garantizar un progreso económico y social sostenido en el mediano plazo requerirá más reformas para ayudar a dirigir la transformación estructural de la economía y ofrecer un desarrollo más inclusivo con un fuerte enfoque en el bienestar de las personas. La desigualdad sigue siendo un gran desafío para Paraguay. A pesar de las mejoras recientes, la desigualdad en los ingresos sigue siendo más alta que el promedio de la región. Las marcadas desigualdades también se manifiestan en la calidad de vida, abarcando el acceso a la seguridad social o al agua potable y servicios de saneamiento, especialmente entre las zonas urbanas y rurales. El crecimiento del PIB y las exportaciones siguen dependiendo en gran medida del sector agrícola comercial que, a pesar de ser altamente productivo, crea relativamente pocos puestos de trabajo. La baja diversificación explica en parte el alto nivel de informalidad en el país que a su vez alimenta la desigualdad y debilita la capacidad del Estado.

Paraguay tendrá que superar siete obstáculos clave para lograr tal transformación. La brecha de infraestructura restringe las nuevas inversiones y conduce a una concentración territorial en la actividad económica. También es necesario implementar un enfoque sistémico para aumentar los logros educativos y formar en habilidades más relevantes. Se requieren mayores esfuerzos para fortalecer la gobernanza, de modo que la gestión de lo público sea y se perciba como eficiente y justa. Desbloquear el financiamiento para el desarrollo, a través de la movilización de recursos internos y la atracción de la inversión privada, puede ayudar a mantener el crecimiento económico. La informalidad ha llevado a un sistema fragmentado de protección social que limita la eficacia de la acción pública para reducir la pobreza, para proporcionar servicios públicos o para redistribuir. La desigualdad tiene un fuerte componente geográfico que exige el diseño de un enfoque territorial de la política de desarrollo, a partir de los planes de desarrollo local y las ventajas

y características comparativas de cada territorio. Finalmente, Paraguay deberá actualizar su sistema estadístico para generar evidencia que permita un monitoreo preciso y oportuno de su desarrollo.

Cumplir con la ambición de Paraguay para 2030, tal como se establece en su Plan Nacional de Desarrollo, requiere una agenda ambiciosa de reformas. El Estudio Multidimensional de País moviliza toda la experiencia de la OCDE para ayudar al país a cumplir sus objetivos. Este primer volumen presenta un diagnóstico de los principales impedimentos para el desarrollo de Paraguay. Los volúmenes subsiguientes proporcionarán un análisis detallado de los principales obstáculos y formularán las recomendaciones de políticas para abordarlos.

Mario Pezzini
Director del Centro de Desarrollo
de la OCDE
Asesor Especial para el
Desarrollo del Secretario General

Martine Durand
Estadístico Jefe de la OCDE
Director de la Dirección
de Estadísticas

Alvaro Pereira
Economista Jefe de la OCDE
(en funciones)
Jefe del Departamento
de Economía

Paraguay en cifras

Los promedios OCDE se presentan entre paréntesis

Nación, población y ciclo electoral

Población (miles - 2015) ^a	6 756	Idiomas oficiales	Español, Guaraní
Menores de 15 (% - 2015) ^a	31%	Forma de gobierno	República constitucional
Densidad de población	16.6	Últimas elecciones presidenciales	2018
Superficie (km ²)	406 752		

Economía

PIB, precios corrientes (miles de millones de USD – 2016)	27.4 ^b	Principales exportaciones (% del total de exportaciones de mercancías – 2016)	
Tasa de crecimiento del PIB 2016 (%)	4.1 ^b	Soja y derivados	36% ^c
Tasa de inflación 2016 (%)	4.1 ^c	Carne de res	14% ^c
Crecimiento del PIB 2006-15 (% , promedio anual)	5.1 ^b	Valor agregado (% del PIB, 2016) ^b	
Recaudación impositiva (% del PIB – 2015)	17.9 ^d (34.3%)	Agricultura	20 (1.5 – 2015)
Comercio de bienes y servicios (% del PIB)		Industria	30.3 (24.3 – 2015)
Exportaciones – 2016	42.1 ^b (28.5 – 2015)	Servicios	49.8 (74.2– 2015)
Importaciones – 2016	39.4 ^b (28 – 2015)		

Bienestar

<i>Posibilidades de consumo</i>			
PIB per cápita, 2016 (USD PPA precios corrientes de 2011)	8 878 ^b (38 725)	Población que vive por debajo del umbral de pobreza (% del total de población, 2016)	28.9 ^h
Desigualdad de ingresos (ingreso disponible equivalente de adultos), 2015	52 (32) ^e		
<i>Trabajo</i>			
Participación en la fuerza de trabajo (% de personas entre 15 y 64 años, 2016)	72.7 ^f (71.3 – 2015) ^g	Tasa de desempleo (% – 2016)	6.0 ⁿ (6.3)
Relación empleo a población (% de personas con 15 años o más, 2016)	66.3 ^m (55.7)	Tasa de desempleo juvenil (% , 15 to 29, 2016)	10.6 (12.5)
<i>Vivienda</i>			
Hogares con instalaciones apropiadas de saneamiento (% , 2015)	88.6 (98.8)	Satisfacción con la disponibilidad de viviendas asequibles ^l (% , 2015)	54
<i>Educación</i>			
Años esperados de escolaridad ^k	12.3 (17.4)	Tasa de alfabetización de adultos (% , 2016)	94.6
<i>Salud</i>			
Esperanza de vida al nacer (en años, 2016)	73.6 ⁱ (79.9)	Satisfacción con el sistema de salud (%) ^j	43
<i>Vulnerabilidad</i>			
Tasa de homicidios intencionales (por 100 000 habitantes)	8.4	Cobertura del seguro de salud (% de la población ocupada, 2016) ^f	29
<i>Conexiones Sociales</i>		<i>Empoderamiento y participación</i>	
Población que manifiesta tener a alguien con quien contra en caso de necesidad (%)	91 ⁱ (88) ^j	Clasificación en el Índice de Percepción de la Corrupción de <i>Transparency International</i> , 2015 ^l	123/176
<i>Evaluación de la vida</i>			
Satisfacción con la vida (promedio en una escala del 1 al 10)	5.6 ⁱ (7.3)		

Medio ambiente

Exposición promedio a concentraciones de PM 2.5, microgramos por metro cúbico, 2015	14.3 (12.3)	Emisiones de CO ₂ (kg por USD PPA 2011 del PIB)	0.09 (0.27) ^b
Área de bosques (% del territorial nacional, 2014)	39.4 ^b (31.3) ^b		

Notas:

El Banco Central de Paraguay estaba revisando las Cuentas Nacionales en el momento de elaboración de este informe, con cambio de año base hacia 2014 y adopción del manual de Cuentas Nacionales de 2008. Al no estar disponibles series largas ni desagregadas al momento de su elaboración, este informe se apoya en datos de Cuentas Nacionales con base 1994.

a) DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015.

b) Banco Mundial (2017), Base de datos de indicadores de desarrollo mundial (base de datos), Washington, DC, <http://data.worldbank.org>.

c) Banco Central de Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py>.

d) Ministerio de Hacienda de Paraguay (2017), *Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay*. Ministerio de Hacienda, Gobierno Nacional de Paraguay, Asunción.

e) Proyecto OCDE 2015/16 “Monitoring Inequalities and Fostering Inclusive Growth in Emerging Economies”, estimaciones basadas en microdatos de las principales encuestas de hogares de Argentina, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, disponibles a través de CEDLAS (Centro de Asuntos Distributivos, Laborales y Sociales de América Latina, Universidad Nacional de La Plata, Argentina).

f) Cálculos basados en la Encuesta Permanente de Hogares (2016).

g) Base de datos de Participación en la Fuerza de Trabajo de la OCDE, <http://dotstat.oecd.org/?lang=en>.

h) DGEEC (2017) *Principales Resultados de Pobreza y Distribución de Ingreso*. www.dgeec.gov.py.

i) MSPBS / DIGIES / DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales.

j) Gallup World Poll, www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx.

k) UIS (UNESCO).

l) Transparency International.

m) MTESS (2017) *Boletín Estadístico de Seguridad Social 2016*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

n) DGEEC (2017) *Principales Indicadores de Empleo, EPH 2016*, www.dgeec.gov.py.

o) OCDE/CEPAL/CAF (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>.

Regiones administrativas de Paraguay



Resumen ejecutivo

Tras dejar atrás un período prolongado de inestabilidad económica y política, Paraguay ha obtenido unos buenos resultados en varias dimensiones de desarrollo desde 2003. La economía ha crecido a una tasa del 4.6% anual en términos reales, la tasa de pobreza ha pasado del 58% al 27% y la creación de empleo ha aumentado a razón de un 2.8% anual, por encima de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar. El desarrollo del país se ha beneficiado de una coyuntura externa favorable, caracterizada por considerables subidas de los precios de los principales productos agrícolas de exportación y de un fuerte dividendo demográfico. Las reformas estructurales emprendidas desde la transición democrática de 1989 y aceleradas en el período reciente han permitido al país aprovechar las dinámicas favorables de la década de 2000. Para mantener el ritmo de desarrollo y hacerlo más inclusivo, Paraguay deberá abordar una serie de obstáculos institucionales, económicos y sociales que cuestionan su modelo de desarrollo.

Paraguay aprobó en 2014 su primer Plan Nacional de Desarrollo (PND). Elaborado a partir de un amplio proceso de consultas nacionales, el PND se presenta como una agenda ambiciosa para el desarrollo a medio plazo, con el horizonte puesto en 2030, articulada en torno a tres ejes estratégicos: (i) la reducción de la pobreza y el desarrollo social, (ii) el crecimiento económico inclusivo, y (iii) la inserción de Paraguay en el mundo.

El presente informe constituye el primer volumen del Estudio Multidimensional de País (EMDP) dedicado a Paraguay. Su diseño responde al objetivo de apoyar al país en la elaboración de una estrategia que le permita alcanzar sus objetivos de desarrollo. El presente volumen describe las fuerzas que impulsan el desarrollo del país, compara los resultados de su desarrollo con el de otros países tomados como referencia e identifica los principales obstáculos que dificultan el avance duradero del crecimiento nacional y el bienestar de sus ciudadanos.

Conclusiones principales

El crecimiento económico del país es uno de los más elevados de América Latina, pero también presenta gran volatilidad, debido sobre todo al peso que la agricultura tiene en la economía y a la concentración de sus exportaciones en productos agrícolas primarios y sus derivados. A pesar de esta volatilidad, el régimen de objetivos directos de inflación ha conseguido atenuar la inestabilidad de los precios, y el marco fiscal del país exhibe solidez, con unos niveles de deuda reducidos y uno de los déficits públicos más bajos de América Latina. En la década pasada la productividad creció de manera constante, pese a que los niveles de inversión fueron inferiores –en torno a 4 puntos porcentuales de PIB menos– a los de la región y la OCDE. La transformación estructural está avanzando, con una reducción del empleo agrícola de diez puntos porcentuales en los últimos diez años. Sin embargo, dado que el empleo está desplazándose en parte a actividades de baja productividad del sector

servicios, la redistribución de la fuerza de trabajo está contribuyendo al crecimiento menos de lo que habría sucedido en otro caso.

El nivel de vida ha mejorado, pero la desigualdad sigue planteando un gran reto. El crecimiento económico y la estabilización macroeconómica han coadyuvado a elevar el nivel de vida de los paraguayos y a reducir la tasa de pobreza del 45% en 2007 al 27% en 2015. Asimismo, la sólida creación de empleo ha contribuido a mejorar los ingresos. La ampliación de la atención sanitaria gratuita ha ayudado a mejorar el acceso a sus servicios. La desigualdad de ingresos es una de las más altas dentro del grupo de referencia y persisten acusadas diferencias en dimensiones no monetarias, como el acceso a seguros sociales, el agua o servicios de saneamiento, especialmente entre las áreas urbanas y rurales. La vulnerabilidad también supone un factor de desigualdad: la percepción de inseguridad es relativamente alta en el país y los homicidios se concentran en unos pocos departamentos, fundamentalmente en torno a las zonas fronterizas.

La expansión económica actual ha intensificado la presión sobre el rico patrimonio ambiental del país. Paraguay cuenta con uno de los mix energéticos más limpios de la región, lo que le ha permitido mantener una baja intensidad en emisiones de dióxido de carbono y gestionar bien la contaminación atmosférica, y puede presumir de unos ecosistemas diversos y abundantes recursos para la producción primaria. Sin embargo, la deforestación es uno de sus problemas ambientales más acuciantes, debido al aumento del uso del suelo con fines agrícolas y ganaderos.

Las instituciones de gobernanza están aún atravesando por profundas transformaciones y habrá de insistirse en su reforzamiento si se quiere elevar la confianza y asegurar el Estado de Derecho. La democracia paraguaya todavía se halla en fase de consolidación. La confianza en las principales instituciones es menor que en los países de referencia, especialmente en el caso de la justicia. Tal como reflejan las encuestas, el apoyo de los ciudadanos a la democracia y su satisfacción con ella también son bajos comparados con otros países de América Latina. No obstante, ese apoyo y confianza han aumentado en la década pasada, poniendo así de manifiesto la resiliencia de las instituciones democráticas nacionales en un período salpicado por varios episodios de inestabilidad política. Los elevados niveles de corrupción que se perciben lastran la confianza en las instituciones públicas, limitan las oportunidades empresariales y erosionan el capital social. Aunque está desarrollándose un exhaustivo sistema de integridad centrado en la transparencia, garantizar su eficacia sigue constituyendo un gran reto.

Los flujos de financiamiento del desarrollo son exiguos en Paraguay comparados con los de los países de referencia y la OCDE, pese a las recientes mejoras descritas por los flujos públicos y privados. Dada la prudente orientación presupuestaria del país y su baja dependencia de la deuda pública, el financiamiento público del desarrollo proviene sobre todo del margen de maniobra fiscal del Estado. El gasto público es relativamente bajo y se sitúa en el 25% del PIB, frente al 34% de América Latina y el 45% de los países de la OCDE. Ello es consecuencia de unos bajos ingresos fiscales y de un elevado gasto no discrecional, que representa casi la mitad del gasto público total. La contribución privada al desarrollo, equivalente al 5.5% del PIB, también es relativamente modesta. La inversión extranjera directa (IED) ha aumentado, pero aún es escasa, cifrándose en un 1.16% del PIB.

Principales obstáculos para el desarrollo de Paraguay

Habida cuenta del modelo de desarrollo del país, el gobierno paraguayo afronta dos grandes desafíos para hacer realidad su visión: dirigir la economía hacia un crecimiento sostenible a medio plazo y mejorar la capacidad del país para corregir la desigualdad. Un modelo de desarrollo basado en la agricultura complica sumamente ambas tareas. La agricultura mecanizada genera pocos puestos de trabajo y concentra los ingresos. La baja diversificación explica, en parte, el alto grado de informalidad en la economía paraguaya. A su vez, esa informalidad alimenta la desigualdad y merma la capacidad del Estado para incidir en la redistribución de los ingresos y orientar la transformación estructural de la economía.

Para propiciar un crecimiento sostenible a medio plazo el país debe superar los obstáculos que impiden aumentar la inversión y allanar el camino para una mejora de la competitividad. El escaso margen de maniobra fiscal del país limita la inversión pública, al tiempo que también existe potencial sin explotar por el lado de la inversión privada, a la vista de la solidez y rentabilidad que exhibe el sector bancario paraguayo. La inversión en infraestructuras es especialmente necesaria por la geografía del país y podría deparar oportunidades rentables. Dos factores críticos para potenciar la competitividad pasan por mejorar los resultados educativos y reforzar la capacidad del Estado en diferentes ámbitos, como el ordenamiento y la administración del suelo, la integridad, la calidad regulatoria y la protección ambiental.

El país también ha de superar obstáculos para hacer más inclusiva su senda de desarrollo. La diversificación y la mejora de los resultados educativos son necesarias para conseguir una distribución más equitativa de los ingresos. Sin embargo, el poder del Estado para influir en la desigualdad de las condiciones de vida se ve limitado por su escasa capacidad para prestar unos servicios públicos de calidad a todos, y por igual, en todo el territorio nacional, y por el escaso impacto que el sistema fiscal y de transferencias tiene sobre la pobreza y la desigualdad. El predominio de la informalidad y la fragmentación del sistema de protección social restan eficacia a las actuaciones del gobierno en pos de alcanzar unos niveles de vida más igualitarios.

Capítulo 1

Visión general: Colmando las ambiciones de desarrollo de Paraguay

Paraguay ha obtenido unos buenos resultados en varias dimensiones de desarrollo desde 2003. El país ha formulado una ambiciosa visión de desarrollo, con el horizonte puesto en 2030, y un Plan Nacional de Desarrollo (PND) con miras a colmar esa ambición. Persisten desafíos que dificultan sostener el desempeño económico, hacer más inclusivo el patrón de desarrollo y reforzar el proceso de desarrollo institucional del país. El Estudio Multidimensional de País (EMDP) tiene por objetivo apoyar al país en la consecución de sus objetivos de desarrollo. El primer volumen identifica los principales obstáculos para el desarrollo del país. Este capítulo presenta su desempeño en materia de desarrollo desde una perspectiva comparativa e histórica, lo evalúa a través de varios resultados de bienestar y, basándose en los principales resultados del volumen, identifica los principales obstáculos para el desarrollo de Paraguay.

Paraguay ha obtenido unos buenos resultados en varias dimensiones de desarrollo en los últimos años, si bien persisten importantes desafíos de cara a hacer realidad su ambiciosa visión de desarrollo. El crecimiento económico del país ha superado al de la región, impulsado por dinámicas favorables como el aumento de los precios de exportación. Esos ingresos de exportación adicionales han contribuido a reducir en gran medida la pobreza. Los resultados de bienestar han mejorado notablemente en algunos ámbitos, como el acceso a los servicios de salud o los niveles educativos. Con todo, persisten desafíos que dificultan sostener el desempeño económico, hacer más inclusivo el patrón de desarrollo del país y reforzar el proceso de desarrollo institucional que siguió a la transición democrática.

El presente Estudio Multidimensional de País (EMDP) responde al objetivo de apoyar al país en la consecución de sus objetivos de desarrollo. El EMDP se ordena en tres fases, cada una de las cuales concluye con la elaboración de un informe. Este primer volumen del EMDP de Paraguay tiene como finalidad identificar los obstáculos para la consecución de mejoras sostenibles y equitativas en el bienestar y el crecimiento económico. La segunda fase profundizará en el análisis de los principales obstáculos identificados con el fin de formular recomendaciones de política que puedan integrarse en la estrategia de desarrollo de Paraguay. La tercera y última fase del EMDP brindará apoyo para la implementación de esas recomendaciones.

Este capítulo sinóptico analiza los resultados de Paraguay en dimensiones de bienestar clave y reúne los resultados de los capítulos temáticos para identificar los principales obstáculos que enfrenta su desarrollo. En primer lugar, el capítulo expone sucintamente el contexto histórico y estructural de la senda de desarrollo de Paraguay y presenta la visión de desarrollo que establece su Plan Nacional de Desarrollo (PND). En segundo lugar, analiza el desempeño del país a través de varios indicadores de bienestar. En tercer lugar, resume las evaluaciones que se contienen en los cinco capítulos temáticos. Por último, concluye con un resumen de los principales obstáculos para el desarrollo de Paraguay.

Resultados recientes de Paraguay en materia de desarrollo

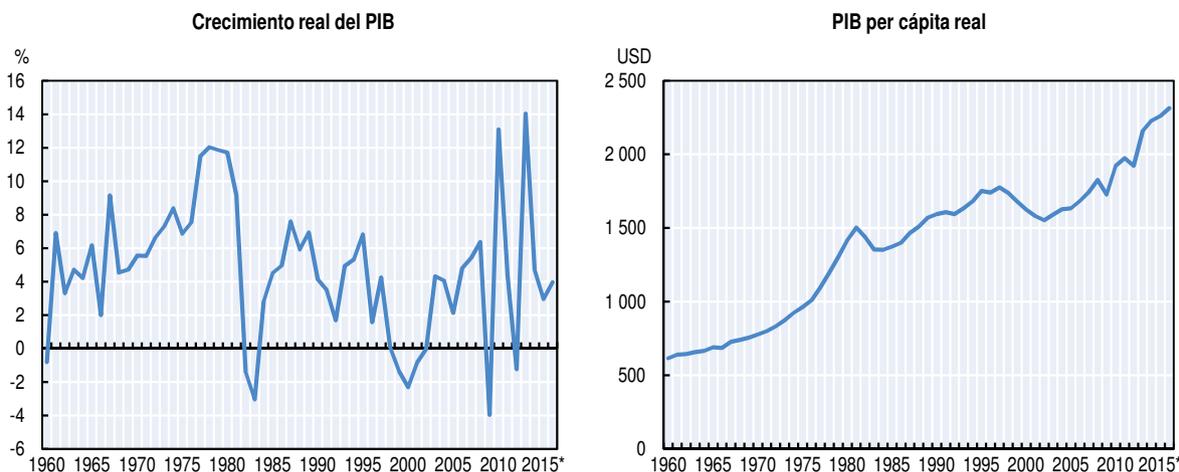
Paraguay exhibe desde 2003 buenos resultados en varias dimensiones de desarrollo. El crecimiento económico fue mediocre a lo largo de la década de 1990 y la economía sufrió una larga crisis a principios de la década de 2000, si bien, tras recuperarse en 2003, el producto interior bruto (PIB) real ha crecido a una tasa anual del 4.6%; pese a haberse desacelerado desde 2013, la economía paraguaya creció un 4.0% en 2016, en claro contraste con el crecimiento negativo de la región de América Latina. El porcentaje de población en situación de pobreza ha disminuido considerablemente, de un 58% en 2002 a un 27% en 2015. La economía paraguaya está cada vez más interconectada con el resto del mundo y su productividad laboral ha crecido con bastante fuerza, a una tasa promedio del 3.8% desde 2004.

El período reciente marca una ruptura con la historia económica del país desde mediados del siglo XX. Después de la guerra civil de 1947, y de la caída de la demanda de productos agrícolas, la economía paraguaya se desaceleró y quedó a la zaga de la de sus vecinos (Gráfico 1.1).¹ Salió del letargo de la mano de la ingente inversión realizada para construir la presa de Itaipú, una de las mayores centrales hidroeléctricas del mundo, compartida con Brasil y Paraguay, entre 1973 y 1982, y de la expansión de la frontera agrícola durante la década de 1970, circunstancias ambas que propiciaron un crecimiento medio del 8.8%, comprensivo de un crecimiento del 20% en la construcción. Sin embargo, la economía volvió a ralentizarse tras el auge de Itaipú, resintiéndose de la “década perdida” de los 80 en América Latina y de la inestabilidad política y económica registrada entre la transición democrática en 1989 y la crisis de principios de la década de 2000 (Arce, Krauer y Ovando, 2011; Fernández Valdovinos y Monge Naranjo, 2004).

El desarrollo de Paraguay desde 2003 se ha beneficiado de unos entornos externo e interno propicios. En el externo, los precios de sus principales productos de exportación se dispararon. Los de la soja y el aceite de soja se triplicaron con creces y el de la carne de res más que se duplicó entre 2001 y principios de la década de 2010, manteniéndose en niveles históricamente altos pese a la abrupta caída que registraran en 2014. En el interno, Paraguay atraviesa por una larga transición demográfica, siendo el 28% de su población joven (de 15 a 29 años). La baja tasa de desempleo permitiría, en principio, sacar partido de esta composición demográfica para intensificar el crecimiento y el dinamismo de la economía.

Las reformas emprendidas desde la transición democrática, e intensificadas en el período más reciente, han contribuido a la capacidad del país de servirse de un entorno externo favorable. Aunque las reformas macroeconómicas clave acometidas durante la década de 1990 no se tradujeron entonces en una aceleración del crecimiento, crearon las condiciones para una gestión mejorada de las políticas macroeconómicas e introdujeron los elementos esenciales del actual modelo de desarrollo del país. Entre las reformas fundamentales de esa década se cuentan la unificación del tipo de cambio, la introducción de un código tributario simplificado que puso el énfasis en los impuestos indirectos, el ajuste fiscal y la reforma de las finanzas públicas, y la incorporación del país al mercado común del MERCOSUR creado en 1991.

Gráfico 1.1. **Crecimiento del PIB y PIB per cápita en Paraguay (1960-2016)**



Nota: Los datos correspondientes a 2014, 2015 y 2016 son preliminares. Los datos corresponden a la serie de Cuentas Nacionales con año base 1994.

Fuente: Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>.

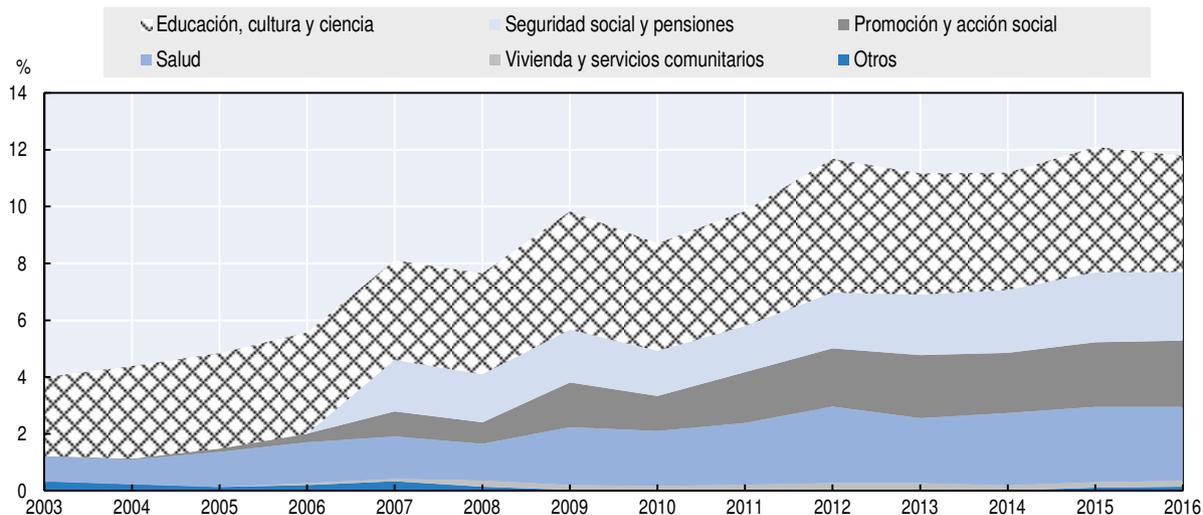
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933748705>

La continuidad en las reformas ha reforzado la estabilidad macroeconómica, haciendo de ella una de las características distintivas de la economía paraguaya. El régimen de objetivos directos de inflación introducido en 2011 ha logrado reducir progresivamente el crecimiento de los precios y su volatilidad. La deuda externa del sector público es muy baja, del 23% del PIB (a finales de 2016), y el marco fiscal es sólido. La ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) aprobada en 2013 limita el déficit público al 1.5% del PIB, si bien los primeros años de su aplicación no han estado exentos de dificultades (véase el Capítulo 2).

Las prioridades en la actuación del gobierno también han cambiado desde 2003, con notables aumentos del gasto público en las áreas sociales y en infraestructuras. Paraguay no elabora informes consolidados de gasto público social para el conjunto del sector público (aunque sí informa del gasto social de la administración central), ni los apartados de gasto clasificados oficialmente como sociales son comparables a los de la OCDE. No obstante, los datos permiten constatar un incremento del gasto social, entre 2003 y 2016, del 4.0% al 11.8% del PIB (Gráfico 1.2). Esta cifra no tiene en cuenta una duplicación del gasto por instituciones de previsión social (del 2.1% al 4.4% del PIB) e incrementos significativos del mismo por parte de organismos autónomos². En la práctica, ese aumento propició una importantísima ampliación del alcance de los dos principales programas que combaten la pobreza. Las transferencias monetarias condicionadas de *Tekoporã* aumentaron su cobertura de 4 000 familias en 2005 a 77 000 en 2009 y a 140 000 en 2016. Del mismo modo, la pensión social no contributiva, cuyos beneficiarios no alcanzaban el millar en 2010, la percibían 168 000 personas a finales de 2016 (véase el Capítulo 3). El gasto público en infraestructuras se ha disparado, sobre todo desde 2011, doblándose en términos nominales y situando a Paraguay, por gasto de inversión en infraestructuras como porcentaje del PIB, por encima de la mayoría de países de la región (véase el Capítulo 2).

Gráfico 1.2. Gasto público clasificado como social en Paraguay (2003-16)

Gasto del gobierno central (incluidas transferencias, excluidos organismos autónomos), en porcentaje del PIB



Nota: El gasto de Seguridad Social se incluye en promoción y acción social antes de 2005.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933748724>

Más allá de su posición geográfica, en el corazón de América del Sur y sin acceso directo al mar, la senda de crecimiento actual y futura de Paraguay depende de varios factores estructurales. Los más determinantes son el tamaño del sector agropecuario en relación a

la economía y la sociedad del país, la distribución territorial de la población y la transición demográfica en curso, así como la posición de Paraguay como un importante productor de energía hidroeléctrica.

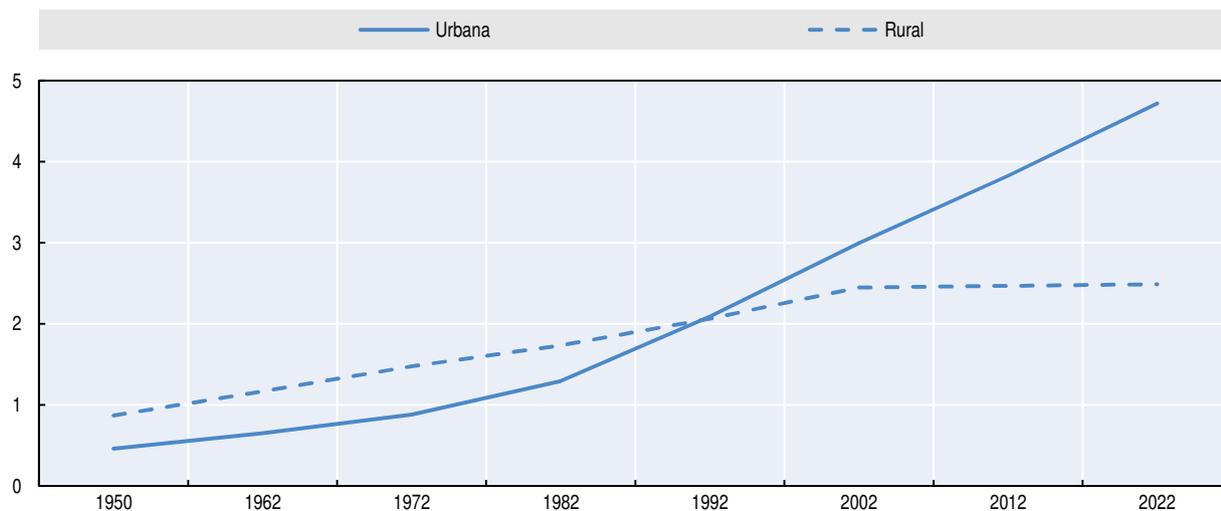
La economía y la sociedad de Paraguay se caracterizan por el peso que tiene la agricultura en su economía. La participación del sector primario en la economía se ha mantenido alta y relativamente estable desde la década de 1970, con medias por década de entre un 24% y 28% del PIB. Dicha participación incluso se elevó en la primera década de 2000 con el encarecimiento del precio de las materias primas, antes de retroceder en el primer lustro de la década de 2010 con la corrección que sobrevino de sus precios (Capítulo 2). La contribución de la ganadería al PIB se ha incrementado en los últimos 25 años del 3.3% al 5.9% actual, representando la agricultura el 11.4% del PIB en 2016 (a precios corrientes). Incluso estas cifras subestiman la importancia del sector agropecuario para el país. De hecho, la agroindustria también supone más de la mitad del valor agregado de las manufacturas, además de tener una elevada incidencia en el transporte y los servicios. Se estima que la cadena de valor agroindustrial genera el 28.9% del PIB (Inversor, 2015), estimando Masi (2014) que en el año de bonanza de 2013 la agroindustria aportó el 57% del crecimiento del PIB. Esto explica por qué la variabilidad de la producción agrícola, en gran medida dependiente de las condiciones climáticas, afecta a la economía más allá de su contribución directa al PIB.

La distribución territorial de la población y su evolución reciente son asimismo importantes transformaciones en curso. La ocupación colonial de Paraguay se concentró con fuerza en las zonas fronterizas enfocadas en la defensa y, en los primeros años de independencia, en ciudades portuarias (Asunción y Concepción en el río Paraguay, Encarnación en el Paraná). Desde la independencia, el asentamiento en el país ha progresado en gran parte a través de la colonización agrícola y del desarrollo de ciudades fronterizas, de las que Ciudad del Este es la mayor. Como resultado, la tasa de urbanización de la población, del 60% en 2015, es inferior al de otros países de la región. Más de la mitad de la población urbana se concentra en el área metropolitana de Asunción y otro 13% en Ciudad del Este y su área metropolitana. La urbanización ha progresado con rapidez desde 1980, impulsada por una mayor migración desde las áreas rurales hacia las urbanas. Desde 2000, la migración interna, sumada a un descenso de la fertilidad, ha llevado a un estancamiento y envejecimiento demográficos en las áreas rurales (Investor, 2015). El patrón de urbanización también se ha ido modificando. En los diez años transcurridos entre los censos de 2002 y 2012, las tasas de crecimiento de Gran Asunción (1.8% anual) y Gran Ciudad del Este (2.2%) se situaron muy por debajo de la medida del resto de áreas urbanas (3.5%) del país, subrayando así el renovado dinamismo adquirido por los centros urbanos intermedios de Paraguay.

La transición demográfica en curso brinda una gran oportunidad de desarrollo. Paraguay es un país muy joven; según las proyecciones demográficas oficiales, el 28% de la población tiene en la actualidad entre 15 y 29 años, lo que sitúa a este indicador en máximos. La transición demográfica, aunque en marcha, se despliega con relativa lentitud. Si bien se prevé que las tasas brutas de mortalidad marcarán un mínimo en 2017, las de natalidad no convergerían con las de mortalidad hasta bien entrada la segunda mitad del siglo. Como resultado, las cohortes de jóvenes que alcanzan la edad de trabajar son grandes y seguirán ampliándose en los próximos años, circunstancia que brindará oportunidades de crecimiento económico, pero que también tensará la capacidad de la economía para proporcionar buenos empleos formales a todos.

Gráfico 1.3. **Poblaciones rural y urbana en Paraguay**

Millones de personas



Fuente: DGEEC (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748743>

La capacidad de producción hidroeléctrica de Paraguay también es un elemento importante de su economía. Las dos centrales binacionales, compartidas respectivamente con Brasil (Itaipú) y Argentina (Yacyretá), suman una capacidad de 17 200 megavatios (MW) que comparten Paraguay y sus vecinos. Dado que Paraguay solo utiliza una fracción de su cuota de electricidad, exporta el resto, lo que convierte al país en el mayor exportador de electricidad limpia del mundo. Las dos centrales binacionales aportan alrededor del 10% del PIB. Las regalías y las compensaciones de las dos presas también generan ingresos públicos (el 11% de los ingresos públicos totales en 2016 [Capítulo 2]), de los que una parte considerable se canaliza hacia los gobiernos locales y se destina a inversión y gasto en infraestructuras sociales. La capacidad de generación de Paraguay también dota al país de un excedente de electricidad a bajo costo, un activo importante para atraer inversión extranjera.

La ambición de desarrollo de Paraguay: El Plan Nacional de Desarrollo

Paraguay adoptó su primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) en 2014 (Gobierno Nacional de Paraguay, 2014). Intitulado *Construyendo el Paraguay del 2030*, el PND es una ambiciosa agenda de desarrollo a medio plazo que se fija 2030 como horizonte. El PND se articula en torno a tres ejes estratégicos: i) reducción de la pobreza y desarrollo social, ii) crecimiento económico inclusivo y iii) inserción de Paraguay en el mundo. Y sigue cuatro líneas transversales: igualdad de oportunidades, gestión pública transparente y eficiente, ordenamiento y desarrollo territorial, y sostenibilidad ambiental. La interacción de los ejes estratégicos con las líneas transversales resulta en 12 estrategias y un marco de seguimiento basado principalmente en metas numéricas.

El PND es un documento estratégico, respaldado por un marco legislativo y vinculado al presupuesto. Fue aprobado por un Decreto Presidencial de diciembre de 2014. El artículo 177 de la Constitución de 1992 establece que los planes nacionales de desarrollo serán de cumplimiento obligatorio para el sector público. Entre las directrices que ha de cumplir el Ministerio de Hacienda al presentar propuestas presupuestarias se incluye la de atenerse

al PND. Compete a la autoridad de planificación, la Secretaría Técnica de Planificación (STP), que los planes de desarrollo locales y sectoriales respeten el PND. La STP también desempeña una función de coordinación con el Ministerio de Hacienda, que ejerce a través de grupos de trabajo interinstitucionales. Por último, la STP contribuye a la aplicación del PND desarrollando herramientas de seguimiento y planificación. Concretamente, ha elaborado una herramienta de gestión de planificación basada en resultados mediante la que las propuestas presupuestarias se vinculan a objetivos específicos del PND y que también funciona como herramienta de seguimiento, recopilando información sobre los productos entregados por los organismos responsables de la ejecución.

El plan de Paraguay para llevar a cabo su visión de cara a 2030 es ambicioso. El objetivo de erradicar la pobreza extrema es posible si se mantiene la tasa de reducción de la pobreza que viene registrándose desde finales de la década de 1990, pero solo esto ya requerirá una innovación constante en materia de políticas para llegar a los más pobres y mejorar sus niveles de vida. Lograr un crecimiento medio del PIB del 6.8% en el medio plazo también será difícil si el entorno externo se complica. El desempeño de Paraguay en materia de crecimiento en los últimos diez años ha sido mejor que el de la mayoría de los países utilizados en la comparación, pero ha quedado por debajo del objetivo (Capítulo 2). Algunos de los objetivos más ambiciosos no tienen metas numéricas. Por ejemplo, consolidar la red de transporte al tiempo que se reducen los costos y se integra al país con el resto del mundo requiere grandes inversiones en infraestructuras. Lo mismo sucede con una serie de objetivos que requerirán un progreso significativo en desarrollo institucional, como lograr la cobertura universal de la seguridad social o elaborar planes de zonificación y ordenación territorial en todos los municipios.

El Plan Nacional de Desarrollo puede contribuir a mantener una continuidad en las políticas. El PND es el resultado de un amplio proceso de consulta en el que han participado las administraciones centrales y locales, la sociedad civil y otras partes interesadas. Está respaldado por un comité nacional integrado por agentes del sector privado, del mundo académico y de la sociedad civil, el Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP). El ENEP, con su amplia representatividad de la sociedad paraguaya, actúa como custodio del PND y supervisa su puesta en práctica. Dado su dilatado horizonte de aplicación y respaldo institucional, el PND puede contribuir a evitar cambios de políticas, estableciendo objetivos de política a largo plazo transversales a los diferentes ministerios y organismos sectoriales.

El EMDP apoya a Paraguay en la consecución de sus objetivos de desarrollo

El desarrollo es intrínsecamente multidimensional y no puede reducirse a un único objetivo o indicador, ni siquiera a factores tan determinantes como el crecimiento económico o tan relevantes socialmente como la pobreza. Los EMDP de la OCDE analizan los desafíos del desarrollo desde un amplio abanico de perspectivas, usando una combinación de herramientas: un análisis de deficiencias basado en un panel de indicadores, un detallado análisis de referencia entre países (con un conjunto de países utilizados como comparadores seleccionados en función de su relevancia para Paraguay), y un ejercicio de interacción a los fines de identificar resultados prioritarios para sus ciudadanos.

Tras la aprobación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible como agenda de desarrollo global (ONU, 2015), y dada la sintonía que el PND paraguay presenta con el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), este informe ha adoptado los cinco ámbitos de importancia fundamental de la Agenda 2030 como temas rectores de cada capítulo: prosperidad, personas, planeta, paz e instituciones, y alianzas y financiamiento para el desarrollo.

Con el fin de evaluar con precisión las fortalezas y debilidades económicas y sociales de Paraguay, el EMDP va más allá de compararlas con promedios y adopta un enfoque comparativo con la ayuda de un grupo de países de referencia, seleccionados de común acuerdo entre el equipo encargado de la elaboración del estudio y Paraguay. La elección de estos países se basa en factores tales como los ingresos per cápita, su tamaño y características estructurales, así como el grado en el que las experiencias de algunos de esos países podrían servir como modelos para la formulación de políticas en Paraguay. Los países utilizados como referencia son: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Indonesia, Israel, México, Perú, Polonia, Portugal, Tailandia y Uruguay.

Además de esta dimensión cuantitativa, el EMDP incluye una serie de seminarios participativos. Estos seminarios permiten al equipo de la OCDE conocer las diversas visiones del país y reunir a diferentes sectores de la sociedad paraguaya para reflexionar sobre los retos que plantea el desarrollo, así como sobre el contexto en el que las respuestas de política serán implementadas. Sirven de plataforma para el diálogo y permiten poner a prueba las recomendaciones y comprobar que se adaptan al contexto y son pertinentes. En marzo de 2017 se organizó un seminario participativo en Asunción con la asistencia de múltiples sectores interesados. Entre los participantes se contaron representantes de los sectores público y privado y de la sociedad civil (véase el Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. **Paraguay: Futuro y desafíos**

La metodología del Estudio Multidimensional de País (EMDP) de la OCDE incluye la organización de varios seminarios durante su realización para tomar contacto con diversas perspectivas de la sociedad e identificar, con las partes interesadas y expertos locales, desafíos y soluciones para un desarrollo sostenible e inclusivo. En este caso, el primer seminario, “Paraguay: futuro, desafíos y entorno mundial”, coauspiciado por la Secretaría Técnica de Planificación (STP), reunió el 23 de marzo de 2017 en Asunción a más de 40 participantes del sector público, el sector privado, el mundo académico y la sociedad civil.

El objetivo del seminario era recoger las aspiraciones de los ciudadanos para el futuro de su país y debatir los principales obstáculos que dificultan la consecución de avances. La primera sesión del día se centró en el relato de casos de éxito de cara a un Paraguay del 2030 y en conocer las preferencias normativas de los ciudadanos para el futuro (véase el Anexo 1.A1). Tras dividir a los participantes en grupos, se les pidió que, desde las perspectivas ciudadanas de un Paraguay del 2030, presentasen historias en las que todas las políticas hubieran logrado sus objetivos. A continuación, los participantes entresacaron las diferentes categorías objeto de sus relatos, que fueron posteriormente agrupadas en ámbitos de política modelizados conforme al marco *Cómo va la vida* de la OCDE.

Los relatos de los participantes se hicieron eco de toda una gama de perfiles de ciudadanos: hombres y mujeres, jóvenes y mayores, con educación de postgrado o sin haber finalizado la educación secundaria, profesiones cualificadas como ingenieros, pero también trabajadores manuales, de Asunción y de otras regiones del país, grupos indígenas incluidos. Todos esos ciudadanos de ficción disfrutaban de una vida familiar de clase media, trabajo estable y digno basado en las industrias existentes, tiempo de ocio, buena salud y educación para los trabajadores y sus hijos.

Los relatos describían un Paraguay integrado, valorando una buena conectividad entre Asunción y el resto del país. Dieta, alimentos frescos y vida sana también caracterizaban la vida de muchos de esos ciudadanos de ficción, al igual que el uso de automóviles eléctricos y bicicletas. Varios relatos describían personas que se ganaban bien la vida con granjas perfectamente integradas en las cadenas de valor. Esto aparejaba una organización eficiente de los productores, el acceso al financiamiento y oportunidades de exportación propicias. Por último, la mayoría de los relatos describían un sistema meritocrático, en el que a unos ciudadanos beneficiarios de educación gratuita se les presentaban oportunidades en forma de

Recuadro 1.1. Paraguay: Futuro y desafíos (cont.)

becas y podían viajar al extranjero para proseguir su educación, pero regresaban a su país de origen, donde encontraban buenos trabajos y ofrecían un futuro próspero a sus hijos.

Los relatos de los participantes se hicieron eco de las 11 dimensiones del marco *Cómo va la vida* de la OCDE, pero además se agregaron dos nuevas: cultura e identidad, y desigualdad, la cual apareció como tema transversal. Los participantes entablaron un fructífero debate sobre los principales obstáculos para progresar y sobre los objetivos de desarrollo del PND. Los obstáculos que lastran al país mencionados con más frecuencia guardan relación con la esfera social y se refieren a cuestiones como la desigualdad regional y económica, situaciones de vulnerabilidad, recursos y resultados deficientes en materia de salud para los ciudadanos, y competencias. Los participantes también hicieron hincapié en la baja inversión y la insuficiente consideración del patrimonio e identidad culturales de Paraguay, así como en la exigua cabida que la cultura indígena tiene en la identidad cultural del país.

En el debate se mencionaron, como raíz de esos obstáculos, las carencias en la planificación de las políticas, así como su falta de previsión y una inadecuada aplicación de las mismas. Los participantes también abundaron en la mala gestión que se hace de los recursos, así como en la corrupción, la inobservancia de la ley y la limitada capacidad de las autoridades para hacerla cumplir. También se planteó la cuestión del personal cualificado, atribuyéndose en parte la deficiente prestación de servicios sociales a la falta de profesionales capacitados en toda una serie de ámbitos. Por último, los participantes hicieron notar que las políticas a menudo buscan tratar a todos los ciudadanos por igual y, como resultado, no siempre son incluyentes, del mismo modo que las instituciones, al no estar por lo común pensadas para acomodar la diversidad, perpetúan de hecho las desigualdades.

Paraguay ha tomado medidas para colaborar con la OCDE y recabar apoyo adicional para sus objetivos de desarrollo. Esta colaboración, dirigida por una comisión interinstitucional bajo la coordinación del STP, adopta varias formas, incluida la elaboración simultánea de un EMDP y de un Estudio sobre Gobernanza Pública. Este último analizará en detalle las cuestiones de coordinación por el centro del gobierno, planificación y presupuestación, gobierno abierto, gestión de recursos humanos y gobernanza multinivel. Paraguay también está intensificando su participación en los comités de la OCDE y estudiando el acervo normativo de la OCDE para enriquecer su propia agenda de reformas.

¿Cómo va la vida en Paraguay? Una visión general del marco de bienestar de la OCDE

El desarrollo a menudo pasa por sinónimo de crecimiento económico cuando, en realidad, el crecimiento del PIB solo es un elemento del desarrollo. Si los aumentos agregados de productividad y riqueza material no producen ganancias significativas en el bienestar de la población de un país, el desarrollo habrá fracasado tanto en términos humanos como económicos. El crecimiento económico es solo un medio para un fin: mejorar de forma justa y sostenible las vidas de las personas. La evaluación integral de la vida de un país requiere ir más allá de los indicadores macroeconómicos y realizar un seguimiento del bienestar en los muy diferentes ámbitos que importan a los ciudadanos.

Parte del análisis comparativo del EMDP de la OCDE consistió en examinar una serie de indicadores de bienestar de Paraguay. Bienestar es un concepto multidimensional, que abarca muchos ámbitos de la vida de las personas, por lo que resulta difícil definirlo de forma aislada. No obstante, la idea central es bastante intuitiva: engloba aquellos aspectos de la vida que las personas consideran esenciales para cubrir sus necesidades, para perseguir sus metas y sentirse satisfechos con la vida (Recuadro 1.2).

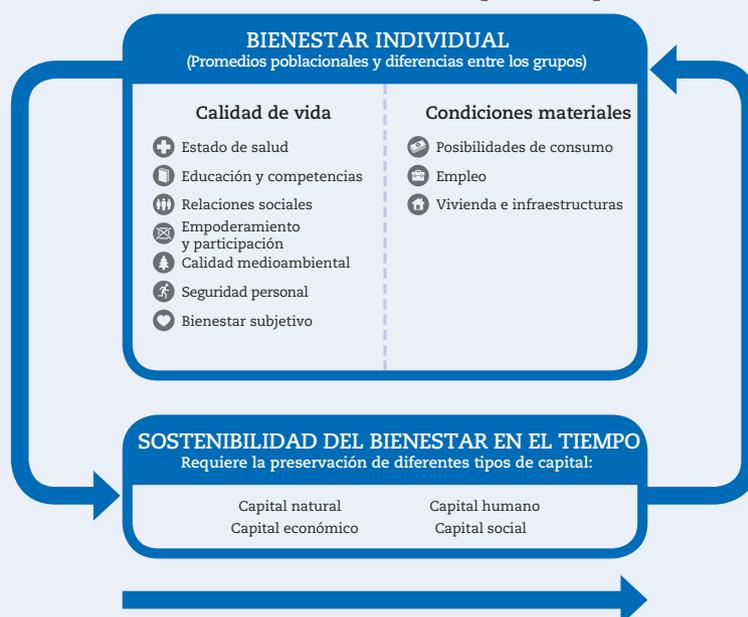
Recuadro 1.2. Uso del marco analítico *Cómo va la vida de la OCDE* para medir el bienestar en los países en desarrollo

La OCDE ha desarrollado un marco para medir el bienestar en los países de la OCDE que se basa en iniciativas nacionales emprendidas en varios países, así como en varios años de colaboración con expertos y representantes de gobiernos nacionales (OCDE, 2011). Este marco (*Cómo va la vida*) se ha adaptado para medir también el bienestar en países que no pertenecen a la OCDE, teniendo en cuenta la literatura sobre la medición de los resultados del desarrollo e incorporando las realidades de esos países. Sus dimensiones se han redefinido mejor para ajustarlo a la disponibilidad de datos, a las prioridades y a las preocupaciones fundamentales en estos países (Boarini, Kolev y McGregor, 2014).

Al igual que el marco original, este marco ajustado mide los resultados de bienestar en dos grandes campos. El primero, el de las condiciones materiales, comprende las dimensiones de posibilidades de consumo, empleo, condiciones de vivienda e infraestructuras. El segundo, el de calidad de vida, comprende las dimensiones de estado de salud, educación y competencias, relaciones sociales, empoderamiento y participación, vulnerabilidad y, por último, la valoración, sentido y sentir de la propia existencia, es decir, los principales aspectos del bienestar subjetivo (Gráfico 1.4). Estas diez dimensiones se utilizan para medir el bienestar actual y se complementan con otro conjunto de indicadores para medir la sostenibilidad futura de ese bienestar. El marco pone de relieve la importancia de preservar los recursos naturales, humanos, económicos y sociales que son esenciales para garantizar el bienestar de las generaciones futuras.

El marco de bienestar de la OCDE se apoya en una serie de principios analíticos. Primero, se interesa por el bienestar de las personas en lugar de las condiciones económicas agregadas. Segundo, se centra en los resultados de bienestar más que en los insumos, reconociendo que es posible que no exista una correlación entre los resultados y los recursos que se dedican a su consecución. Tercero, subraya la necesidad de medir la distribución de los resultados de bienestar con el fin de identificar las desigualdades entre diferentes grupos de población y dentro de ellos. Por último, el marco tiene en cuenta tanto indicadores objetivos como subjetivos, ya que las valoraciones y el sentir de las personas sobre sus propias vidas importan tanto como las condiciones objetivas en las que viven (OCDE, 2011).

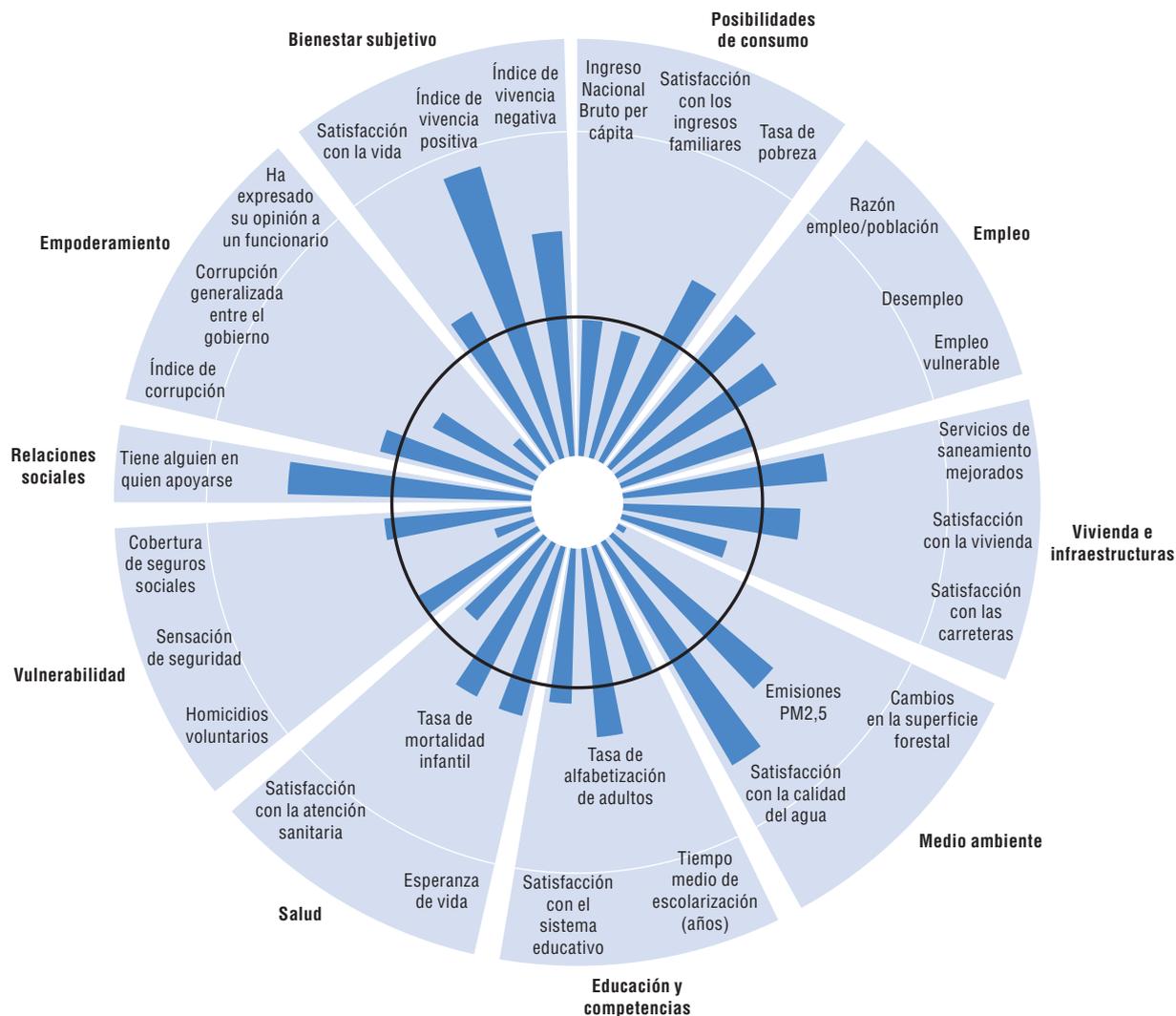
Gráfico 1.4. Marco de bienestar de la OCDE para los países en desarrollo



Fuente: Boarini, Kolev y McGregor (2014); OCDE (2011), DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.

El Gráfico 1.5 refleja el desempeño de Paraguay en toda una gama de indicadores representativos de las diez dimensiones del marco de bienestar de la OCDE. El gráfico contrasta su desempeño real (barras azules) con el esperado para su nivel de desarrollo económico (círculo negro). Los resultados que se proyectan más allá del círculo representan resultados mejores de lo esperado; los comprendidos en el interior del círculo, inferiores a los esperados; y, a mayor longitud de la barra, mejor es el desempeño de Paraguay en ese indicador frente al resultado esperado.

Gráfico 1.5. Resultados de bienestar actuales y esperados de Paraguay: Comparativa mundial



Nota: Las barras representan los valores de bienestar observados para Paraguay y el círculo negro indica los valores que cabría esperar en función del nivel de PIB per cápita de Paraguay obtenidos a partir de un conjunto de regresiones bivariantes, con el PIB como variable independiente y los diversos resultados de bienestar como variables dependientes, para un conjunto muestral de unos 150 países con una población superior al millón de habitantes. Todos los indicadores están normalizados en términos de desviaciones típicas en todo el panel. Los valores observados situados dentro del círculo indican los ámbitos en los que Paraguay obtiene unos resultados peores de lo que cabría esperar de un país con un nivel similar de PIB per cápita. Todos los indicadores se han normalizado, de modo que cuanto mayor sea la longitud de la barra mejor es el resultado.

Fuente: Gallup (2016), Gallup World Poll, <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx> (consultado el 1 de febrero de 2017), Banco Mundial (2016), Indicadores del desarrollo mundial (base de datos), Washington, DC, <http://data.worldbank.org>, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), resultados PISA (2009), y Transparencia Internacional (2016), Índice de percepción de la corrupción <http://www.transparency.org>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748762>

Por lo que se refiere al bienestar, Paraguay presenta fortalezas en algunas áreas y también debilidades (Gráfico 1.5). Su desempeño es razonablemente bueno en las dimensiones de empleo, relaciones sociales y bienestar subjetivo, pero deja que desear en las de consumo y empoderamiento. En la mayoría de las dimensiones la situación general es relativamente buena en comparación con países del mismo nivel de desarrollo. Sin embargo, numerosas áreas se caracterizan por elevados niveles de desigualdad. Los ingresos, el acceso a servicios de saneamiento mejorados, la cobertura del seguro de salud y la satisfacción con las infraestructuras de transporte difieren notablemente entre los habitantes rurales y urbanos (Capítulos 3 y 5). Los ciudadanos con menor nivel de educación y más pobres tienen peor percepción de los servicios públicos e instituciones clave, como los sistemas de salud y justicia, que quienes atesoran un mayor nivel de educación o de ingresos.

Las personas tienen trabajo, pero los ingresos son relativamente bajos, las infraestructuras de transporte son precarias y existe un considerable déficit de calidad de la vivienda

El Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita contabiliza el flujo de ingresos brutos que las personas perciben por salarios, empleo por cuenta propia y rentas de capital.³ En 2015, el INB per cápita de Paraguay fue de 8 176 USD (a paridad de poder adquisitivo (PPA) constante de 2011), ligeramente inferior al que podría esperarse de un país con un PIB per cápita similar. A su vez, los valores de Paraguay se sitúan algo por debajo del promedio regional de América Latina y el Caribe (ALC) de 12 107 USD (a PPA constante de 2011). Igualmente, la satisfacción con las condiciones de vida es relativamente baja. En 2015 tan solo el 53% de los paraguayos declaró poder vivir, o vivir cómodamente, con sus ingresos familiares, cifra que se sitúa dentro del rango promedio de los últimos 7 años. Sin embargo, la tasa de pobreza, del 7% en 2014, en la línea de pobreza internacional de 3.1 USD/día a PPA, fue menor que la esperada para el nivel de desarrollo del país e inferior al promedio de ALC (11.4%). La pobreza, según la línea nacional de pobreza, disminuyó del 45% en 2007 al 27% en 2015, y, la pobreza extrema, del 14% al 5.4% en el mismo período (Capítulo 3). Si esta tendencia se sostuviera en los próximos diez años, Paraguay estaría en vías de alcanzar su meta de reducir la pobreza extrema por debajo del 3% para 2030.

La tasa de participación en la fuerza de trabajo es alta en Paraguay. La razón empleo-población es del 66% entre las personas mayores de 15 años, y se ha mantenido estable en los diez últimos años. Por su parte, la tasa de desempleo, pese a incrementarse del 5% en 2013 al 6% en 2016, es comparativamente baja, tanto para el nivel de desarrollo del país como puesta en relación con el promedio de ALC (6.8%). La proporción de personas con empleo vulnerable, es decir, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores por cuenta propia, ronda el 40%, y se sitúa ligeramente por debajo de lo que cabría esperar de un país con el nivel de desarrollo de Paraguay. De hecho, el empleo vulnerable se ha reducido en casi diez puntos porcentuales en los últimos diez años, gracias en gran parte a la expansión del trabajo asalariado. Por otro lado, la brecha de empleo entre mujeres y hombres es más amplia que en la mayoría de las economías de la OCDE y las de referencia, y apenas ha variado a lo largo del tiempo.

El acceso a viviendas e infraestructuras dignas es otra dimensión clave de las condiciones materiales. En Paraguay disfruta de servicios de saneamiento mejorados⁴ el 88.6% de la población, algo más de lo que cabría esperar por el nivel de desarrollo del país, y

por encima del 62% de 2005. A este ritmo de mejora, el objetivo de un acceso del 100% podría alcanzarse incluso antes de 2030. Del mismo modo, el porcentaje de paraguayos satisfecho con la disponibilidad de viviendas asequibles era del 54% en 2015, por encima también de lo que podría esperarse del nivel de desarrollo del país. Las estimaciones oficiales del déficit habitacional se remiten a la calidad, sobre todo al acceso a agua canalizada y a la red de alcantarillado público. Únicamente el 17% del déficit habitacional es de índole cuantitativa, esto es, indicativo de la necesidad de construir nuevas unidades residenciales (Capítulo 3). Por el contrario, y para el mismo año, solo el 44% de la población afirmó estar satisfecha con las carreteras, por debajo de lo esperado atendiendo al nivel de desarrollo del país, y también del promedio de ALC (53%). La satisfacción con las carreteras ha disminuido en los últimos diez años, ya que en 2005 el porcentaje de los que se declaraban satisfechos con ellas era del 55%, lo que hace aún más acuciante si cabe el reto que el país tiene con las infraestructuras (Capítulos 2 y 5).

Brechas por cerrar en los ámbitos de medio ambiente, vulnerabilidad y empoderamiento

Atendiendo a la experiencia de países de PIB similar, Paraguay exhibe resultados dispares en cuanto a desempeño ambiental. En calidad del aire, con una concentración de 14.3 microgramos por metro cúbico en 2015, su resultado fue mejor de lo esperado en niveles de emisiones de material particulado PM2.5 (una medida de las partículas en suspensión inferiores a 2.5 micras que tienen graves consecuencias para la salud). En cuanto a la calidad del agua, el 88% de la población manifestó estar muy satisfecha con ella, mucho más de lo que cabría esperar de un país con su nivel de desarrollo. En cambio, el país se sitúa por debajo de lo esperado en materia de conservación de su superficie forestal, la cual, según datos de 2015, se habría reducido un 17.1% en diez años.

Si bien tener una buena educación facilita conseguir un buen trabajo, una buena educación es ciertamente algo más que un salvoconducto para trabajar. Para las personas, la oportunidad de aprender nuevas competencias puede ser intrínsecamente gratificante, y la educación suele considerarse un resultado de suyo valioso. En este apartado, Paraguay presenta resultados razonablemente buenos para su nivel de desarrollo. El promedio de años de escolarización entre la población de 25 años o más, es de 8.68 de años, y la tasa de alfabetización de la población adulta es del 95%. Aunque la alfabetización de esta población ha progresado con lentitud (aumento de 3 puntos porcentuales entre 2005 y 2015), el objetivo de la alfabetización universal para 2030 está al alcance. Ahora bien, las deficiencias en la elaboración de estadísticas educativas clave, en especial las atinentes a las tasas de matrícula, dificultan mucho evaluar los progresos en el acceso a la educación. Esto constituye un motivo de preocupación, pues el PND establece cinco metas numéricas que cumplir relacionadas con las tasas de matrícula (las correspondientes a primera infancia, preescolar y los tres ciclos de educación básica). A falta de mejores indicadores de calidad del sistema educativo, se ha considerado el nivel de satisfacción declarado. En 2015, dos tercios de los paraguayos manifestaron estar satisfechos con el sistema educativo, situando al país por encima de lo que se esperaría por su nivel de desarrollo, que además exhibe sostenidamente niveles altos de satisfacción en los últimos años, lo que probablemente se explique por la densidad de la red escolar.

La buena salud es un factor esencial de la calidad de vida y una dimensión clave del bienestar. Aparte de su valor intrínseco, determina la capacidad de las personas para trabajar y participar en la vida social. Según las últimas proyecciones (DGEEC, 2015), la esperanza de vida al nacer en Paraguay es de 73.6 años (70.8 para los hombres y 76.5 para las mujeres). El país, en este aspecto, obtiene un resultado relativamente bueno para su nivel de desarrollo. El aumento de la esperanza de vida ha sido lento (una ganancia media de 2.4 años en diez años); de hecho, demasiado lento si se quiere alcanzar el objetivo de 79 años para 2030. La tasa de mortalidad infantil en 2015 fue de 16.4 muertes por cada 1 000 nacidos vivos, algo por encima todavía de la media de ALC.⁵ Sin embargo, menos de la mitad de los paraguayos (43%) manifestaron estar satisfechos con el sistema de salud, ligeramente por debajo de lo que cabría esperar de un país con su nivel de desarrollo y similar a su valor de diez años atrás (48%) (Gallup, 2016).

En el marco de bienestar de la OCDE, por vulnerabilidad se entiende la exposición a riesgos tales como la inseguridad alimentaria o de ingresos, pérdida de empleo, enfermedad o violencia física. Los resultados de Paraguay en esta dimensión del marco son los esperados para su nivel de desarrollo o bien se sitúan por debajo del que sería esperable atendiendo a ese nivel. En 2014, su tasa de homicidios voluntarios por cada 100 000 personas fue de 8.4, en línea con el nivel de desarrollo económico del país; una tasa 9 puntos inferior al nivel de hace diez años, y muy por debajo del promedio de ALC (25.04). Con todo, esa media podría estar enmascarando valores preocupantes en algunas regiones (véase el Capítulo 5). Al mismo tiempo, el nivel de seguridad percibido es relativamente bajo: en 2016, tan solo la mitad de los paraguayos encuestados declararon sentirse seguros cuando regresan al hogar solos de noche, un valor muy inferior al esperado. Más allá de la seguridad personal, la inseguridad económica es otra fuente de vulnerabilidad susceptible de afectar a la calidad de vida. Algo más de la mitad de los paraguayos tenían cobertura de programas de protección social, empleo y transferencias en 2011, un nivel poco mayor de lo que podría esperarse por su nivel de desarrollo. A pesar de este buen comportamiento relativo, la cobertura del seguro de salud se mantiene estancada por debajo del 30% de la población desde 2013. Ni siquiera una continuidad de la tendencia al alza descrita en la primera década de este siglo (4.4 puntos porcentuales en 10 años) permitiría cumplir el objetivo de cobertura universal de la seguridad social para 2030. Esta brecha en la seguridad social obedece en gran medida a la persistencia de la informalidad laboral (Capítulo 3).

Las relaciones sociales en Paraguay son relativamente sólidas. Unos buenos indicadores de la fortaleza de las redes personales cercanas en un país son la proporción de personas que sienten que pueden contar con otras en momentos de necesidad y el tiempo que las personas pasan con amigos y familiares. En Paraguay, el 91% de los encuestados afirmó tener al menos un amigo o pariente en quien apoyarse en caso de necesidad, un valor que se sitúa por encima del promedio de ALC (84%).

Paraguay presenta insuficiencias significativas en los ámbitos de empoderamiento y participación. Según el índice de percepción de la corrupción de la organización Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2016), que clasifica a los países atendiendo a la corrupción del sector público que perciben los empresarios y analistas de cada país, Paraguay ocupa una posición relativamente baja (123/176) en la clasificación de los países para los que se dispone de datos. Esta posición está en sintonía con su nivel de desarrollo económico. Pese a ser relativamente baja, su posición en el índice ha mejorado

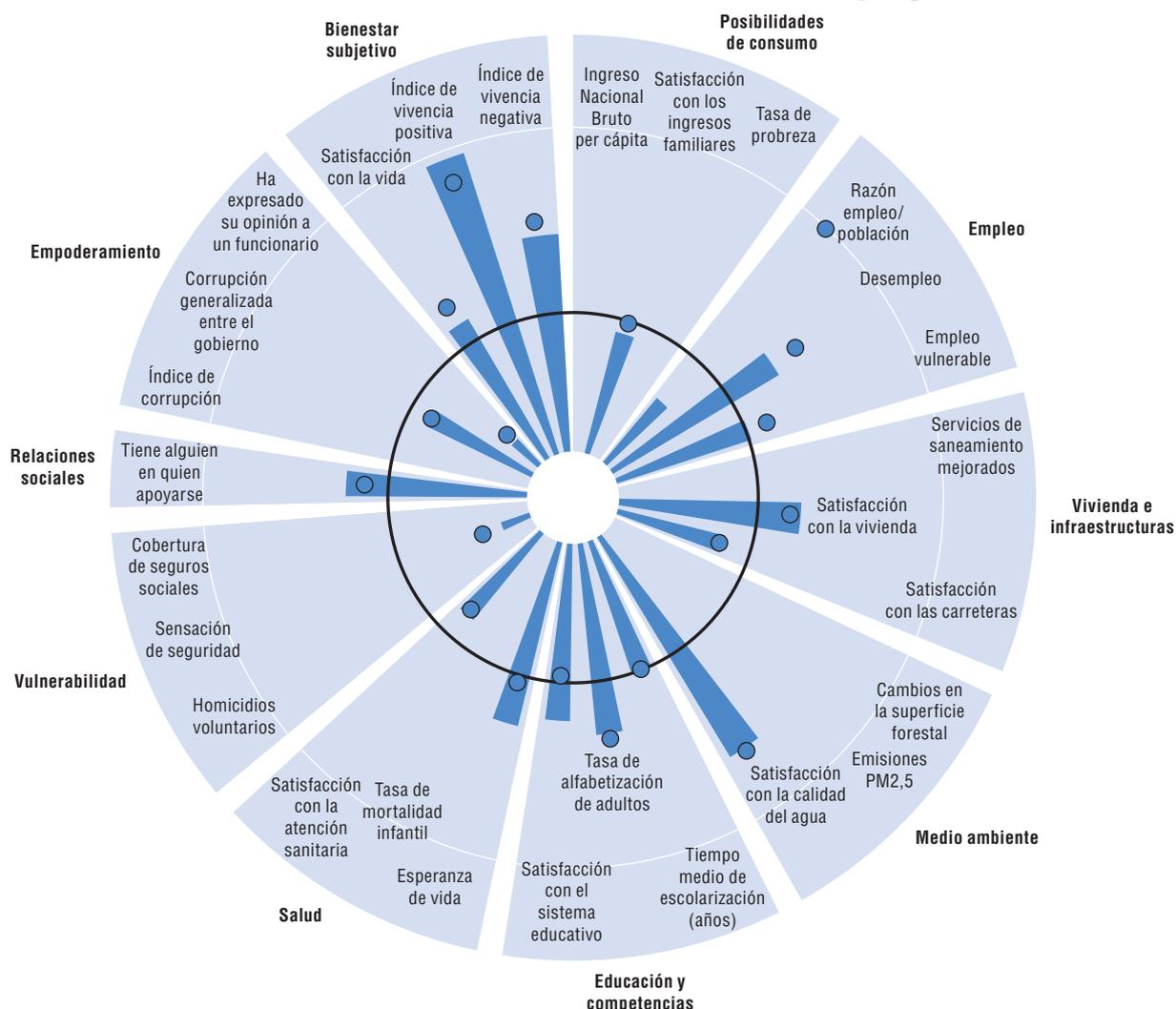
notablemente desde que el país se incorporara al ranking en 2002 como uno de los países con mayor percepción de corrupción entre los clasificados (98/102). Entre 2010 y 2016 remontó 23 puestos en la clasificación para un número total de países que se mantuvo estable. Sin embargo, según la encuesta de Gallup World Poll, el 74% de la población piensa que existe corrupción generalizada entre el gobierno y únicamente el 19% cree que las elecciones son limpias (véase el Capítulo 5). En cuanto a la participación, solo el 8% de las personas han expresado su opinión a un funcionario público, el valor más bajo entre los países de ALC. Por último, únicamente el 28% de la población expresa confianza en el gobierno (véase el Capítulo 5).

La valoración de la propia vida se mide por tres vías distintas a fin de discriminar entre las vivencias cotidianas de las personas (sentimientos y emociones) y su satisfacción general con la vida. Dichas medidas se basan en la idea de que cada cuál es el mejor juez para decir cómo le va la vida (OCDE, 2011). Usando la escala de Cantril (que pide a los encuestados puntuar el global de su propia vida en una escala de 0 a 10, donde 0 representa la peor valoración posible y 10 la mejor), en Paraguay la media de satisfacción con la vida es 5.6, frente a la media de 5.9 para América Latina, por encima de lo que cabría esperar de un país con un nivel de desarrollo similar. Utilizando un conjunto de diez “vivencias” positivas y negativas, Paraguay registra valores más desequilibrados (resultados mejores de lo esperado en las vivencias positivas, e inferiores a lo esperado en las negativas). Estas vivencias incluyen, por un lado, sentirse bien descansado, reír y sonreír, disfrutar, sentirse respetado y aprender o hacer algo interesante y, por el otro, estrés, tristeza, dolor físico, preocupación y encono con el prójimo. Este alto nivel general de bienestar subjetivo, comparado con el que sería esperable por el PIB per cápita del país, es un rasgo distintivo que Paraguay comparte con la mayoría del resto de países de América Latina.

El marco de bienestar dentro de cada dimensión: el caso de las desigualdades de género

El marco de bienestar de la OCDE también tiene en cuenta las desigualdades dentro de cada dimensión, en consonancia con la idea de que el bienestar de la comunidad refleja tanto los resultados promedio como su distribución entre personas de diferentes características. La desigualdad de género, por ejemplo, es un tema transversal que debería medirse para todas las dimensiones de bienestar. Las mujeres tienden a presentar resultados más bajos en la mayoría de esas dimensiones y quedan visiblemente rezagadas en las áreas de empleo, vulnerabilidad, satisfacción con la vida y posibilidades de consumo (Gráfico 1.6). En particular por lo que respecta al empleo, es mayor la probabilidad de que se sitúen fuera del mercado laboral y corren un mayor riesgo de estar desempleadas.

Gráfico 1.6. Diferencia en los resultados de bienestar por género



Nota: Las barras representan los valores de bienestar observados para las mujeres en Paraguay. Los puntos representan los valores de bienestar observados para los hombres. El círculo negro indica los valores que cabría esperar en función del nivel de PIB per cápita de Paraguay obtenidos a partir de un conjunto de regresiones bivariantes, con el PIB como variable independiente y los diversos resultados de bienestar como variables dependientes, para un conjunto muestral de unos 150 países con una población superior al millón de habitantes. Todos los indicadores están normalizados en términos de desviaciones típicas en todo el panel. Los valores observados situados dentro del círculo indican los ámbitos en los que Paraguay obtiene unos resultados peores de lo que cabría esperar de un país con un nivel similar de PIB per cápita. Todos los indicadores se han normalizado, de modo que cuanto mayor sea la longitud de la barra mejor es el resultado.

Fuente: Gallup (2016), Gallup World Poll, <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx> (consulta de 1 de febrero de 2017), Banco Mundial (2016), Indicadores del desarrollo mundial (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), resultados PISA (2009), y Transparencia Internacional (2016), Índice de percepción de la corrupción <http://www.transparency.org>. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748781>

Evaluación del desarrollo de Paraguay y obstáculos principales

Prosperidad

La economía paraguaya se mantiene entre las que más crecen de la región, pero presenta también una gran volatilidad. Este volátil crecimiento obedece principalmente a su dependencia de las producciones agrícola y ganadera como principales actividades

económicas. En estas últimas décadas sus exportaciones se han caracterizado por unos bajos niveles de diversificación y se han concentrado sobre todo en productos como la soja, la carne de res y la electricidad. Así con todo, en los últimos años se viene observando cierta diversificación de los destinos de exportación, entre los que, además de los países vecinos, se estarían abriendo paso la Unión Europea y Asia. Además, se ha asistido a un incremento gradual del contenido tecnológico de las exportaciones; su crecimiento en la década de 2000 ha estado acompañado de una mayor participación (35% frente al 25% previo) de los productos manufacturados basados en la agricultura en las exportaciones totales. La redistribución del empleo desde la agricultura hacia otros sectores, en particular manufacturas y servicios, es indicativa del buen ritmo al que marcha la transformación estructural de la economía. Como resultado de ella, determinados sectores (ganadería, construcción, servicios financieros) han visto acrecentada su participación en el valor agregado, al tiempo que la industria manufacturera realiza una contribución cada vez mayor al crecimiento agregado.

La política monetaria y el régimen de objetivos directos de inflación han ayudado a controlar la volatilidad de los precios y tanto el objetivo explícito como el rango de tolerancia han venido ajustándose gradualmente a la baja. Respaldar el marco de política monetaria pasa ineludiblemente por adoptar medidas que potencien el desarrollo del sistema financiero y del mercado interbancario, así como por supervisar con atención las condiciones de liquidez. La introducción, como parte de un paquete más amplio de reformas macrofiscales, de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y del Consejo Fiscal Asesor ha supuesto un paso importante hacia la sostenibilidad fiscal. Con todo, la aplicación de la LRF ha traído complicaciones y actualmente se está sondeando la posibilidad de modificarla, pues no permite aplicar medidas anticíclicas y supone un limitante para la inversión pública. Las eventuales modificaciones de la LRF actual deberán estudiarse detenidamente, asegurar la credibilidad y comunicarse con claridad. El marco fiscal es sólido, pero la recaudación de impuestos y la inversión de capital deben mejorarse. Pese a su recientes mejoras, en especial en el plano de los impuestos que gravan la actividad nacional, la recaudación de impuestos en Paraguay sigue siendo baja comparada con la que registran los países de referencia. Esto se explica en concreto por las bajas tasas impositivas (véase el Capítulo 6), si bien la evasión fiscal y la informalidad tienen también algo que ver en esto. Las medidas del gobierno para contener el gasto corriente son meritorias, y lo han reducido en los últimos años, permitiendo así un leve aumento del gasto social y la inversión pública. El nivel de inversión en Paraguay, aunque ha comenzado a repuntar, ha sido considerablemente inferior al de los países de la OCDE y América Latina. Paraguay todavía afronta retos significativos en materia de ejecución presupuestaria y gestión de proyectos de inversión pública. Nuevas iniciativas del gobierno para fomentar la inversión de capital contribuirían a impulsar el crecimiento.

Potenciar la productividad y la competitividad es esencial para sostener el crecimiento a largo plazo, si bien persisten varios desafíos que lo dificultan. Aunque Paraguay ha registrado un fuerte crecimiento en los últimos años, la brecha de ingresos sigue siendo alta en comparación con los países de la OCDE, explicándose el grueso de la diferencia por la productividad del trabajo. A pesar de los esfuerzos del gobierno y las medidas aplicadas, subsisten desafíos para impulsar la productividad y la competitividad. En comparación con los países de referencia, los recursos invertidos en actividades de investigación y desarrollo en Paraguay son bajos, por lo que deberían reforzarse la inversión y la participación del sector privado en este ámbito. También existe amplio margen para impulsar la productividad a

través de una mejora de la calidad de la educación y corrigiendo el desfase entre la oferta y la demanda de competencias. La conectividad y las infraestructuras de alta calidad son asimismo fundamentales para elevar los niveles de productividad y mejorar la inclusión social. El marco institucional y regulatorio debería diseñarse de forma que favorezca la competencia, por lo que será bienvenidas iniciativas del gobierno que tengan por fin reducir las barreras a la inversión, al comercio y al emprendimiento.

Las personas

El satisfactorio crecimiento de Paraguay ha traído consigo mejoras en los ingresos, pero la desigualdad aún es sustancial. El reciente período de crecimiento económico ha contribuido a elevar el nivel de vida de muchos paraguayos. En el período 2007-14, el crecimiento de la renta fue generalizado y contribuyó a una caída significativa de la pobreza de ingresos, que pasó del 45% en 2007 al 27% en 2015. La estabilización macroeconómica también ayudó a contener la pobreza, en concreto al limitar la inflación de los precios de los alimentos. A diferencia de lo sucedido con la pobreza, la desigualdad continúa siendo alta en Paraguay y preocupa mucho a los ciudadanos. La desigualdad de ingresos ha disminuido en los últimos cinco años, pero menos que en otros países de América Latina durante la última década. La dimensión territorial es un factor que contribuye de forma importante a la desigualdad. Los niveles de privación monetaria y no monetaria son mayores en las áreas rurales, en términos de pobreza de ingresos, pero también de acceso a agua y saneamiento o a seguros de salud. Los programas sociales de carácter público han ampliado notablemente su alcance desde 2009. Entre ellos, la pensión social y el principal programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) (*Tekoporã*) están teniendo efectos visibles en la pobreza de ingresos, pese a su reducida dimensión. De hecho, en su conjunto, el sistema fiscal y de redistribución paraguayos incide de manera muy limitada en la desigualdad y la pobreza. El impacto de la política social en otras áreas de bienestar es más amplio y está mejor documentado, en particular la prestación de servicios de salud y educativos a menores. La ampliación de la prestación universal gratuita de atención sanitaria por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social también ha contribuido a mejorar los resultados al reducir las brechas en la accesibilidad del servicio, en particular entre los hogares urbanos y rurales. Una notable expansión de los programas de vivienda, cuyos presupuestos se han duplicado con creces en términos reales, hace que desde 2015 sea posible construir hasta 10 000 viviendas al año.

Los resultados de empleo son cuantitativamente buenos, si bien su informalidad y calidad siguen planteando retos importantes. La creación neta de empleo a medio plazo ha sido satisfactoria, compensando con creces el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar. Como resultado, el desempleo es bajo y la tasa de participación en la fuerza de trabajo sigue estabilizada en niveles comparables a los de los países de referencia, pese a lo bajo y volátil de la participación femenina en esa fuerza. La distribución sectorial del empleo apunta a un dinámico proceso de transformación estructural, con un descenso del empleo agrícola de diez puntos porcentuales en favor de los servicios y la construcción. Estos cambios han sido particularmente notables en las áreas rurales, sobre todo en lo que hace a la generación de empleo en el sector secundario. La mencionada transformación se ha reflejado en un aumento constante del trabajo asalariado en los sectores público y privado. A pesar de estos cambios, la calidad del empleo aún supone un problema para muchos trabajadores: quienes se ocupan del trabajo doméstico, los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores por cuenta propia representan el 46% del empleo (en las áreas rurales, casi dos tercios del mismo). La informalidad, que afecta al 64% de los trabajadores fuera

de la agricultura, es un problema serio, que explica por qué el 44.5% de los trabajadores no ganan el salario mínimo y también la baja cobertura de seguridad social. La informalidad plantea un reto al privar de un régimen de protección social adecuado (pensión y seguro de salud) a los trabajadores independientes. El empleo informal se ha reducido de media un punto porcentual al año en el último quinquenio, un ritmo relativamente lento dados el proceso de transformación estructural en curso y el predominio de la informalidad. Las instituciones del mercado laboral son relativamente débiles, con bajas tasas de afiliación sindical y muy poca negociación colectiva. Si bien la legislación sobre protección del empleo no es particularmente estricta, los elevados salarios mínimos (comparados con los de mercado) y las normas de cotización a la seguridad social hacen gravosa la formalización para los trabajadores.

Los resultados de educación reflejan progresos, pero también margen de mejora. Si bien esos resultados se corresponden con el nivel que cabría esperar de su nivel de desarrollo, en el caso del nivel educativo de los adultos, Paraguay se sitúa, con un promedio de años de escolarización de 8.7, entre los países peor posicionados de los de referencia. Los niveles educativos de las cohortes educadas desde 1990 son significativamente más altos, si bien la esperanza de vida escolar estimada del país es menor que en los países de referencia, lo que hace dudar de si esos logros bastarán para ponerse a su altura. Aunque las limitaciones en la capacidad estadística dificultan analizar el acceso a la educación, los datos de encuestas indican que, gracias en parte a reformas educativas anteriores que ampliaron la cobertura, el acceso es ahora casi universal en educación primaria y secundaria baja, salvo en las regiones indígenas. Las brechas en el acceso a la escuela aún son importantes en educación pre-primaria y secundaria alta; y, en ambos casos, las diferencias entre las áreas rurales y urbanas siguen siendo significativas. En los últimos años el progreso ha sido notable en educación secundaria y sobre todo en educación terciaria, donde el acceso ha aumentado rápidamente; no obstante, las tasas brutas de matrícula, del 35%, siguen siendo bajas comparadas con las que registran los países de referencia. La calidad de la educación sigue planteando un gran desafío. Los resultados del aprendizaje no están a la altura de las competencias esperadas, según se refieren en el plan nacional de estudios (tal es el caso para casi tres cuartas partes de los alumnos de tercer grado) ni a la de los que obtienen los países de referencia de la región. Entre los principales retos que afronta el sector educativo se cuentan las carencias de capacitación del personal docente y las insuficiencias en infraestructuras. Mejorar la capacitación de los docentes es uno de los objetivos clave del programa nacional de becas de posgrado en el exterior (BECAL) creado recientemente, que también financia estudios de postgrado para investigadores y expertos en ciencia y tecnología. El Fondo Nacional de Inversión Pública y de Desarrollo (FONACIDE), creado en 2012, destina recursos procedentes de las regalías de la central hidroeléctrica binacional de Itaipú a educación, investigación e infraestructuras sociales. FONACIDE ha sido fundamental para sostener la mejora del financiamiento en apoyo de la educación, especialmente a través de la inversión en escuelas. Pese a la recuperación del gasto público en educación y a la asignación finalista que se hace de los fondos a infraestructuras sociales, la limitada capacidad de absorción condiciona el ritmo al que pueden superarse estos desafíos.

La fragmentación del sistema de protección social y la informalidad reducen la eficiencia en la prestación de servicios sociales. El predominio del empleo informal y las normas de cotización de los trabajadores por cuenta propia limitan la cobertura de la seguridad social contributiva al 22% para el sistema de pensiones y al 29% en el caso del seguro de salud. El sistema de pensiones se caracteriza por una multiplicidad de regímenes,

sujetos a escasa regulación y con grados de solvencia financiera diversos. Las generosas disposiciones del régimen general contrastan con la baja cobertura y la ampliación de la pensión no contributiva a cargo de los presupuestos generales del Estado. El sistema de salud también está fragmentado en sus vertientes financiera y de prestación de los servicios. Pese a los avances en la provisión gratuita y universal de servicios de salud, la eliminación del copago por los usuarios de los servicios del Ministerio de Salud y los programas para dispensar gratuitamente medicamentos a determinadas categorías de pacientes, la sanidad se la costean en gran medida las propias familias, y se estima que los pagos directos por los usuarios llegaron a representar nada menos que un 49% en 2014. Los elevados pagos directos dificultan el uso efectivo de los servicios de salud y refuerzan las desigualdades en el estado de salud. Por su parte, los programas de asistencia social y apoyo al ingreso están fragmentados, con objetivos que se solapan y diferencias en los métodos de identificación de los beneficiarios. La consolidación de medidas contra la pobreza en el marco de un programa general (*Sembrando Oportunidades*), la aplicación sostenida de un único instrumento de clasificación a efectos de elegibilidad y una mejor coordinación ante cada caso están contribuyendo a mejorar la eficiencia. Puesto que el impacto de las transferencias en la pobreza monetaria es relativamente pequeño, existe margen para mejorar la eficacia mediante una acción institucionalmente coordinada. Para tener éxito ante la informalidad es indispensable coordinar el diseño de programas, así como su aplicación y ejecución.

El planeta

La geografía ha dotado a Paraguay de uno de los ecosistemas más biodiversos del mundo. Con acceso a un vasto bosque tropical e ingentes recursos hídricos, el país dispone de medios abundantes para desarrollar la agricultura y la ganadería. Su mix energético, basado en la generación hidroeléctrica, es uno de los más limpios de la región, y le permite mantener una baja intensidad en emisiones de dióxido de carbono en su economía y gestionar bien la contaminación atmosférica. Las emisiones totales de gases de efecto invernadero también se mantienen en niveles relativamente bajos. Sin embargo, la actual expansión económica, basada sobre todo en el uso del suelo para el desarrollo agropecuario, ejerce una creciente presión ambiental en el país. La deforestación continúa siendo uno de los problemas más acuciantes para la sostenibilidad ambiental.

Si bien los costos son comparativamente más bajos que los de otros países, el acceso de una gran parte de la población a servicios públicos como agua, saneamiento y gestión de residuos sigue siendo limitado, persistiendo además disparidades regionales en cuanto a la calidad y la distribución de esos servicios. El rápido proceso de urbanización ha redoblado la presión sobre la capital Asunción y las ciudades intermedias, y la escasez y la mala calidad del agua preocupan a las autoridades, especialmente en las áreas urbanas. En las rurales, la prevención de catástrofes naturales ha cobrado importancia después de dos episodios recientes que afectaron a la producción agrícola.

Para sostener la dinámica económica actual y garantizar que beneficie a toda la población, Paraguay debe incorporar a su agenda de desarrollo el uso sostenible de los recursos y las capacidades ambientales. La protección del medio ambiente no satisface todas las necesidades. El marco regulatorio contra la deforestación es insuficiente y no se está aplicando, requiriéndose más apoyo para reforzar el entramado institucional, en concreto a nivel local. La gestión de residuos es otro motivo de preocupación, y se basa fundamentalmente en los vertederos como método de eliminación principal.

Al disfrutar de acceso a una abundante energía hidroeléctrica limpia, Paraguay podría situarse a la vanguardia de la política ambiental en la región, promoviendo energías renovables, desarrollando técnicas de eficiencia energética y mejorando la utilización de la energía en el transporte, entre otros ámbitos. Ahora bien, solo el 29% del total de la energía que se consume proviene de esta electricidad limpia, siendo así que el resto de ella se obtiene de combustibles y biomasa. El transporte, que representa casi el 90% de las emisiones de gases de efecto invernadero del país, es un ámbito abierto a mejoras, que podrían pasar por la introducción de sistemas basados en la electricidad. También podrían establecerse incentivos para reducir el consumo de biomasa en el sector industrial. La mejora del ordenamiento del suelo será fundamental de cara a la puesta en práctica de un plan estratégico en materia de medio ambiente.

Paz e instituciones

La visión de Paraguay para 2030 contempla un Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente y que promueve la igualdad de oportunidades. Las instituciones de gobernanza están aún atravesando por profundas transformaciones. La democracia paraguaya todavía se halla en fase de consolidación. El proceso de consolidación desde la transición a la democracia en 1989 ha sido complicado. Menos de la mitad de los ciudadanos paraguayos opina que el sistema democrático sea preferible a cualquier otra forma de gobierno, y menos de la cuarta parte están satisfechos con cómo funciona la democracia en el país. La satisfacción con la democracia casi se dobló entre 2006 y 2015, y ello pese a varios episodios de inestabilidad política, que pusieron a prueba la resiliencia de las instituciones democráticas del país. Para asegurar el Estado de Derecho en Paraguay es crucial seguir reforzando el sistema judicial. Solo el 28% de los ciudadanos confía en la judicatura, frente a un 42% en los países de referencia y un 54% en la OCDE. Quienes viven en áreas urbanas y han cursado estudios superiores manifiestan un mayor nivel de confianza en la institución, ya que están en mejores condiciones de superar las barreras que dificultan el acceso a ella. El problema de la justicia remite a una serie de limitaciones, como el abanico de funciones que desempeña la Corte Suprema además de su función central de administración de justicia, el número relativamente reducido de jueces y la influencia generalizada de instituciones informales endémicas que limitan la independencia judicial.

La percepción de inseguridad personal es comparativamente alta en Paraguay, si bien la distribución de la violencia es desigual, siendo más prevalente en las zonas fronterizas. La tasa de homicidios ha disminuido considerablemente en los últimos años, concentrándose en unos pocos departamentos de las zonas fronterizas y en el área en la que opera el grupo guerrillero del Ejército del Pueblo Paraguayo. A pesar de las medidas ya activadas, el contrabando, el tráfico de drogas, la falsificación y el blanqueo de capitales siguen prevaliéndose de la porosidad de las fronteras y de la débil observancia de la ley.

La capacidad del gobierno está condicionada por su tamaño, relativamente pequeño. El gasto público alcanzó en 2015 el 25% del PIB, frente a medias del 34% en los países de ALC y del 45% en los de la OCDE. El empleo público también es relativamente reducido. Una planificación estratégica que procure la combinación correcta de competencias en el servicio civil en los próximos años ayudaría al gobierno a alcanzar los objetivos estratégicos y a aumentar la eficiencia, la capacidad de respuesta y la calidad en la prestación de los servicios. A su vez, para elevar los niveles de confianza en el gobierno, que siguen siendo bajos, se requieren mejoras en la prestación de esos servicios y mantener el compromiso con la inclusión, la transparencia y la eficiencia. La satisfacción con esa prestación plantea,

en efecto, un reto significativo en Paraguay. Mientras que la satisfacción con el sistema educativo es relativamente alta, la que despiertan la atención sanitaria, las infraestructuras de transporte y el sistema de transporte es baja en comparación con los países de referencia, y menor aún, en particular, para los habitantes de las áreas rurales y los más desfavorecidos.

Paraguay ha avanzado en el desarrollo de un sistema de integridad exhaustivo y coherente, en el que la transparencia desempeña un papel importante; con todo, garantizar su eficacia sigue constituyendo un gran reto. La percepción de corrupción por parte de la ciudadanía es alta en comparación con la de otros países de la región, y apenas ha cambiado en los últimos diez años. El gobierno ha emprendido varias iniciativas en el marco de su Plan Nacional de Prevención de la Corrupción. Entre ellas, un pilar institucional clave ha sido la creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), que ha coordinado con éxito todas las instituciones del poder ejecutivo para que establezcan una unidad de lucha contra la corrupción, y ha contribuido además a sensibilizar sobre cuestiones de integridad en el sector público. Los esfuerzos por asegurar la transparencia son cruciales en la lucha contra la corrupción. Paraguay ha avanzado con decisión en combatir la corrupción en la contratación pública al hacer pública en línea toda la información sobre licitaciones y adquisiciones e incluir en la plataforma electrónica del organismo responsable de las contrataciones públicas una función a través de la cual pueden denunciarse anónimamente posibles actos de corrupción. El suministro obligatorio de información sobre el uso de los recursos públicos, incluida la remuneración de los funcionarios, y la ley sobre transparencia y acceso a la información aprobada en 2014 han reforzado igualmente la estrategia oficial de fomentar la vigilancia ciudadana de los asuntos públicos. Persisten con todo retos importantes, como velar por que exista la voluntad pública de dar trámite a las denuncias que se presentan, de las que tan solo un pequeño número ha dado hasta ahora lugar a la iniciación de una investigación administrativa; el limitado alcance del mandato de la SENAC, centrado únicamente en la malversación y no en otras formas de corrupción, y la ausencia de una regulación específica que brinde protección a los denunciantes.

El desarrollo de la estrategia de gobierno abierto en Paraguay ha alentado la adopción de un enfoque global de gobierno para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías con miras a reforzar la gobernanza. Tras un primer plan de acción, en el que la mayoría de las actuaciones estaban de hecho vinculadas con el desarrollo de sistemas de información y no tanto con mecanismos de participación cívica y de rendición de cuentas, y que concitó cierto grado de oposición, el plan de acción del período 2014-16 se diseñó siguiendo un enfoque participativo que sumó a 12 instituciones públicas y nueve organizaciones de la sociedad civil. El avance, en forma de reforma legal e institucional, ha sido notable y Paraguay ocupa ahora el cuarto lugar entre los países de América Latina con información en el Índice de Datos de Gobierno Abierto de la OCDE, situándose de hecho en él por encima del promedio de la OCDE. Si bien se han dedicado esfuerzos considerables a mejorar la apertura dando acceso a la información, queda aún por adaptar la información pública a las necesidades de los ciudadanos y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

Alianzas y financiamiento del desarrollo

El análisis de los flujos de financiamiento del desarrollo revela que éstos son exiguos en Paraguay comparados con los que se registran en los países de referencia y la OCDE. Dada la prudente orientación presupuestaria del país y su baja dependencia de la deuda pública, el financiamiento público del desarrollo proviene sobre todo del margen de maniobra fiscal

del Estado. A él contribuyen los elevados ingresos no tributarios idiosincrásicos de las dos centrales hidroeléctricas binacionales, si bien al mismo tiempo se ve limitado por unos ingresos tributarios relativamente bajos, consecuencia de unas tasas impositivas reducidas y de unos índices de evasión fiscal superiores al promedio regional. El peso del gasto no discrecional, que representan casi la mitad del gasto público total, también limita el margen de maniobra fiscal. El país ha logrado recientemente avances notables en ambos frentes. Los ingresos tributarios han aumentado desde 2000 en 5.4 puntos porcentuales de PIB y se han aplicado importantes reformas fiscales, entre ellas la paulatina introducción desde 2012 del impuesto a la renta personal, la ampliación del IVA al sector agrícola y la introducción en 2014 de un nuevo impuesto que grava la renta de las actividades agropecuarias. También se están tomando medidas para limitar el crecimiento de la masa salarial pública y reducir el peso del gasto no discrecional. Dichas medidas han permitido crecer a la inversión pública y los gastos de capital a tasas muy superiores a las del gasto corriente, si bien el peso de este último, el 85% del gasto total, sigue siendo elevado.

Los flujos privados de financiación del desarrollo, que representan el 5.5% del PIB, son relativamente modestos en comparación con unos flujos público que equivalen al 11.8% del PIB. La afluencia de inversión extranjera directa (IED) aún es escasa, cifrándose en un 1.16% del PIB en 2016, la tercera menor de la región. Sin embargo, la importancia de la IED está creciendo y la estrategia oficial de atracción de inversiones está dando fruto. La IED neta representó, de media, el 1.7% del PIB en el período 2010-16, por encima de la registrada en períodos anteriores, y las entradas crecieron un 5% en 2016, en claro contraste con la tendencia en la región de América Latina, donde cayeron un 9%. El reciente dinamismo de la IED responde en parte a las medidas adoptadas para crear un marco regulatorio atractivo y atraer inversiones. Estas medidas han contribuido a transformar la composición de la inversión, con un aumento notable de la industria maquiladora, una mayor diversificación en los países de origen y el desarrollo de sectores con mayor potencial de creación de empleo, como por ejemplo el auxiliar del automóvil.

Aunque el sistema financiero paraguayo constituye, por su estabilidad, un importante activo para el desarrollo, debe seguir reforzándose y haciéndose más inclusivo. El sector bancario está bien capitalizado, tiene suficiente acceso a fuentes de financiamiento vía depósitos y es muy rentable. La concesión de crédito se ha acelerado en estos últimos años, con un crecimiento medio del crédito bancario en el período 2005-15 del 26%, y del 43% en 2015 en el caso del concedido al sector privado. Para financiar mejor el desarrollo ha de reforzarse la regulación del sector financiero en su conjunto, no solo la del bancario. Además, los amplios diferenciales de tasas de interés y la dependencia del financiamiento a corto plazo reflejan restricciones en cuanto a la calidad y la disponibilidad de información sobre los acreedores, al igual que la dependencia del crédito al consumo. La inclusión financiera en el país, pese al rápido crecimiento del crédito, aún es muy baja y desigual. En conjunto, estos obstáculos impiden que la contribución del sector financiero al desarrollo del país sea todavía mayor.

Principales obstáculos para el desarrollo de Paraguay

Los principales obstáculos para el desarrollo identificados en la primera fase del EMDP están interrelacionados y hunden sus raíces en la historia institucional y económica del país, así como en su modelo de crecimiento. La senda de desarrollo de Paraguay ha dependido en gran medida del desarrollo de la ganadería extensiva y de una agricultura mecanizada altamente productiva, en un contexto de elevada concentración de la propiedad de los

factores de producción, sobre todo de la tierra. Como resultado de ello, la distribución primaria del ingreso nacional y de las oportunidades en el territorio es desigual, al tiempo que los recursos ambientales sufren intensas presiones. La economía nacional ha avanzado subida a lomos de un Estado cuyo alcance es relativamente limitado, con una presión fiscal y un gasto público relativamente bajos y varios mercados poco o nada regulados, y en la que el control directo de la actividad económica por el Estado es poco frecuente, con la salvedad de las industrias de red y, en particular, la de la energía. En ese contexto, las relaciones de poder que permeaban el Estado bajo el régimen autoritario a través de ciertos usos informales, y que persisten hasta cierto punto, van en detrimento de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, de la igualdad de trato y de una eficaz observancia de la ley.

Cuadro 1.1. Principales obstáculos para el desarrollo de Paraguay

Principales obstáculos identificados	Resultados relacionados	Capítulos
Bajos niveles de diversificación, dependencia de la agricultura	Alta volatilidad del crecimiento	Capítulo 2
	Tendencia a la deforestación	Capítulo 4
Bajos niveles de inversión	Carencias en infraestructuras	Capítulo 2
	El crecimiento potencial es menor de lo que podría ser con mayores flujos de inversión	Capítulo 6
Carencias en infraestructuras	Competitividad perjudicada por los costos de transporte	Capítulo 2
	Conectividad limitada	Capítulo 3
	Desigualdades territoriales	Capítulo 4
	Efectos sobre la salud	
Margen de maniobra fiscal limitado	Inversión pública limitada	Capítulo 2
	Capacidad limitada de los organismos gubernamentales	Capítulo 5
Predominio de la informalidad	Bajos ingresos tributarios	Capítulo 2
	Predominio de empleos de baja calidad y mal remunerados	Capítulo 3
Competitividad y atracción de IED	Capacidad de innovación limitada	Capítulo 2
	Flujos de entrada de IED relativamente escasos	Capítulo 6
Potencial de desarrollo sin explotar en el sector financiero	Exiguos flujos de financiamiento privado para el desarrollo	Capítulo 6
	Carencias regulatorias en el sector financiero	
	Desigualdad en la inclusión financiera	
Bajos niveles educativos y pobres resultados del aprendizaje	Persistencia de la desigualdad	Capítulo 3
	Menor potencial de innovación y mejora productiva	Capítulo 2
Escaso impacto del sistema fiscal y de transferencias sobre la desigualdad	Desigualdad de ingresos	Capítulo 3
Sistema de protección social fragmentado	Baja cobertura del seguro social	Capítulo 3
	Eficacia limitada del gasto social	Capítulo 6
	Riesgos para las finanzas públicas (pasivos por pensiones)	
Débil marco institucional para la protección del medio ambiente	Deforestación	Capítulo 4
Deficiencias en el ordenamiento y la administración del suelo	Desigualdades territoriales acentuadas por la falta de una planificación urbanística	Capítulo 4
	Debilidad de las finanzas públicas locales	
	Acceso limitado de los agricultores al capital	
Predominio y percepción de la corrupción	Desigualdad en el acceso y uso de los servicios públicos, incluido el sistema de justicia	Capítulo 4
	Reduce el atractivo inversor y dificulta los negocios	Capítulo 2
Capacidad limitada del gobierno de prestar un servicio público de calidad a todos los ciudadanos	Desigualdad en el acceso y uso de los servicios públicos	Capítulo 5
Debilidades en la cobertura y calidad de la regulación	Las cargas administrativas obstaculizan el emprendimiento	Capítulo 2
	Insuficiente desarrollo de las normativas en materia de competencia y protección del consumidor	Capítulo 6
	Alcance limitado de la regulación del sector financiero	

Fuente: Autores.

Habida cuenta del modelo de desarrollo del país, el gobierno paraguayo afronta dos grandes desafíos para hacer realidad su visión: dirigir la economía hacia un crecimiento sostenible a medio plazo y mejorar la capacidad de corregir la desigualdad. Un modelo de desarrollo basado en la agricultura como el desplegado complica ambas tareas. La agricultura mecanizada genera pocos puestos de trabajo, y la baja diversificación explica en parte el alto grado de informalidad en la economía, ya que muchos se crean sus propios trabajos en sectores de servicios de bajo valor agregado. A su vez, esa informalidad alimenta la desigualdad de ingresos y merma la eficacia en la recaudación de impuestos, lo que reduce todavía más la capacidad del Estado para incidir en la redistribución de los ingresos y orientar la transformación estructural de la economía.

Este sistema está evolucionando gracias a los cambios obrados en la política fiscal y a una emergente diversificación. Un cambio importante tuvo lugar en 2014 con la reforma fiscal, que supuso la ampliación del IVA a los productos agrícolas y la introducción de un nuevo impuesto que grava la renta de las actividades agropecuarias. En conjunto, esas reformas elevaron significativamente la contribución fiscal del sector al erario público, que, no obstante ello, se mantiene aún por debajo de su peso en el ingreso nacional. Otro desarrollo clave es la transformación estructural en curso. El progresivo desarrollo de la cadena de valor ligada a la agroindustria misma podría crear indirectamente más empleo en empresas que ofrecen servicios a los productores agrícolas (asistencia técnica, comercialización de insumos como semillas, finanzas, transporte y otros), si bien muchas de esas actividades requieren mano de obra cualificada. Aunque la idea central de la política industrial en Paraguay se basa en aprovechar las ventajas comparativas que se presentan conforme se remonta la cadena de valor de los productos agrícolas y se desarrolla la agroindustria y sus servicios relacionados, recientemente también se han desarrollado sectores no tradicionales, especialmente a modo de maquilas integradas en cadenas de valor globales.

Uno de los principales retos para Paraguay es afianzar las fuentes de prosperidad económica que sostendrán el crecimiento en el medio plazo. La elevada contribución actual de la productividad total de los factores al crecimiento económico es un síntoma alentador de la transformación estructural en curso y del desarrollo institucional del país. Sin embargo, la contribución de la acumulación de capital es menor de lo que cabría esperar de la posición relativa del país en la región y del potencial que existe, a juzgar por las considerables necesidades de infraestructuras, de inversiones productivas con una rentabilidad económica y social. Los esfuerzos del sector público en este sentido son dignos de mención. Dentro de los límites que impone la Ley de Responsabilidad Fiscal, la inversión pública ha crecido con rapidez en los últimos años y están tomándose medidas para incrementar los ingresos fiscales y equilibrar mejor la composición del gasto. Una elevada proporción de ingresos no tributarios se destina con carácter finalista a infraestructuras, blindándolos de ese modo de injerencias políticas. Sin embargo, dado el tamaño del Estado paraguayo, lo anterior no bastará. El muy prudente enfoque del país ante el endeudamiento exterior ha llevado al gobierno a instrumentar medios de intervención capaces de atraer financiamiento privado, como las alianzas público-privadas.

El segundo gran reto pasa por hacer más inclusiva la senda de desarrollo. Mejoras adicionales en infraestructuras contribuirían a una mejor integración territorial, pues multiplicarían las oportunidades económicas y la capacidad de prestar servicios públicos en zonas remotas. En lo que respecta a las políticas sociales, los programas emblemáticos de asistencia social han crecido rápidamente en estos últimos años; sin embargo, la fragmentación de la protección social condiciona su eficacia y socava la igualdad de

oportunidades. El predominio del empleo informal es una causa clave de esta fragmentación, de la cual una dimensión importante es la dicotomía que se plantea entre el sistema de seguridad social –que abarca a los trabajadores ocupados formales– y los sistemas no contributivos, que dan cobertura a los trabajadores informales o a los segmentos de la población en situación de pobreza.

Mejorar los resultados educativos es un elemento esencial para materializar las aspiraciones de todos los ciudadanos. Es, además, un elemento crítico para reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos de mercado. A medida que se intensifica la transformación estructural y la migración interna, la capacidad de quienes se incorporen a los sectores manufacturero y, en especial, al de servicios para hacerlo en segmentos más productivos también resultará decisiva para garantizar que la transformación estructural contribuye efectivamente al crecimiento de la productividad nacional. Los éxitos recientes en lo que hace a garantizar la calidad de la educación y extender la formación profesional y la educación en el puesto de trabajo deberían alentar nuevas iniciativas en esos ámbitos, a fin de posibilitar una mejor adecuación de la educación a las necesidades del mercado laboral.

Potenciar la inclusión también requiere patrones de producción más inclusivos, capaces de ofrecer oportunidades de ganarse la vida a grupos vulnerables en cualquier parte del país. El PND considera de hecho conjuntamente el desarrollo regional y la diversificación productiva como una de las 12 estrategias que se propone aplicar. En la actualidad, esta estrategia se centra en aumentar la productividad y propiciar oportunidades para la agricultura familiar. El desarrollo de empleos formales en el sector manufacturero en áreas rurales y la importancia de las actividades no agrícolas para estimular el desarrollo rural en la región y en otros lugares sugieren que dicha estrategia debería contemplar para la cadena de valor agroalimentaria actividades más allá de la estrictamente agrícola.

Los principales obstáculos identificados pueden agruparse en dos planos que se superponen: los obstáculos que dificultan la transformación estructural y el crecimiento sostenible, y los que limitan las capacidades del Estado. En cada uno de estos planos cabe identificar tres ámbitos de actuación prioritarios.

La transformación estructural que permite aflorar nuevas fuentes de crecimiento podría fomentarse:

- Insistiendo en la aplicación de medidas orientadas a colmar las carencias cuantitativas y cualitativas en **infraestructuras**, principal componente del déficit histórico de inversión que sufre Paraguay, que afecta a la rentabilidad potencial de las nuevas inversiones, así como a su localización geográfica.
- Adoptando un enfoque sistémico para la reforma de la **educación**, de manera que se potencien los niveles educativos y se mejore la correspondencia entre las competencias que auspicia el sistema educativo y aquellas que la economía demanda.
- Perseverando en la adopción de medidas que refuercen la **gobernanza** y que garanticen que la gestión de los asuntos públicos esté presidida por la eficiencia y la equidad, y sea percibida en tanto que poseedora de tales atributos.

La capacidad del Estado para encaminar la economía por una senda de crecimiento sostenible y promover el desarrollo social se podría fortalecer:

- Aflorando nuevo **financiamiento para el desarrollo** a través de la movilización de recursos internos y la atracción de flujos de inversión privados.

- Abordando la **informalidad** y la **fragmentación del sistema de protección social** que ocasiona, pues ambas limitan la eficacia de la acción pública a la hora de reducir la pobreza y redistribuir los ingresos. Solucionar este problema exigirá acometer reformas en las áreas de pensiones de jubilación, salud y asistencia social, así como adoptar un enfoque integrado para abordar la informalidad.
- Adoptando un **enfoque territorial** para las políticas públicas, que tenga en cuenta las ventajas comparativas y las circunstancias concretas de cada territorio, y que se apoye en los planes locales de desarrollo.

Notas

1. Este período corresponde a lo que Arce, Krauer y Ovando (2011) bautizaron como el “gran retardo”.
2. El Gráfico 1.2 incluye transferencias de la administración central a organismos descentralizados y autónomos, si bien los datos disponibles no reflejan el gasto de la totalidad de esos organismos.
3. Las medidas de ingresos referidas a los hogares y a la economía en su conjunto pueden variar de forma sustancial, tanto en términos estáticos como dinámicos, sobre todo en aquellos que presentan una marcada dependencia de los recursos naturales y donde una parte importante de los ingresos de la producción se transfiere al extranjero. Es necesario destacar que la medida ideal de las condiciones de vida de los hogares es una medida del ingreso familiar neto disponible ajustado, pero dado que muchos países en desarrollo no disponen de este dato, el estudio utiliza el Ingreso Nacional Bruto (INB).
4. Los servicios mejorados de saneamiento consisten en inodoros con descarga de cisterna o de sifón (a un sistema de alcantarillado canalizado, fosa séptica o letrina de pozo), letrinas de pozo mejoradas con ventilación, letrinas de pozo con losa o inodoros de compostaje.
5. Las estimaciones del país basadas en muertes registradas no son comparables debido a una marcada infranotificación. Según el Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas para la Estimación de la Mortalidad Infantil, la tasa de mortalidad infantil en Paraguay (21%) fue 3 puntos por millar más alta que la media regional (18%) (UNICEF, 2015).

Referencias

- Arce, L.D., J.C. Herken Krauer y F. Ovando (2011), “La economía del Paraguay entre 1940-2008: crecimiento, convergencia regional e incertidumbres”, Documento de trabajo n° 5, en *Paraguay. 200 Years of Independent Life. From Instability and Stagnation to the Challenge of Sustainable Growth and Social Equity Series*. Tinker Foundation y CADEP, Asunción.
- Banco Mundial (2016), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), Washington, DC. <http://data.worldbank.org>.
- BCP (2017), Anexo estadístico del informe económico (base de datos), Banco Central del Paraguay, <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>.
- Boarini R., A. Kolev y A. McGregor (2014), “Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework”, *OECD Development Centre Working Paper No. 325*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en>.
- DGEEC (2015) *Paraguay: Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural, por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015*. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, octubre, www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf.
- Fernández Valdovinos, C. G. y A. Monge Naranjo (2004), “Economic Growth in Paraguay”, *Serie de Estudios Económicos y Sociales*, RE1-04-009, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Gallup (2016), *Gallup World Poll*, <http://www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx> (consultado el 1 de junio de 2017).
- Gobierno Nacional de Paraguay (2014), *Plan Nacional de Desarrollo. Construyendo el Paraguay del 2030*, <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.
- Investor (2015), *Agricultura y desarrollo en Paraguay*, Unión de Gremios de la Producción, Asunción.

- Masi, F. (2014), “2015: El crecimiento económico y el factor agroalimentario”, en *Economía y Sociedad* n° 27, CADEP, Asunción, www.cadep.org.py/2015/10/economia-y-sociedad-n31-2.
- Ministerio de Hacienda (2017), “Evolución del gasto social de 2003 a 2017”, Asunción, <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=275>.
- OCDE (2015), *PISA 2015 Results (Volume I), Excellence and Equity in Education* [Resultados de la prueba PISA 2015 (volumen I): Excelencia y equidad en la educación], PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OCDE (2011), *How's Life? Measuring Well-being [¿Cómo va la vida? Medición del bienestar]*, OECD, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.
- ONU (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, A/RES/70/1, Naciones Unidas, Nueva York. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S.
- Transparency International (2016), *Índice de percepción de la corrupción* (base de datos), <http://www.transparency.org>.
- UNESCO (2017), *UIS.stat* (base de datos). <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx> (consultado en septiembre de 2017).
- UNICEF (2015), “Levels & Trends in Child Mortality”, Estimaciones del Grupo Interinstitucional para la Estimación de la Mortalidad Infantil (UN IGME), UNICEF, OMS, Banco Mundial, PNUD.

ANEXO 1.A1

Relatos de éxito en el Paraguay del 2030

Los participantes en el taller “Paraguay: futuro, desafíos y entorno mundial” elaboraron en el mismo relatos que describían la vida de los ciudadanos corrientes en un Paraguay del 2030, en un futuro en el que la política de desarrollo habría logrado sus objetivos. A continuación se resumen sus historias.

“Aracy González tiene 40 años y es funcionaria pública. Vive en San Lorenzo, aunque trabaja en Asunción. Tras tomar un desayuno saludable, utiliza el transporte público para ir a trabajar. Escolares, deportistas y profesionales también utilizan el mismo medio de transporte, deseosos de ir a trabajar. Mientras viaja, Aracy obtiene información útil para su trabajo gracias a las TI. Su tiempo de trabajo es flexible, solo acude a la oficina 2 o 3 días por semana. Su trabajo se mide por su productividad y no por el tiempo que pasa en la oficina. Todo lo hace electrónicamente. En su camino de vuelta recoge a sus hijos en el centro comunitario. No hay empleo informal. Todos los servicios públicos quedan a mano en la comunidad: educación, actividades de ocio, etcétera. Cumplió sus objetivos y está contenta.”

“Jasmine tiene 32 años y es de Carapeguá. Estudió Administración en una universidad en las afueras de Asunción. En Carapeguá hay un matadero de ganado porcino, donde está contratada como jefa de departamento. Se levanta a las 4 de la mañana y trabaja hasta las 2 de la tarde, y tiene coche propio. Jasmine está cubierta por la seguridad social, un instituto de previsión social (IPS) reformado y capitalizado con recursos procedentes de Itaipú. Tiene 2 hijos, de 4 y 6 años de edad. Su esposo trabaja en una granja de 7 hectáreas, en un programa para la producción de piensos para cerdos. Llega a casa a tiempo para recibir a los niños que vuelven de la escuela, donde estudian hasta las 4 de la tarde. Una vez al año disfrutan de unas vacaciones en la costa de Brasil. Viven con sus padres, que no tienen seguro pero sí reciben algunos subsidios del gobierno. A Jasmine le gusta su casa y se alegra de que no tuviera que vender sus tierras y mudarse a la ciudad, aunque disfruta de algún viaje ocasional a Asunción para visitar sus centros comerciales y tiendas. Jasmine participa en un club de mujeres y los niños van de pesca los fines de semana.”

“Estanislao Bacete tiene 33 años y vive en Bache San Pedro. No fue a la universidad. Está casado con Juana, que tiene 30 años. Tienen 2 hijos de 8 y 10 años: Juanita y Pedrito. Son agricultores, pero viven cómodamente, pues su cosecha tiene pocos riesgos de producción y está integrada en una cadena de valor. La familia disfruta de una dieta saludable, con un desayuno en familia equilibrado todas las mañanas con leche fresca. Los niños van a la escuela en transporte público y la escuela tiene un solo turno. Juanita participará en las Olimpiadas Matemáticas en México. Su sueño es obtener una beca para estudiar ciencias

económicas en Chicago. Estanislao disfruta de una vida tranquila, con ingresos estables, salud y vacaciones. Se siente un ciudadano integrado capaz de mantener a su familia.”

“Mariana tiene 30 años y en la actualidad estudia en el extranjero para obtener una maestría en ingeniería civil. Originaria de Aripahuari, le han ofrecido empleo en Asunción al finalizar sus estudios y poder cumplir así los requisitos de su beca. Mariana tiene un hijo; no pudo llevarlo a la escuela, pero el padre pidió un permiso laboral para cuidar del niño. Tiene una buena oportunidad de trabajo, con beneficios médicos, seguridad y transporte público eficiente hasta la ciudad. Viven en una ciudad por la que pueden desplazarse en bicicleta o a pie. El padre estuvo un año desempleado, pero quiere conseguir capital para constituir una empresa. Mariana está contenta porque su familia disfruta de bienestar y está en condiciones de cumplir su sueño profesional y contribuir a su país.”

“Juan Pérez tiene 43 años, y tiene esposa y dos hijos. Posee su casa en propiedad, con todos los servicios e Internet 8G. En 2030 la educación en Paraguay es gratuita: uno de los hijos de Juan asiste a una escuela pública, y el otro estudia electromecánica en la universidad. Ambos viajan a clase en un metrobús. Tras formarse en España, la esposa de Juan opositó y consiguió un trabajo de maestra en la misma escuela que su hijo menor. La familia tiene acceso a la seguridad social. Están felices porque tienen acceso a buenas condiciones de salud, infraestructuras y protección social.”

“Hilda tiene 60 años. De sus cinco hijos, dos padecen una enfermedad neurológica. Hilda hace *chipas*, que vende en el mercado; su esposo es pescador. Con capital semilla, constituyó una empresa y convirtió su hogar en casa de huéspedes. El departamento de Alto Paraguay, donde viven, ha experimentado un desarrollo considerable, y las infraestructuras son buenas. Hilda ofrece a los visitantes el “sabor” del patrimonio cultural y gastronómico de Paraguay. Recibe capacitación para la gestión de su posada. Le hace feliz disponer de una fuente de ingresos para sus hijos en el futuro. De hecho, su nivel de ingresos es el mismo que el de su esposo.”

“Rosa María González, de 37 años, es maestra de cuarto grado en la escuela pública local en Coronel Oviedo. Casada y con dos hijos, se graduó con una licenciatura a los 23 años, con una beca. Rosa María está ahorrando para hacer una maestría. Se alegra por sus hijos y está orgullosa de sus logros. El esposo de Rosa es analista de sistemas y trabaja en su propia microempresa. Antes de esto, estudió en el extranjero. Tienen una casa con huerto y poseen un vehículo eléctrico. Sus hijos, de 9 y 6 años, reciben clases de música y robótica. Rosa está feliz de disponer de servicios de salud y educación. Hace dos semanas regresaron de vacaciones y planea llevarlos a hacerse un chequeo médico. Viajan en un transporte público cómodo y fiable.”

“Esperanza, de 18 años, no terminó la escuela secundaria. Es la primogénita de una pareja de granjeros. Sus padres pudieron formar una cooperativa de productores gracias a los subsidios recibidos. La cooperativa de productores fue bien y luego pudieron montar una fábrica de fécula de mandioca. El negocio está bien integrado en una cadena de valor. Los padres de Esperanza también trabajan en programas de responsabilidad social corporativa. El centro local de atención sanitaria se renovó. Con los mayores ingresos de su padre, Esperanza pudo asistir a la universidad. En 2030, con su título, pudo encontrar trabajo en una fábrica.”

Capítulo 2

Hacia un prosperidad compartida en Paraguay

Este capítulo analiza en primer lugar la evolución macroeconómica de Paraguay, examinando los factores que han propiciado el crecimiento económico reciente y los últimos avances en materia de diversificación económica y del comercio exterior. En segundo lugar considera el régimen de objetivos directos de inflación y el marco fiscal. A continuación aborda los niveles de inversión de capital e inversión pública, desgranando algunos de los principales retos de la gestión y ejecución presupuestaria, sobre todo para los proyectos de inversión en infraestructuras, así como la contribución de la inversión al crecimiento. Por último, aborda otros obstáculos que Paraguay debe superar para impulsar aún más la productividad y la competencia, como la innovación, el desfase entre la oferta y la demanda de competencias, las infraestructuras y el marco institucional.

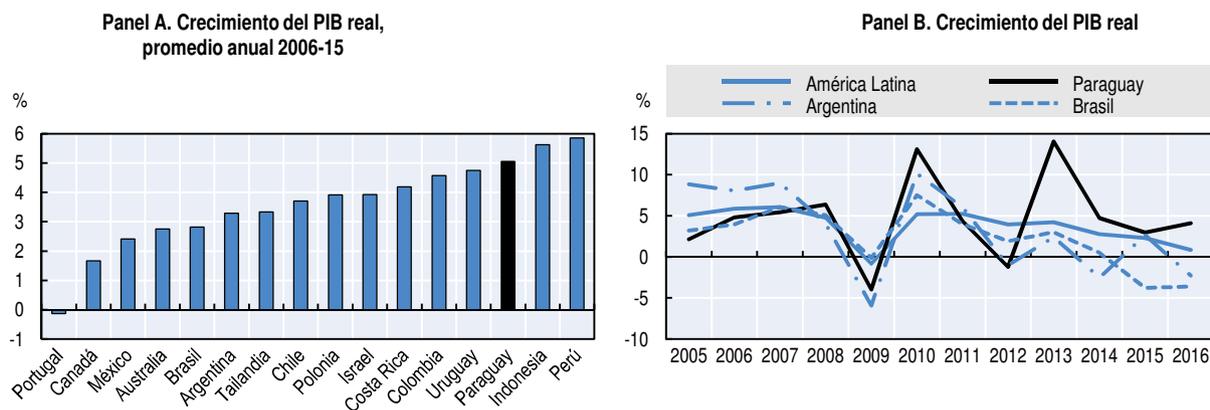
Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

El desempeño macroeconómico de Paraguay ha sido robusto, pero altamente dependiente de un reducido grupo de productos agrícolas y socios comerciales

El crecimiento económico sigue siendo sólido, aunque presenta volatilidad debido a su fuerte dependencia de la agricultura y el comercio

La economía paraguaya se ha mantenido en el grupo de economías de mayor crecimiento de la región, pero con niveles de volatilidad considerables (Gráfico 2.1). Entre 2006 y 2015, el producto interior bruto (PIB) de Paraguay creció a una tasa anual del 5.1%, sostenido principalmente por un vigoroso comercio exterior y los favorables precios de las materias primas. El crecimiento del PIB se ha ralentizado en los últimos años (2014-15), debido en parte al descenso experimentado por los precios de las materias primas. En fechas más recientes, en un contexto de desaceleración económica tanto de la región como de los principales socios comerciales (Argentina y Brasil), Paraguay registró altas tasas de crecimiento, con una expansión del PIB del 4% en 2016 (entidades binacionales incluidas), debido principalmente a las exportaciones y la inversión, mientras que el consumo siguió estancado (Gráfico 2.2). La volatilidad del crecimiento es consecuencia principalmente de su fuerte dependencia de la producción agropecuaria y de la generación eléctrica, que son las actividades económicas nacionales más importantes, representando alrededor del 60% de las exportaciones paraguayas en 2016.

Gráfico 2.1. Paraguay sigue creciendo con fuerza comparado con los países de referencia



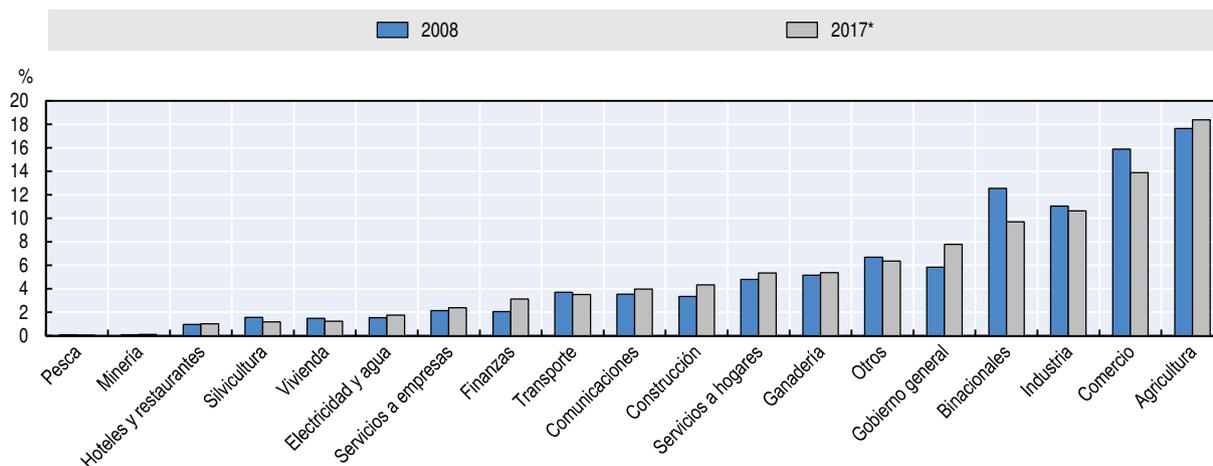
Nota: Panel A: En paridad de poder adquisitivo (PPA), USD a precios internacionales constantes de 2011.

Fuente: Panel A: Banco Mundial (2017a), Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>. Panel B: Fondo Monetario Internacional (2017), Perspectivas de la Economía Mundial (base de datos), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.

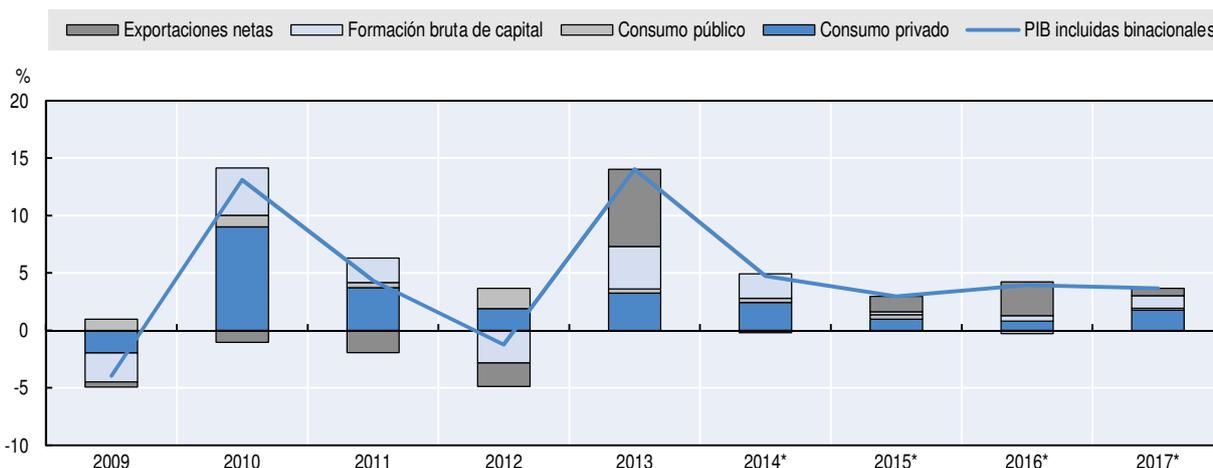
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748800>

Gráfico 2.2. El crecimiento económico depende mucho de la agricultura y el comercio

Panel A. Peso de los sectores económicos en el PIB



Panel B. Contribución al crecimiento del PIB por componente



Nota: * Cifras preliminares.

Fuente: Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/>.

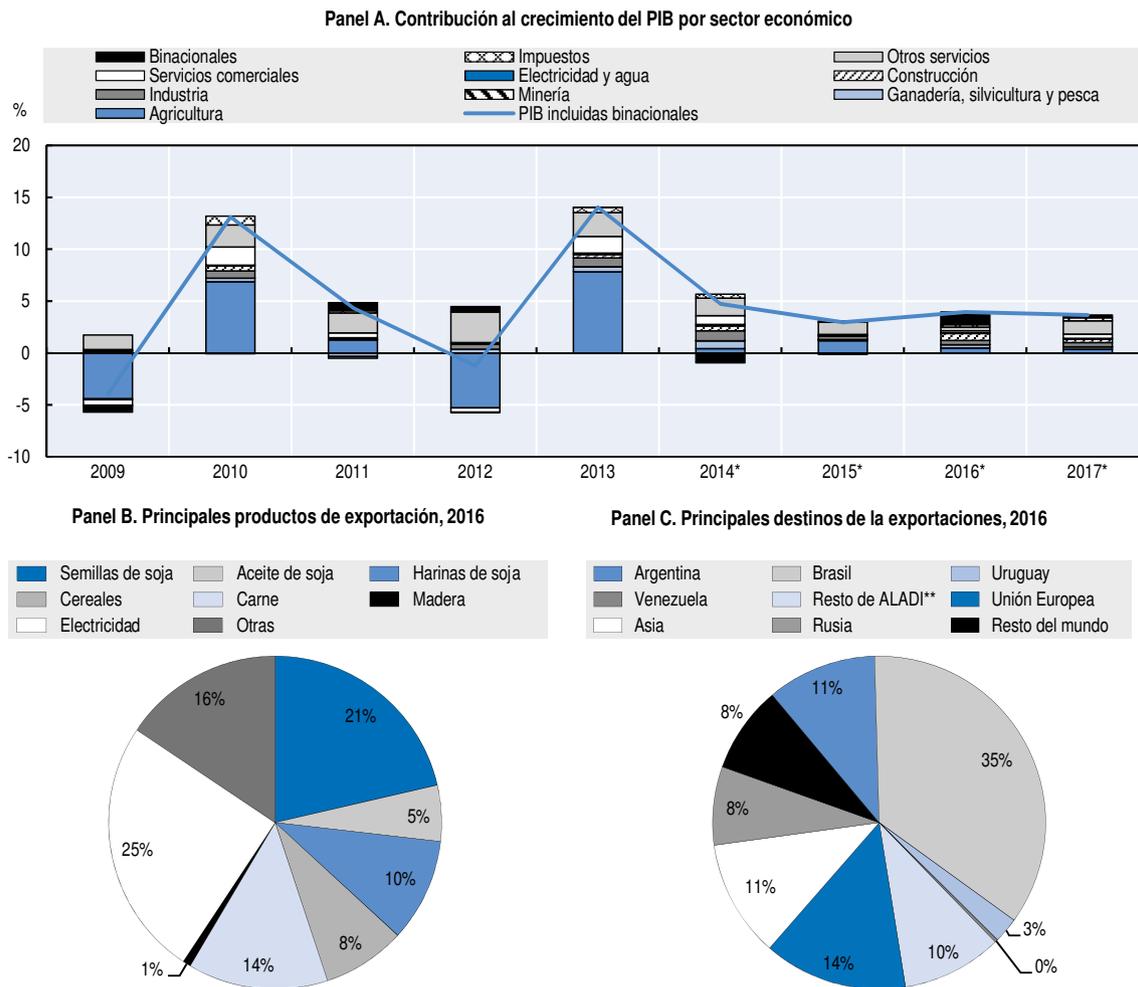
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748819>

La dependencia de la agricultura y de un número reducido de productos de exportación para impulsar el crecimiento deja expuesta a la economía a las perturbaciones meteorológicas y de los precios de las materias primas, así como a contagios regionales colaterales. El sector agrícola representó alrededor del 18.7% del PIB en 2016 (el comercio representó el 14.3% y la industria, el 10.7%). Las exportaciones de Paraguay se concentran en unos pocos productos (soja, carne de res, electricidad) y destinos (Brasil, con alrededor del 35% de las exportaciones; la Unión Europea, con alrededor del 14%; Asia, con el 12%; Argentina, con el 10%, y Rusia, con el 8%) (Gráfico 2.3). Se estima que el saldo por cuenta corriente registró un superávit de aproximadamente el 1.7% del PIB en 2016, gracias a la sólida mejora de la balanza comercial, propiciada en parte por el aumento de las reexportaciones y la contracción de las importaciones (BCP, 2016).

Los patrones de crecimiento sectorial de los últimos años indican que la diversificación está contribuyendo a una mejor evolución general. El crecimiento del PIB real, a una tasa anual compuesta del 4.8%, fue similar en los períodos 2007-11 y 2011-16. La agricultura creció un 7.4% en el primer período y un 4.7% en el segundo,¹ aunque, dado su gran peso

en el PIB, sigue siendo el sector que más aporta al crecimiento. El mayor crecimiento de las manufacturas (del 6.1%, frente al 1.4% del primer período) contribuyó a estabilizar el crecimiento total y a mejorar la diversificación productiva. En el período 2011-16 varios sectores crecieron más que la agricultura –como la ganadería (6.9%), la construcción (8.9%) y los servicios financieros (8.6%)–, aumentando con ello la diversificación.

Gráfico 2.3. La diversificación de la economía y de las exportaciones sigue siendo baja



Nota: * Cifras preliminares. Panel C: ** Resto de ALADI corresponde a Asociación Latinoamericana de Integración.

Fuente: Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/>.

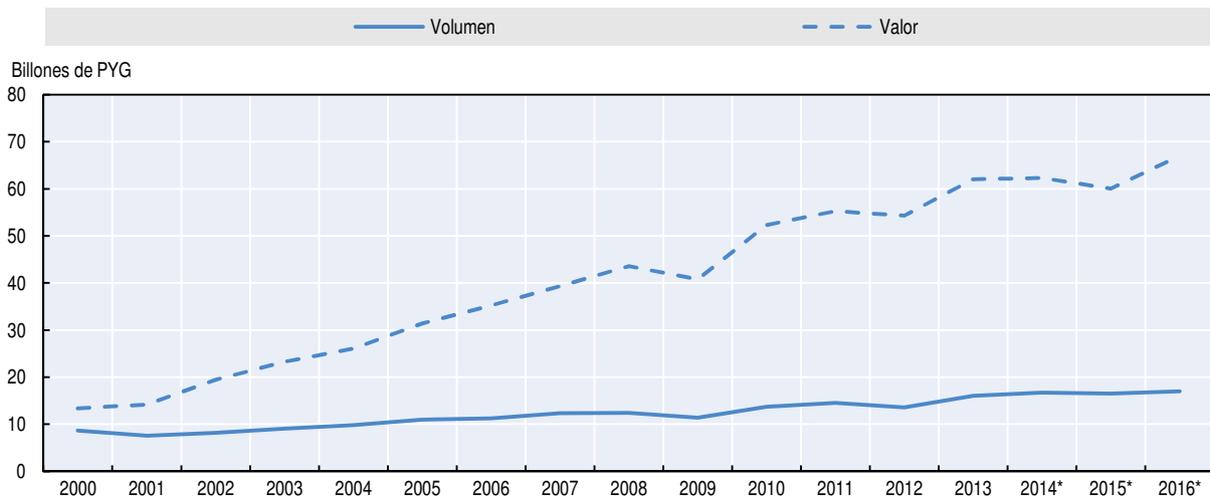
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748838>

Aunque las exportaciones se concentran en productos primarios, la sofisticación aumenta lentamente

Las exportaciones se concentran en productos agrícolas primarios y también procesados. Las oleaginosas, los aceites vegetales y los productos cárnicos suponen en total más de dos tercios de las exportaciones de Paraguay. En 2014, la soja y sus derivados representaron más del 40% de las exportaciones del país. La carne de vacuno representó aproximadamente el 14%; otros cereales, como el maíz y el arroz, representaron el 6% (Center for International Development de la Universidad de Harvard, 2017). En 2016, la soja y sus derivados supusieron el 37% de las exportaciones del país. La carne de res representó aproximadamente el 14%, y otros cereales, como maíz y arroz, el 8% (BCP, 2017).

La concentración ha aumentado desde 2000 por efecto de las tendencias de los precios, que también explican el rápido incremento de las exportaciones totales. Sin embargo, los acontecimientos internacionales y regionales invirtieron esta tendencia en 2015. Entre 2000 y 2016, el valor de las exportaciones aumentó más que su volumen, lo que sugiere que el crecimiento de las exportaciones en el período se debió principalmente al encarecimiento de sus materias primas principales (Gráficos 2.4 y 2.5). Las exportaciones totales de bienes cayeron un 16% en 2015. Tal descenso puede explicarse por la caída experimentada por tres de las principales exportaciones de Paraguay: el 62% de la caída correspondió a las oleaginosas, el 4% a los aceites vegetales y el 14% a los productos cárnicos. Juntos, estos productos supusieron el 52% de las exportaciones totales del país (sin contar la electricidad) en 2015 (OBEI, 2016).

Gráfico 2.4. Las exportaciones de Paraguay aumentaron más en valor que en volumen

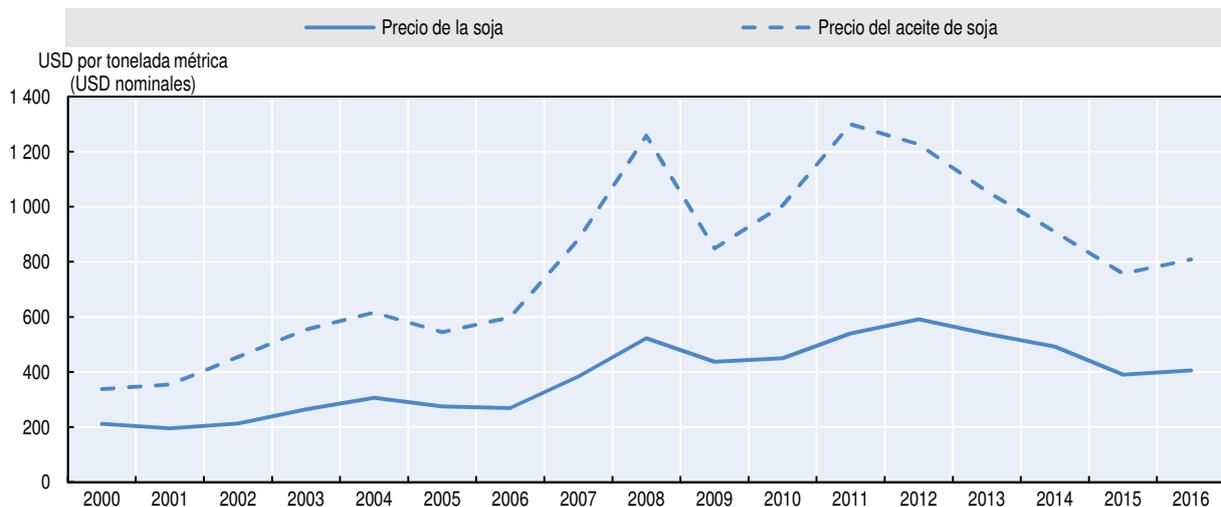


Nota: * Cifras preliminares.

Fuente: BCP (2017), <https://www.bcp.gov.py/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748857>

Gráfico 2.5. Los precios de algunas de las principales materias primas de Paraguay han subido

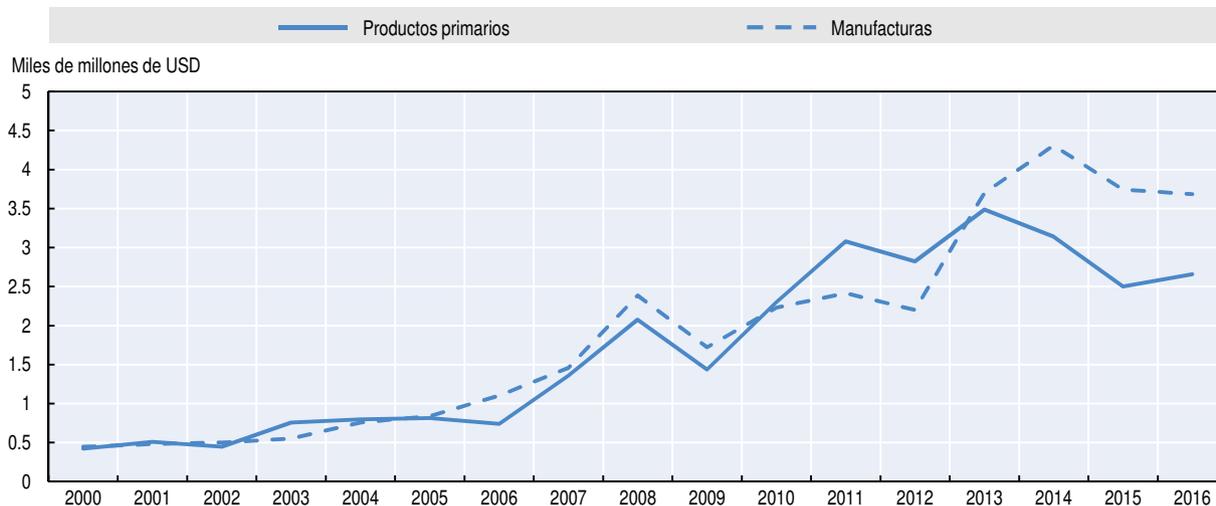


Fuente: Banco Mundial (2017b), Commodity Price Data (base de datos), <http://data.worldbank.org>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748876>

Además, el 60% del valor de las exportaciones totales se concentró en el primer percentil de las empresas exportadoras en 2016. Esta concentración de las exportaciones en unas pocas empresas es compatible con el despliegue de una tendencia alcista de las exportaciones en paralelo con un descenso del número de empresas exportadoras (CEPAL, 2016). Además, la concentración de las exportaciones es más acusada en determinados sectores. Desde comienzos de la década de 2000, las exportaciones de productos primarios y manufacturas han crecido a tasas similares (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. **El valor de las exportaciones de productos primarios y manufacturados ha aumentado a una tasa similar**



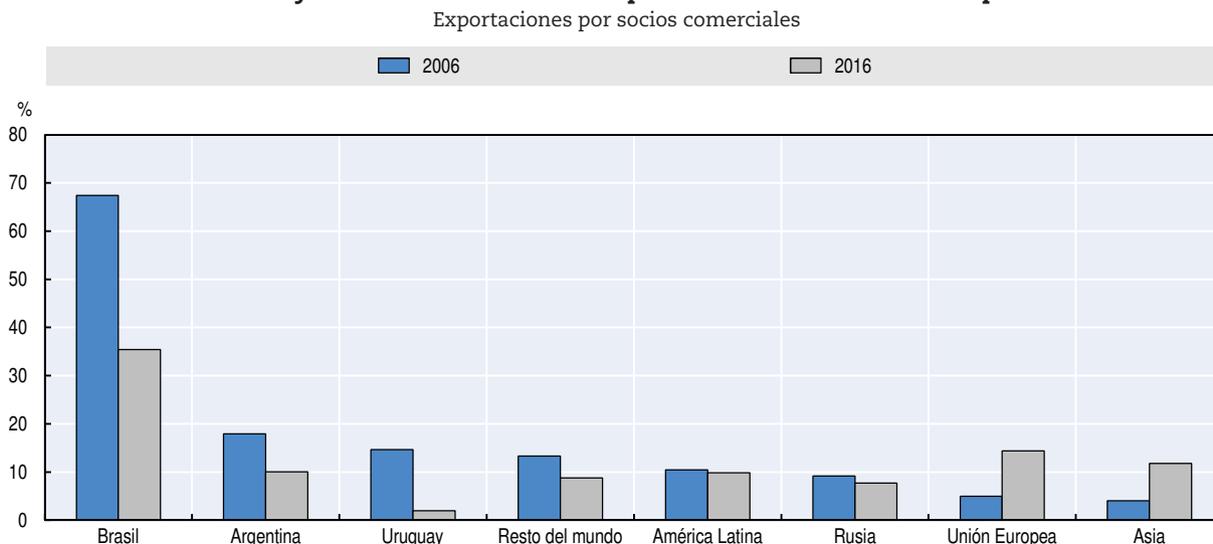
Fuente: Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933748895>

En cuanto a los socios comerciales, el número de países destinatarios de las exportaciones paraguayas sigue siendo reducido, si bien se aprecia cierta diversificación (Gráfico 2.7). Las economías asiáticas han aumentado su peso en las exportaciones de Paraguay, al igual que los mercados europeos y los países de la Alianza del Pacífico. Dentro de las economías asiáticas, los principales receptores de las exportaciones de Paraguay son Bangladesh, India, Israel, Corea del Sur, Tailandia y Vietnam, que representaron en conjunto el 76% de las exportaciones a Asia en 2016.

En 2016 las economías asiáticas representaron más del 11% de las exportaciones paraguayas y, la UE, aproximadamente el 14%. En el cómputo global, Paraguay exporta menos hoy a sus vecinos de América Latina que en el pasado, y redirige cada vez más sus exportaciones fuera del bloque de Mercosur, hacia sus socios comerciales asiáticos y sus nuevos socios europeos. La demanda china de productos agroalimentarios, como la carne, está llamada a aumentar de forma considerable en los próximos años (OCDE/CAF/CEPAL, 2015). En concreto, se prevé que el consumo de carne de res crezca en China entre un 10% y un 20% la próxima década, lo que brindará nuevas oportunidades a los países exportadores como Paraguay. El aprovechamiento de esas oportunidades podría contribuir a reforzar la tendencia ya al alza del valor de los bienes con un contenido tecnológico medio y bajo, como los productos primarios y las manufacturas agrícolas (Gráfico 2.8).

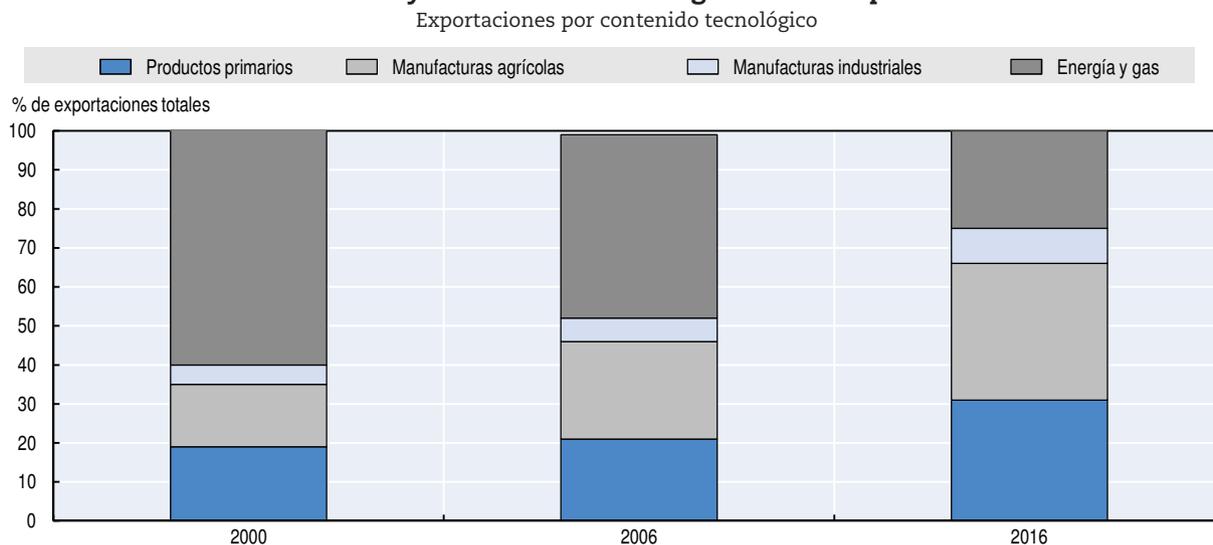
Gráfico 2.7. Mayor diversificación de los países de destino de las exportaciones



Fuente: Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748914>

Gráfico 2.8. Mayor contenido tecnológico de las exportaciones

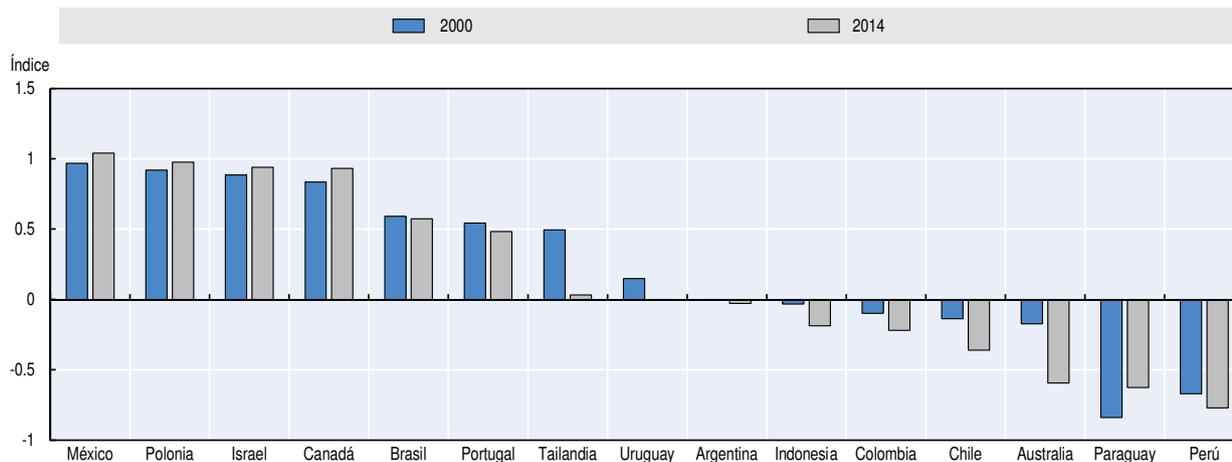


Fuente: Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748933>

El nivel de sofisticación y complejidad de las exportaciones paraguayas es bajo. En 2015, Paraguay quedó clasificado en el puesto 91° de 141 países atendiendo a su complejidad económica, definida como un indicador del conocimiento que una sociedad traslada a los productos que fabrica. Un país se considera “complejo” si exporta no solo productos muy complejos, sino también un elevado número de productos diferentes (AEC, 2017). La complejidad económica de un país se mide por el índice de complejidad económica (ECI, por sus iniciales en inglés). Aunque entre 2000 y 2014 se produjo un cambio positivo en el ECI de Paraguay, su puntuación sigue siendo negativa, con un ECI de -0.51 (Gráfico 2.9). Además, al compararlo con otros países de la región y países con estructuras económicas similares, como Brasil, Colombia y Argentina, Paraguay ocupa una de las últimas posiciones en el ECI.

Gráfico 2.9. **Bajo nivel de sofisticación y complejidad de las exportaciones paraguayas**
Índice de complejidad económica



Fuente: Center for International Development de la Universidad de Harvard (2017), <http://www.atlas.cid.harvard.edu>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748952>

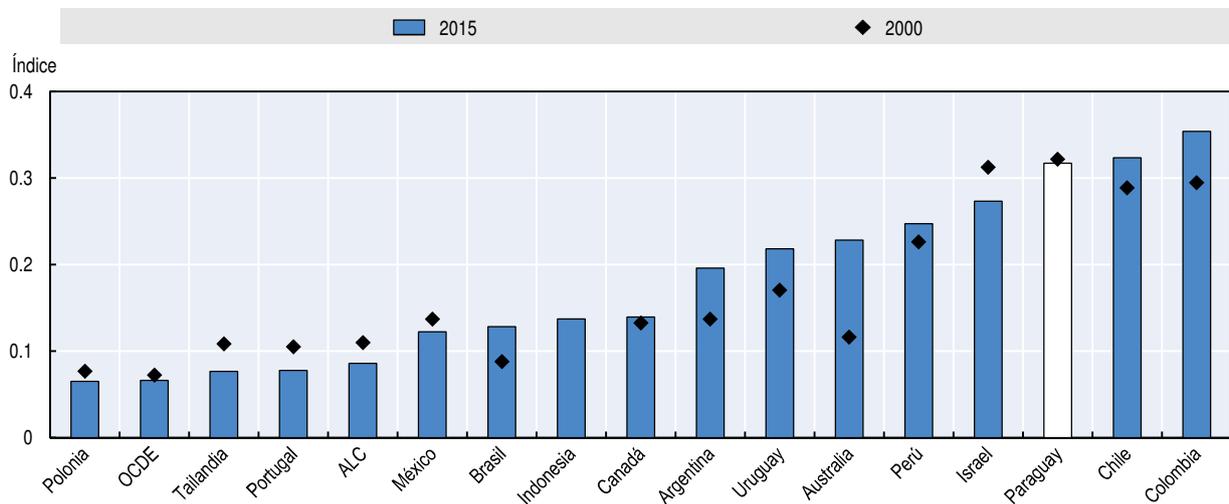
La baja posición del país en la clasificación de complejidad económica se explica, en parte, por su dependencia de los productos primarios. En 2016, los productos primarios con un bajo nivel de sofisticación representaron alrededor del 54% de las exportaciones totales de Paraguay. En el caso concreto de la soja, el principal cultivo para exportación del país, más del 60% se exporta en grano, mientras que menos del 40% se procesa industrialmente antes de su comercialización (BCP, 2017). Tanto los productos primarios en bruto como los productos manufacturados han aumentado su peso en las exportaciones en las últimas décadas. No obstante, es importante reconocer que la energía supuso más del 25% de las exportaciones paraguayas en 2016. En ese año el país exportó aproximadamente el 75% de su producción energética total, lo que lo convierte en un importante exportador de energía limpia y renovable de la región. El aumento de la inversión de las empresas hidroeléctricas podría allanar el camino para que el país incremente el peso de las exportaciones de mayor complejidad y vaya distanciándose de los productos primarios.

La transformación estructural está avanzando, pero no es el determinante principal del crecimiento de la productividad

La composición sectorial del PIB de Paraguay se ha mantenido relativamente estable en las últimas décadas y la contribución del sector primario sigue siendo importante. En la década de 1970 el sector primario (que incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) representó de media el 22% del PIB, un porcentaje similar al de su contribución anual media en las décadas de 1980 (19%), 1990 (19%) y 2000 (22%). Entre 2010 y 2015 su contribución a precios corrientes se redujo del 20.5% de comienzos de la década al 17.5% en 2015, un fenómeno que se explica en parte por el descenso de los precios de las materias primas. Si bien la contribución media del sector primario ha permanecido estable, hubo años (2007, 2010 y 2013), en los que el crecimiento anual del PIB de Paraguay llegó al 11%, en los que la contribución del sector primario superó el 50%. El sector agroindustrial representa alrededor del 40% de las exportaciones paraguayas, pero también incide en el dinamismo del sector terciario, principalmente en las actividades de transporte, comercio y finanzas

(CADEP, 2014). Esto explica por qué las fluctuaciones del sector agrícola (debido a cambios en el clima) pueden ir más allá del sector primario y afectar a otras áreas de la economía. Los trasvases de empleo desde la agricultura hacia las manufacturas, la construcción y los servicios han sido considerables. El peso de la agricultura y sus actividades relacionadas en el empleo en Paraguay sigue siendo elevado y representa casi una cuarta parte de la fuerza de trabajo (del 24% al 20% en 2015). El sector manufacturero da empleo a un porcentaje menor (cerca al 12%, excluyendo la generación eléctrica), al tiempo que entre un 50% y un 60% de la fuerza de trabajo se ocupa en el sector servicios, formado por comercio, turismo, servicios empresariales, sociales y personales, transporte y comunicaciones. En lo que a producción se refiere, en 2015 las contribuciones de la agricultura y sectores relacionados (20%), las manufacturas (13%) y los servicios (en conjunto, 53%) son similares al porcentaje que representan del empleo.

Gráfico 2.10. **Las exportaciones de Paraguay están concentradas**
Índice de concentración, 2000-15



Nota: El índice de concentración, también conocido como índice Herfindahl-Hirschmann (HHI), mide la concentración de las exportaciones. Sus valores están comprendidos entre 0 y 1, indicando 1 que las exportaciones e importaciones de un país están muy concentradas en unos pocos productos y 0 que dichas exportaciones e importaciones presentan un alto grado de diversificación y consisten en muchos productos diferentes.

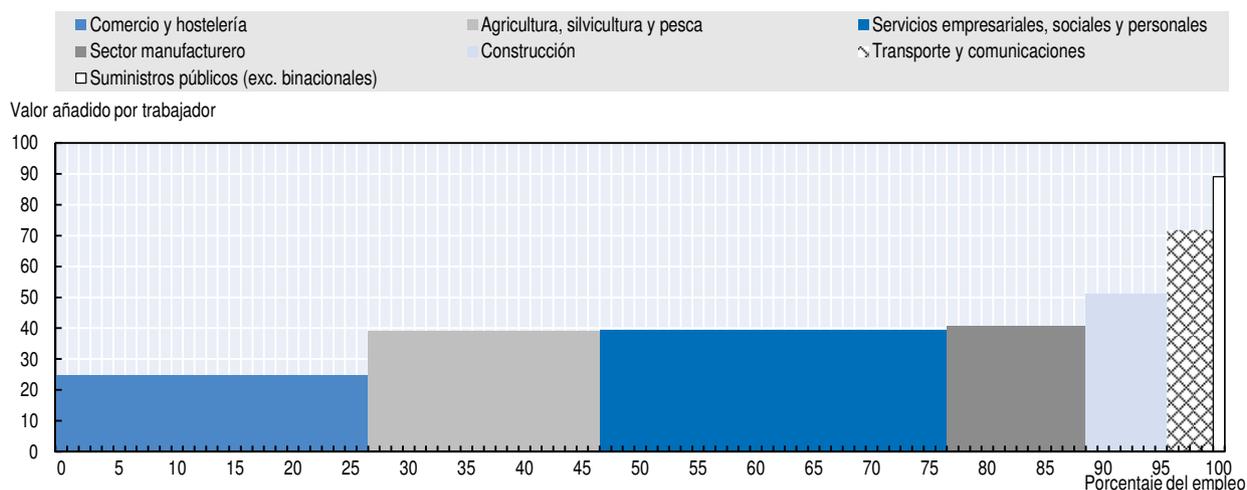
Fuente: UNCTAD (2017), *UnctadStat* (base de datos), <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748971>

La transformación estructural podría acelerar el crecimiento de la productividad en Paraguay. La distribución de la fuerza de trabajo, cuando se considera la productividad laboral de los grandes sectores económicos, indica que se podrían lograr considerables mejoras de la productividad a través de la redistribución del empleo desde los sectores menos productivos hacia otros más productivos. La productividad laboral en el sector con peor registro, el de servicios comerciales y de hostelería, se sitúa solo en el 60% del promedio, empleando este sector en 2015 al 27% de la fuerza de trabajo. La productividad relativa en los diferentes sectores revela dos particularidades de la economía paraguaya. La primera es la elevada productividad de la agricultura: la productividad laboral de la agricultura solo es un 5% inferior a la productividad media. La segunda es la elevada productividad laboral del sector

de suministros públicos, debido a la dependencia del país de la energía hidroeléctrica. Los datos del Gráfico 2.11 no incluyen los ingresos derivados de las presas binacionales en el valor agregado de las empresas de suministros públicos. Si se incluyeran, la productividad del sector de suministros públicos sería 16 veces superior a la media nacional. El análisis a partir de los datos sectoriales se ve limitado por el grado de detalle de las estadísticas laborales. Por ejemplo, el Gráfico 2.11 incluye los servicios personales y empresariales de todos los sectores fabriles, cuyos niveles de productividad son muy dispares. Más aun, considera el sector agrícola en su conjunto, cuando existen grandes brechas de productividad y rendimiento entre la agricultura mecanizada y la producción de los pequeños propietarios.

Gráfico 2.11. **Productividad y distribución del trabajo en Paraguay, 2015**



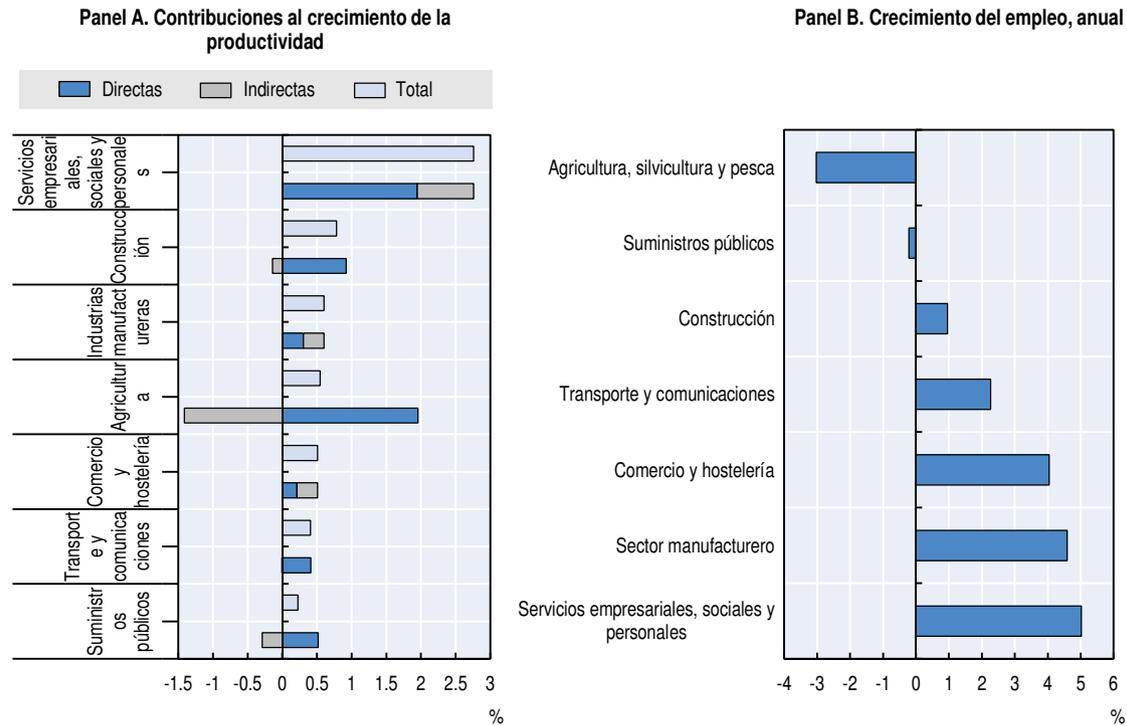
Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos del Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/> y de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933748990>

La redistribución del empleo en Paraguay se ha producido principalmente desde los sectores relacionados con la agricultura hacia el resto de la economía (Gráfico 2.12). La creación de empleo en Paraguay entre 2010 y 2015 fue notable, incluso para la alta tasa de participación en la fuerza de trabajo y las bajas tasas de desempleo del país. Tras el 1.8% en que se cifra el crecimiento medio anual del empleo en el conjunto de la economía se esconden algunas dinámicas interesantes en el plano sectorial. Mientras que el sector primario registró una reducción anual media del 3% en el período, la industria manufacturera experimentó un importante crecimiento del empleo del 3.9%. Este incremento se explica en parte por la política de captación de inversiones desplegada en los últimos años. El sector servicios también registró un incremento del empleo, comprendido entre el 0.8% (promedio) en la construcción y el 5.02% en servicios empresariales, sociales y personales, pasando por un 3.3% en comercio y turismo. Las diferencias en los niveles globales de productividad laboral por sector son moderadas, con servicios empresariales y personales a la cabeza, seguidos de manufacturas y construcción y, a continuación, de agricultura y servicios relacionados. En contraste con otras economías, la productividad laboral en el sector agrícola sigue siendo elevada en Paraguay, incluso en un contexto de menores rendimientos agrarios. Por lo tanto, el trasvase de un porcentaje de la fuerza de trabajo agrícola a otros sectores no tiene un gran efecto positivo en la productividad laboral global, porque parte de la redistribución tiene como destino sectores menos productivos.

Gráfico 2.12. **Los aumentos de productividad se explican por el crecimiento intrasectorial y no por la redistribución del empleo**

En porcentaje, 2010-15



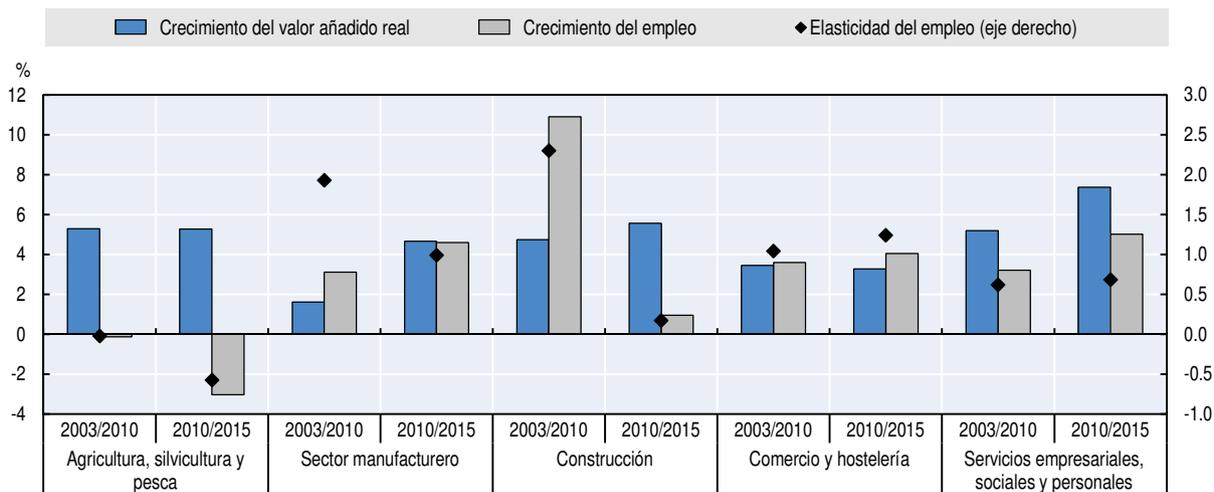
Nota: En el Panel A, el crecimiento total de la productividad se descompone en un efecto intrasectorial (directo), que mide el crecimiento medio anual de la producción por persona empleada, y un efecto intersectorial (indirecto), que mide los cambios de composición en los porcentajes sectoriales de empleo y las variaciones relativas de los precios, como en Diewert (2014).

Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos del Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/> y de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749009>

Las ganancias de productividad en todos los sectores principales en los últimos cinco años se han logrado con un descenso simultáneo de la elasticidad del factor trabajo. El Gráfico 2.13 ilustra el crecimiento del valor agregado y del empleo en los sectores económicos con mayor contribución al empleo. Una elasticidad del empleo positiva del crecimiento indica que el aumento de la producción trae consigo un aumento del empleo; lo contrario ha sucedido en el sector agrícola, donde la elasticidad del empleo ha sido negativa. Una elasticidad inferior a 1 indica que la producción crece más rápido que el empleo, lo que implica aumentos tanto de productividad como de empleo. Aunque las manufacturas y la construcción se caracterizaron por fuertes incrementos del empleo la pasada década, desde 2010 las elasticidades se han situado por debajo de 1 (en el caso de la construcción, muy por debajo de 1). La tendencia en el sector del comercio y la restauración, donde la elasticidad es mayor que 1 y tiende a aumentar, supone una llamada de atención. Siendo este sector el menos productivo de la economía, el hecho de que esté aumentando su contribución al empleo hace temer por un nuevo descenso de la productividad. Esto contrasta con el resto del sector servicios, donde el rápido crecimiento del empleo va acompañado de un crecimiento constante de la productividad. Siendo así, fomentar la redistribución del empleo hacia servicios más productivos elevaría la productividad general de la economía.

Gráfico 2.13. Elasticidad del empleo para una selección de sectores de Paraguay (2003-15)



Nota: Las tasas de crecimiento son tasas de crecimiento anual compuesto (TCAC) del valor agregado real (a precios constantes de 1994) y del empleo por sector. Las elasticidades se calculan como el cociente entre la TCAC de las dos series.

Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos del BCP (2017) y de la Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749028>

Los sectores de agricultura, ganadería y silvicultura suponen casi una cuarta parte del PIB de Paraguay y más del 40% de sus exportaciones. La economía es muy dependiente de estas actividades; entre 2008 y 2016 la agricultura representó el 17% del PIB y, la ganadería y silvicultura, un 5% y 1% respectivamente (BCP 2017). Con todo, este amplio componente del PIB entraña diferencias considerables entre los grandes productores comerciales y los productores de subsistencia. Según el censo agropecuario de 2008, Paraguay contaba con más de 250 000 explotaciones familiares, el 17% de ellas concentradas en las áreas de San Pedro, Caaguazú (15%), Itapúa (12%), Paraguari (9%) y Caazapá (8%). No se dispone de datos sobre productividad por tamaño de explotación para los últimos años. Aun así, el diferencial de rendimiento entre las explotaciones pequeñas y grandes en el censo agropecuario de 2008 sugiere que, en general, las grandes explotaciones son más productivas (CADEP, 2014b). La agricultura comercial también se ha alejado en la actualidad de los productos menos rentables en los mercados internacionales, como el algodón y el sésamo, en beneficio de la soja, el maíz y el trigo. En cambio, productos como la mandioca, los frijoles, el maíz blanco, el algodón, el sésamo, frutas y verduras constituyen las principales cosechas de las explotaciones agrícolas familiares y los productos básicos de la cesta de consumo de los hogares.

Apoyar adecuadamente la agricultura familiar podría mejorar las condiciones de vida de la población rural. Aunque los servicios en el sector agrícola no están especialmente desarrollados en Paraguay, se han introducido otras medidas de apoyo en sintonía con el Plan Nacional de Desarrollo (apartado 2.26). El Ministerio de Agricultura coordina tres grandes ejes de actuación centrados en la agricultura familiar: en primer lugar, la utilización de sistemas de siembra directa para cosechas destinadas al autoconsumo, especificando una cobertura mínima y destinando ésta a la conservación de los minerales y la biomasa del suelo; en segundo lugar, la rotación de cosechas para evitar la propagación de enfermedades y plagas y para reemplazar los nutrientes del suelo; en tercer lugar, la utilización de un sistema silvo-agropecuario para el ganado que combina la silvicultura y el pastoreo de los

animales para mejorar la protección del suelo, garantizando al mismo tiempo una renta a largo plazo para los hogares que dependen de la ganadería. Estas tres iniciativas, aunque modestas en su cobertura, persiguen fomentar un enfoque más sostenible de las prácticas agrícolas. En los últimos años se han introducido otras formas de apoyo a la agricultura familiar, como actividades de promoción y creación de mercados. La creación de un “sello de calidad” para los productos de la agricultura familiar es una de las innovaciones del sector. Además, el gobierno intenta crear demanda de productos agrícolas a través de la contratación pública, por ejemplo para abastecer a las escuelas. Se están desarrollando algunos productos específicos del sector agroindustrial. Un ejemplo es la estevia, un edulcorante que se vende a China y Malasia. La producción de sésamo ecológico también ha cobrado recientemente impulso gracias a la demanda de Japón y podría haber oportunidades para desarrollar una cadena de valor competitiva en el sector.

Desarrollar los sectores de servicios dentro de la cadena agropecuaria es un área en la que Paraguay podría centrarse en el futuro. Si bien la prestación de servicios en algunas áreas de la agricultura y la ganadería está consolidada en los sectores más dinámicos (como la distribución para la industria cárnica o la investigación y desarrollo (I+D) para el sector de la soja), otros sectores carecen de una oferta adecuada de servicios en áreas como logística, transporte, distribución, marketing e I+D. Se necesita más inversión en servicios técnicos para las cadenas de valor agrícolas. Faltan, además de éstos, también mecanismos para reducir la volatilidad del sector agrícola. La transferencia de riesgos agroclimáticos entre los pequeños productores agrícolas es un ámbito en el que ha comenzado a intervenir recientemente el Ministerio de Agricultura, que asume el riesgo de producción de las familias vulnerables dependientes de la agricultura (garantizando también con ello cierta predictibilidad fiscal).

El sector industrial de Paraguay ha cobrado mayor dinamismo en los últimos años. Si bien en el pasado el desarrollo industrial del país se limitó a la transformación de productos primarios de la agricultura y la silvicultura, en fechas más recientes han adquirido mayor importancia las industrias metalmecánica, repuestos y accesorios para automóviles y farmacéutica. La generación eléctrica sigue siendo el componente del sector industrial que más aporta al PIB del país. Sin embargo, en los últimos años han resurgido sectores como confección, calzado, repuestos y accesorios para automóviles, electrodomésticos y productos químicos gracias a las ventajas competitivas del país, tales como unos costos laborales bajos (20% inferiores a los del vecino Brasil), el acceso a electricidad limpia y de bajo costo y un régimen tributario favorable para las empresas. El régimen de maquila y una estrategia más sólida de fomento de la inversión también han sido cruciales en la expansión del sector manufacturero. El gobierno ha adoptado medidas para diversificar la producción doméstica y desarrollar los sectores de manufacturas y servicios, principalmente fomentando productos primarios de valor agregado, introduciendo instrumentos para atraer inversiones y desarrollando un plan de infraestructuras. Las iniciativas para la internacionalización de las empresas, como las gestionadas por REDIEX, han tenido como objetivo apoyar sectores estratégicos en manufacturas y servicios logísticos (véase el Capítulo 6).

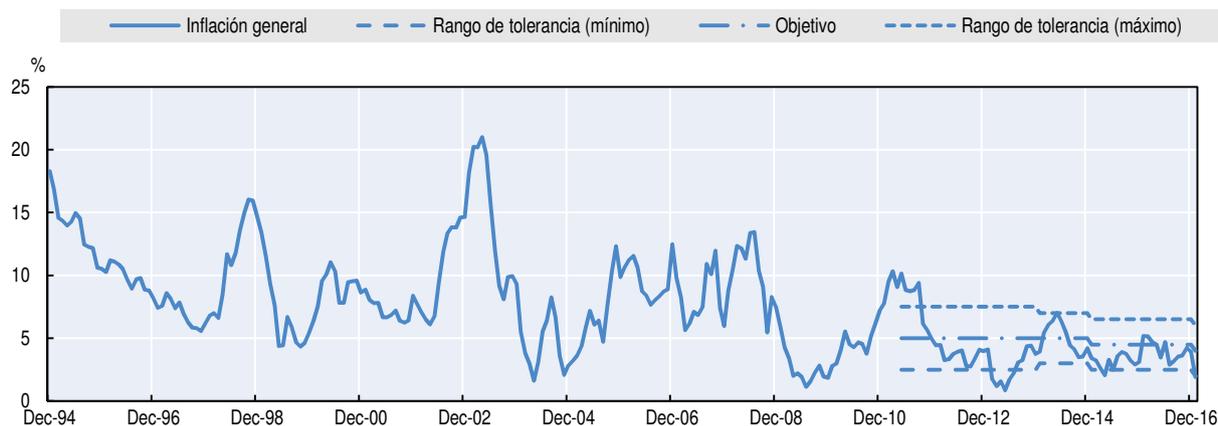
El desarrollo del turismo es otra oportunidad para que Paraguay consolide una estrategia de diversificación. Los flujos turísticos tanto extranjeros como internos han aumentado en los últimos años, sobre todo en el segmento del turismo ecológico. El grueso del turismo internacional de Paraguay procede de países vecinos de Mercosur como Argentina y Brasil, con 848 000 y 190 000 visitantes registrados en 2015 de un total de 1 214 000 visitantes, lo que supone un espectacular crecimiento con respecto a años anteriores. El número de turistas

argentinos prácticamente se ha cuadruplicado desde 2010. El resto de visitantes procede de América (Bolivia, EE.UU., Uruguay) y Europa (Alemania, Francia, España). La emergencia del turismo como un sector prometedor también es consecuencia del plan nacional para el desarrollo del turismo (Plan Maestro de Desarrollo Turístico), que cubre varias áreas estratégicas. El programa de *posadas turísticas* se propone dotar a las comunidades locales de herramientas para fomentar el turismo interno. El ecoturismo o turismo de naturaleza ha ganado terreno en los últimos años. Otras formas de turismo, como el religioso (la Misión Jesuítica Guaraní de la Santísima Trinidad atrae a 30 000 visitantes cada año) y el de conferencias, han elevado el perfil de Paraguay en la región. La descentralización de las actividades relacionadas con el turismo se mantendrá como objetivo primordial del gobierno en los próximos años, a cuyo objeto se está llevando a cabo un ambicioso programa de fortalecimiento de capacidades con los ayuntamientos.

El régimen de objetivos directos de inflación ha ayudado a controlar la volatilidad de los precios

La observancia de un régimen implícito de objetivos directos de inflación desde 2004 ha ayudado a controlar la volatilidad de los precios. Los objetivos explícitos de inflación comenzaron a aplicarse en 2011 y han sido revisados a la baja junto con el rango de tolerancia. El rango de tolerancia se redujo de +/-2.5 puntos porcentuales (pp) a +/-2 pp en enero de 2014. En diciembre de 2014, el objetivo de inflación pasó del 5% al 4.5% para los años 2015 y 2016. En febrero de 2017, pasó del 4.5% al 4%, manteniendo el rango de tolerancia en +/-2 pp. La inflación media en 2016 fue del 3.9%, lo que la sitúa cómodamente en el rango de tolerancia del banco central, al tiempo que las expectativas de inflación están bien ancladas (Gráfico 2.14). El banco central prevé que la inflación general y la subyacente se mantendrán dentro del rango de tolerancia. El riesgo más relevante para esta previsión sigue siendo la evolución futura de los tipos de cambio, que podrían verse afectados en parte por las decisiones de política monetaria de la Reserva Federal de EE.UU., si bien se espera que la política monetaria siga siendo expansiva. Tras recortar la tasa de interés de referencia 50 puntos básicos en 2016, hasta el 5.5%, es probable que esta se mantenga sin cambios, siempre que la inflación y las expectativas de inflación continúan moviéndose dentro del rango de tolerancia, mientras que el entorno internacional sigue presentándose incierto.

Gráfico 2.14. **El régimen de objetivos directos de inflación ha contribuido a su control**



Fuente: Banco Central del Paraguay (2017), <https://www.bcp.gov.py/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749047>

El exceso de liquidez en el mercado interbancario podría disminuir la eficacia de los mecanismos de transmisión de la política monetaria. Los bancos de Paraguay mantienen un elevado volumen de reservas y hay menos necesidad de realizar operaciones interbancarias. Por lo tanto, aunque las tasas de interés del mercado interbancario replican bastante bien las tasas de referencia, su influencia en las tasas de interés bancarias es escasa, lo que debilita el mecanismo de transmisión monetaria y limita la eficacia de la política monetaria (FMI, 2016a). Para apoyar el marco de política monetaria deben redoblar los esfuerzos por desarrollar el sistema financiero y el mercado interbancario, así como controlarse atentamente las condiciones de liquidez.

Paraguay aplica una política de tipos de cambio flexibles con intervenciones ocasionales del banco central. Estas intervenciones son de dos tipos: intervenciones periódicas anunciadas con antelación (operaciones compensatorias) para esterilizar los ingresos de la administración pública (regalías, bonos emitidos) y las intervenciones excepcionales (operaciones complementarias), a las que se recurre en situaciones de volatilidad y fluctuaciones de los tipos de cambio que no respondan a los fundamentos del mercado. Limitar las intervenciones discrecionales únicamente a las alteraciones extraordinarias en los mercados, con comunicaciones y normas de intervención claras, será crucial para reforzar el régimen de objetivos de inflación.

La dolarización de la economía ha disminuido en las últimas décadas, pero sigue siendo alta y ha aumentado recientemente. Está denominado en dólares alrededor del 48.2% del crédito, así como el 46,4% de los depósitos del sistema bancario. Aun cuando no existen riesgos evidentes de descalce de monedas, deberían garantizarse una estrecha vigilancia y supervisión, y también podrían emplearse herramientas macroprudenciales para reducir posibles riesgos. Las simulaciones de perturbaciones cambiarias indican que la mayoría de los bancos pueden absorber depreciaciones del orden del 10%-25% en la moneda nacional. Ahora bien, depreciaciones de una mayor magnitud se traducen en reducciones más notables de los niveles de capitalización (FMI, 2016b).

El marco fiscal es adecuado, pero deben mejorarse la recaudación de impuestos y la inversión de capital

A pesar de que la recaudación de impuestos es baja debido principalmente a las bajas tasas impositivas del país, los esfuerzos en la lucha contra la evasión fiscal y la economía informal deberían redoblar

Las tasas impositivas de Paraguay son bajas para lo que es habitual en la región y cuando se comparan con las de las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Expresados en porcentaje del PIB, los ingresos fiscales totales siguen siendo reducidos y se concentran en los impuestos indirectos. Sin embargo, desde 2000 los ingresos fiscales han aumentado 5.4 puntos porcentuales del PIB, por encima de la tasa de crecimiento del 4.9% del PIB latinoamericano en el mismo período. A pesar de las mejoras recientes, los ratios de recaudación de impuestos sobre PIB siguen siendo bajos; en concreto, en 2015 se situaron en el 17.9% del PIB (incluidas las cotizaciones a la seguridad social), frente a sendos promedios del 22.8% en América Latina y del 34.3% en la OCDE. Las principales fuentes de los ingresos totales de Paraguay son los impuestos que gravan el consumo de bienes y servicios (principalmente el impuesto sobre el valor agregado o IVA, impuestos especiales y tarifas aduaneras) y las cotizaciones a la seguridad social. Estos grupos de tributos y contribuciones representan el 83% de la recaudación de impuestos total (véase el Capítulo 6 para un análisis más exhaustivo de los ingresos de Paraguay).

Aunque el gobierno se está esforzando por contener el gasto, debe seguir actuando para crear un mayor margen de maniobra fiscal para el gasto social y de capital

El gasto de la administración central de Paraguay se caracteriza por una mayor concentración en el gasto corriente que en la inversión, aunque el gobierno ha realizado esfuerzos para contener el gasto en retribuciones a sus empleados. Tras aprobar la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), el gobierno tomó medidas para reducir el gasto no discrecional relacionado con las nóminas del sector público controlando el gasto salarial, congelando la contratación y redistribuyendo recursos existentes dentro del sector público a fin de mejorar el desempeño y la productividad. En 2015, el gasto total ascendió al 18% del PIB, porcentaje superior al del año anterior (16.6% del PIB). Las estimaciones preliminares de 2016 anticipan un ligero descenso hasta el 17% del PIB. En cuanto a los componentes del gasto, las cifras de 2016 indican que las retribuciones a empleados representaron el 43% del gasto total (incluida la inversión), mientras que la inversión tan solo supuso el 15% (superior con todo al 13% de 2012). También se registró un aumento en la proporción de pagos de intereses, que pasaron del 1% al 3% del gasto total. Los esfuerzos del gobierno por contener el gasto salarial de sus empleados son notables, ya que este pasó del 9.4% del PIB en 2012 al 8.6% del PIB en 2016. Ello ha posibilitado un ligero aumento de las prestaciones sociales, así como de la inversión pública en los últimos años (que ha pasado del 2.6% del PIB en 2012 al 2.9% del PIB en 2016) (Gráfico 2.15).

La aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal ha traído complicaciones

La introducción de la LRF y el Consejo Asesor Fiscal constituye un gran paso adelante en materia de sostenibilidad fiscal. La LRF (Ley 5.098/13) se aprobó en 2013 y lleva en vigor desde 2015. Su objetivo es garantizar una gestión prudente de las finanzas públicas, la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica a medio plazo. La LRF rige la elaboración y aprobación de los presupuestos, pero no así su ejecución. La ley limita el déficit del gobierno central hasta un máximo del 1.5% del PIB (Gráfico 2.16). La ley prevé excepciones que permiten al Congreso aprobar un déficit de hasta el 3% del PIB en caso de emergencia nacional, crisis internacional o crecimiento negativo. En algunos casos, este desfase también requeriría la aprobación del Equipo Económico Nacional. La LRF también estipula que la tasa de crecimiento real del gasto corriente primario del sector público no debe superar el 4% y que el crecimiento de los salarios del sector público debe ser acorde con la evolución del salario mínimo. Esta ley también exige un programa fiscal a tres años que no supere el déficit medio (presupuestado) del 1% del PIB (esta norma solo se aplica al plan presupuestario a medio plazo *ex-ante*). La Contraloría General es la encargada de supervisar el cumplimiento.

Además, por el Decreto 6.498/2016 se creó un Consejo Asesor Fiscal para el Ministerio de Hacienda con el fin de contribuir al debate, el análisis y la transparencia y formular recomendaciones sobre cuestiones fiscales. Este consejo es un órgano independiente y de alto nivel, formado por tres expertos en temas macroeconómicos y fiscales del sector privado o el mundo académico, con mandatos limitados a un máximo de tres años. La eficacia de los consejos fiscales depende de varios factores, como su plena autonomía, su credibilidad y la difusión activa y sin restricciones de sus análisis. La experiencia y las pruebas empíricas sugieren que los consejos fiscales independientes pueden reducir el sesgo de las previsiones macroeconómicas y reforzar la capacidad del gobierno para cumplir con una regla numérica. Las instituciones fiscales son una condición necesaria para conseguir disciplina fiscal, pero no son la única. Se requiere un compromiso político firme y sostenido con un objetivo fiscal a medio plazo y con el mandato del consejo fiscal para conseguir mejoras duraderas en las cuentas públicas (Hagemann, 2010; FMI, 2013).

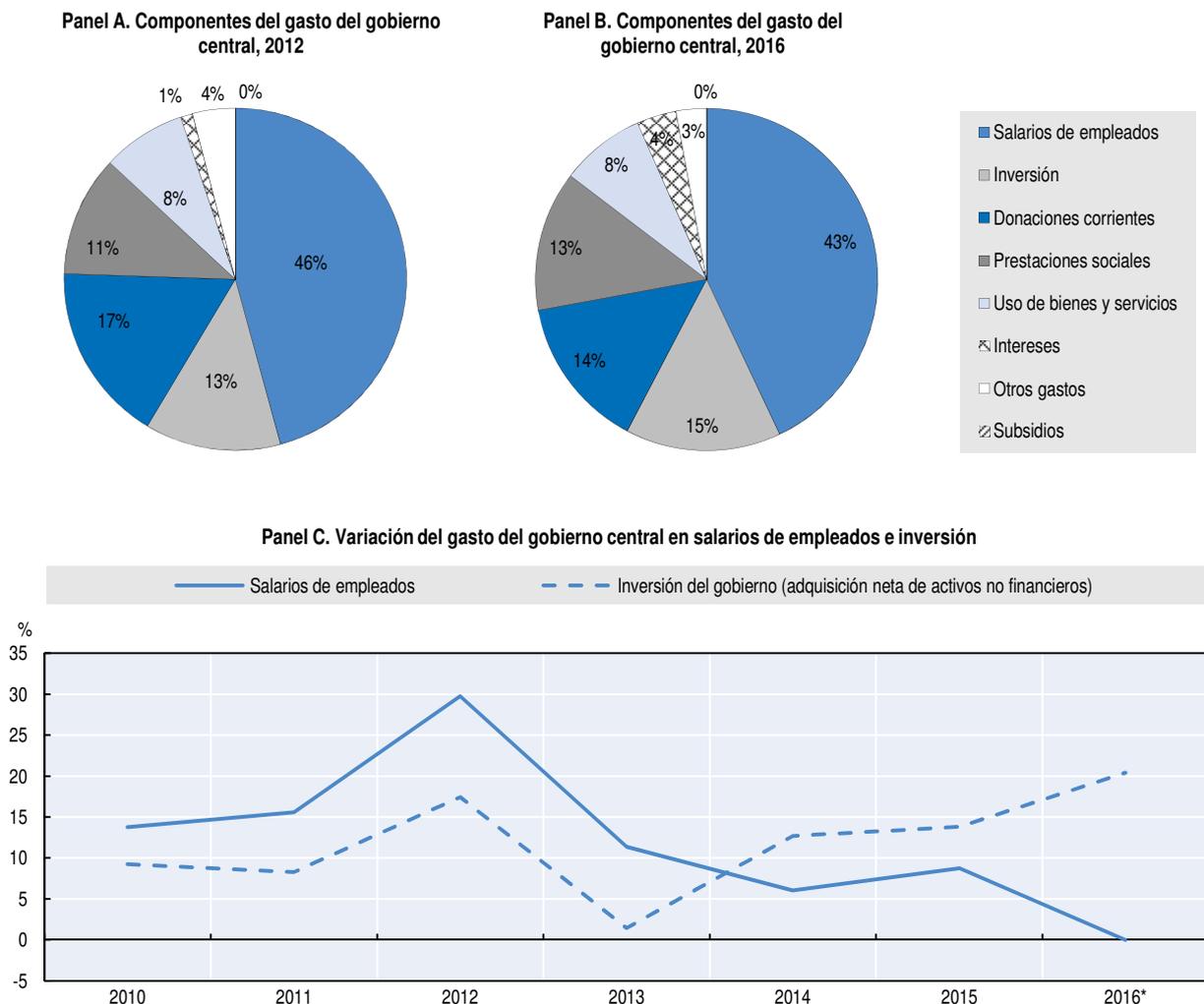
Recuadro 2.1. Principales reformas macrofiscales en Paraguay en 2011-17

Varias reformas emprendidas entre 2011 y 2017 han contribuido a estabilizar y fortalecer el crecimiento del país y han alentado la inversión privada. Algunas de las más importantes son:

- **La adopción del sistema de objetivos directos de inflación**, anunciado en mayo de 2011 por el Banco Central del Paraguay. El objetivo inicial era una inflación anual del 5%. El objetivo se redujo año tras año hasta situarse en el 4.5% y, recientemente, el 4%, con un rango de tolerancia de +/-2 puntos porcentuales.
- **La creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**. Instituido en 2012 por el Decreto 8.312/12, el SNIP busca optimizar el uso de los recursos de inversión pública previendo mediante metodologías, normas, fortalecimiento de capacidades y un banco de proyectos, así como los componentes necesarios para el desenvolvimiento apropiado de los proyectos, la evaluación social, la presentación, la supervisión y la evaluación de los proyectos.
- **La aplicación de la Ley del Impuesto a la Renta Personal**, con la entrada en vigor de la Ley 4.673/12 en agosto de 2012.
- **La reforma de IRAGRO y la introducción del IVA agrícola**. La Ley 5.061/13 introdujo importantes cambios en el régimen tributario del sector agrícola, incluida la tributación de sus rentas (IRAGRO) y su sujeción al régimen del IVA, con el fin de formalizar el sector y aumentar los ingresos fiscales.
- **La Ley 5.098/13, de Responsabilidad Fiscal**, aprobada en octubre de 2013, tiene por objetivo asegurar una gestión prudente de las finanzas públicas, que garantice la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica a medio plazo.
- **La Ley de Alianzas Público-Privadas**: aprobada en noviembre de 2013, la Ley 5.102/13 “de promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado” aspira a promover la participación público-privada en la inversión en infraestructura pública.
- **Ley sobre contratos en la modalidad “llave en mano”**: Ley 5.074/13, aprobada en octubre de 2013, que modificó y amplió el régimen de obras públicas. Esta reforma permite ejecutar proyectos de infraestructuras en la modalidad “llave en mano”, en la que el pago único se realiza cuando el proyecto se ha finalizado y entregado.
- **El aumento del IVA para las transacciones financieras**, del 5% al 10% para las transacciones realizadas por entidades reguladas por la ley general bancaria (Ley 861/96). Esta reforma unificó el tipo para las entidades reguladas y no reguladas.
- **La ampliación del IVA a los créditos concedidos por cooperativas**, incluida en la reforma de ley de cooperativas (Ley 5.501/15, aprobada en 2015). El objetivo de esta reforma es mejorar la gestión del cobro y el control del impuesto.
- **La subida de los impuestos al tabaco**; el tipo máximo del impuesto (ISC del tabaco) se incrementó primeramente del 13% al 20% (Ley 5.538/15). El Decreto 4.694/15 fijó un impuesto del 16% aplicable a partir de 2016.
- **La Ley 5.542/15, de garantías para las inversiones y fomento a la generación de empleo**, aprobada en diciembre de 2015, cuyo objetivo es fomentar la inversión de capital nacional y extranjera en proyectos productivos para el país, a fin de revitalizar la economía y contribuir al desarrollo sostenible a través de la generación de nuevas fuentes de empleo, el crecimiento del sector manufacturero y la adopción de tecnologías.
- **La modificación del reglamento del Impuesto a la Renta Personal**, en el Decreto 6.650/16 y la Resolución 104/16, que establecen gastos e inversiones deducibles en el contexto del Impuesto a la Renta Personal, con el fin de poner coto a abusos y conseguir una aplicación más equitativa de la ley.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Paraguay

Gráfico 2.15. **El gasto del gobierno central de Paraguay consiste fundamentalmente en gasto corriente**



Nota: * Cifras preliminares.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Paraguay (2017b).

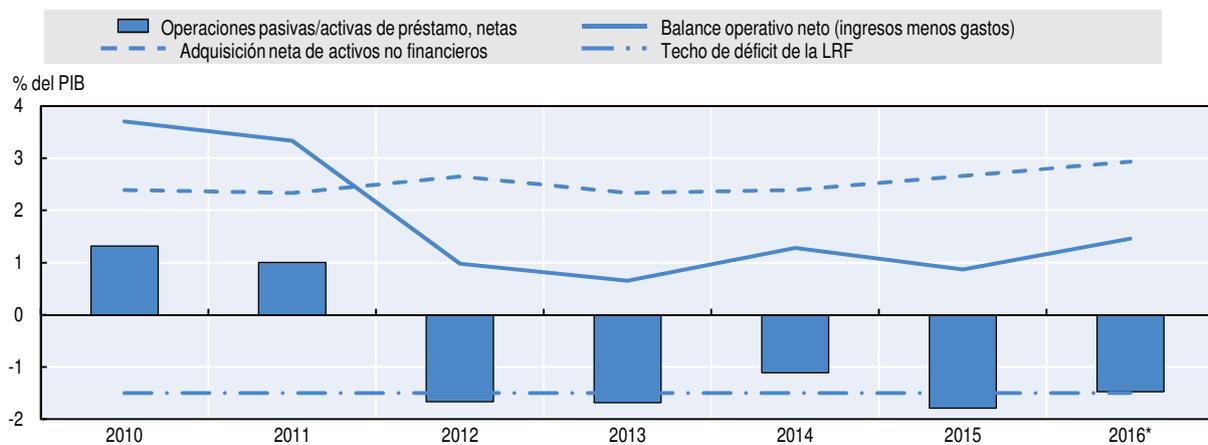
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749066>

La LRF ha contribuido a que el déficit público de Paraguay sea uno de los más bajos del grupo de países de referencia y de América Latina. Sin embargo, la aplicación de la LRF ha resultado compleja y su eficacia está reforzándose. En el primer año de aplicación de la LRF, que entró en vigor con el presupuesto correspondiente al ejercicio 2015, el balance del gobierno central registró un déficit del 1.8% del PIB, por encima del tope del 1.5%. Sin embargo, excluidos gastos en infraestructuras financiadas mediante bonos soberanos emitidos en los mercados de capitales internacionales, algo que se permitía únicamente en 2015, el déficit registrado por el balance global del gobierno central fue del 0.5% del PIB, con lo que se cumplió el límite del 1.5% del PIB en 2015 que fija la LRF. En 2015, la diferencia respecto al tope de la LRF (0.3% del PIB) se explica principalmente por el arrastre de algunas transferencias, concretamente las transferencias de regalías de Yacretá (30 millones de USD) y la licitación de frecuencias 4G (60 millones de USD). En 2016, se aprobó el presupuesto de conformidad con los objetivos de la LRF y sin exclusiones de gastos de capital. El déficit del

gobierno central para 2016 fue del 1.4% del PIB, mientras que el balance operativo (antes de deducir los gastos de capital) fue del 1.5% del PIB (MH, 2015).

Las autoridades están sondeando la posibilidad de modificar la LRF, ya que el marco actual no permite aplicar medidas anticíclicas, al tiempo que el bajo nivel del tope de déficit podría ser un obstáculo para la inversión pública. Las cláusulas de escape parecen limitadas y, dado que la LRF únicamente hace referencia al proceso de aprobación de los presupuestos, podría no ser eficaz para contener los resultados fiscales reales. Las sanciones se basan en la responsabilidad personal, pero no hay acuerdo sobre quiénes serían los funcionarios responsables o quién determinaría la responsabilidad. Las eventuales modificaciones de la LRF actual deberían estudiarse detenidamente, garantizar la sostenibilidad de la deuda, reforzar la credibilidad y comunicarse con claridad.

Gráfico 2.16. La aplicación de la LRF ha sido un desafío



Nota: * Cifras preliminares.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Paraguay.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749085>

El margen de maniobra fiscal ha mejorado gracias a unos niveles de deuda bruta bajos y correctamente gestionados

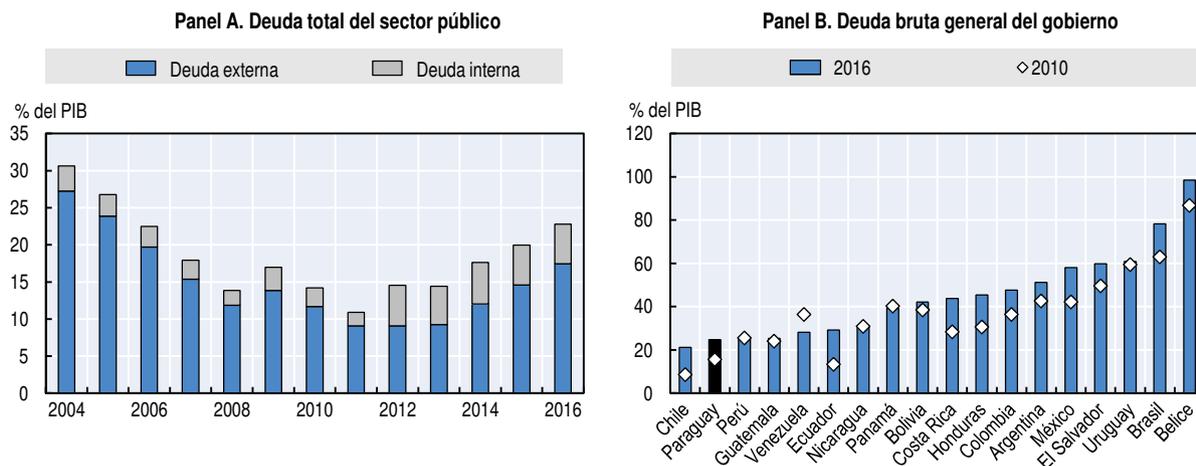
En Paraguay existe margen de maniobra fiscal gracias a unos niveles de deuda bruta bajos y bien gestionados (Gráfico 2.17). Los indicadores principales para las políticas de deuda pública del gobierno son la relación entre la deuda pendiente total del sector público y el PIB, y la relación entre el total de pagos por amortizaciones, intereses y otros costos financieros (incluidos intereses, comisiones y otros) de la deuda externa del sector público y las exportaciones de bienes registradas. El 31 de diciembre de 2016, estos ratios fueron del 23.1% y el 3.4%, respectivamente (MH, 2017c). La deuda de la administración central ascendió al 19.9% del PIB en 2016, una de las más bajas de la región. La deuda de la administración central descendió desde niveles cercanos al 25.8% del PIB en 2004 hasta rondar el 9.3% en 2011, aunque ha descrito una tendencia al alza desde entonces.

La deuda pública se concentraba tradicionalmente en préstamos de instituciones financieras internacionales y créditos bilaterales (56% y 21% de la deuda total, respectivamente, en 2011). A comienzos de 2012, y a consecuencia de las positivas condiciones fiscales y económicas, las fuentes de financiamiento se diversificaron con la emisión de bonos soberanos, que en 2016 representaban el 38.8% de la deuda pública

total, seguidos de los préstamos multilaterales, con un 34%. Por primera vez en 2013, el gobierno emitió bonos soberanos en los mercados internacionales por un importe de 500 millones de USD (a diez años); en 2014 por valor de 1 000 millones de USD (a 30 años); en 2015 por valor de 280 millones de USD; en 2016 por valor de 600 millones de USD y en 2017 por valor de 500 millones de USD (MH, 2017b). El nivel de exposición a los riesgos relacionados con la fluctuación de las tasas de interés internacionales ha descendido, ya que el peso de los préstamos contratados con tasas fijas ha aumentado, pasando del 58% en 2011 al 70.3% en 2016, mientras que las calificaciones de solvencia de la deuda pública han mejorado de forma continua (MH, 2017b; CADEP, 2017). Moody's revisó al alza la calificación de Paraguay de Ba3 en febrero de 2014 a Ba1 en marzo de 2015; Standard & Poor's revisó al alza la calificación del país de BB- a BB en junio de 2014; y Fitch revisó al alza la calificación de BB- a BB en enero de 2015.

Un porcentaje elevado de la deuda pública está denominado en moneda extranjera, sobre todo dólares estadounidenses. Pese al incremento reciente del peso de la deuda en moneda nacional, a finales de 2016 el 76.5% de la deuda pública total estaba denominada en moneda extranjera (72.1% en dólares, 2.9% en yenes y 1.5% en otras monedas) (MH, 2017c). El riesgo cambiario es relativamente bajo, dado que los ingresos de Paraguay en dólares estadounidenses superan a los importes adeudados anualmente por el pago de la deuda. Estos ingresos proceden de remuneraciones y regalías de las entidades binacionales y de la venta de energía.

Gráfico 2.17. La deuda pública de Paraguay es una de las más bajas de la región



Fuente: Panel A: Ministerio de Hacienda de Paraguay. Panel B: Fondo Monetario Internacional (2017), Perspectivas de la Economía Mundial (base de datos), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749104>

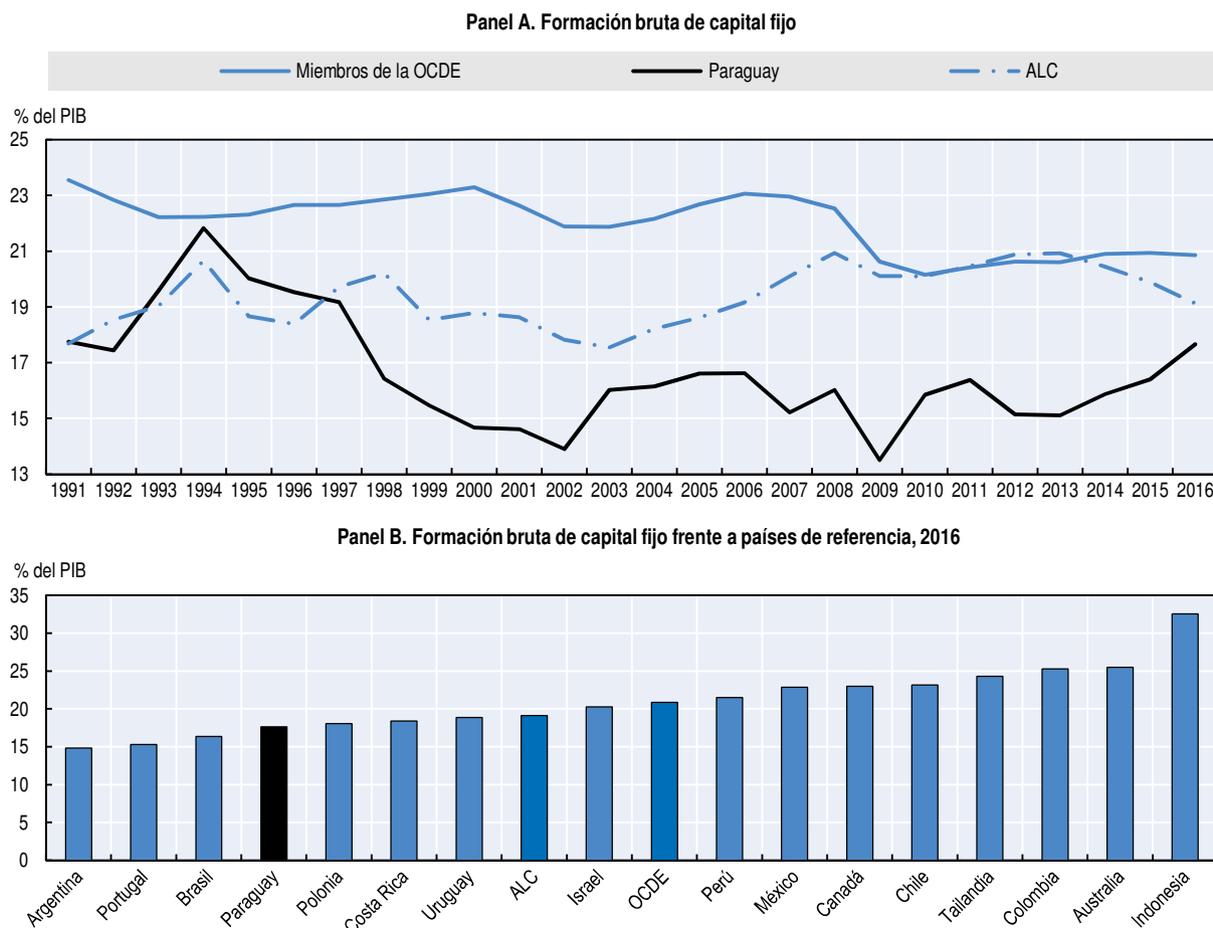
Han de redoblarse los esfuerzos para aumentar la inversión pública

Aunque ha comenzado a repuntar, la inversión ha sido muy baja

En la última década el nivel de inversión en Paraguay ha sido considerablemente menor que en los países de la OCDE y América Latina (Gráfico 2.18, Panel A). Aunque la inversión en Paraguay promedió un 15.9% del PIB entre 2005 y 2016, la inversión media en los países de América Latina y la OCDE en el mismo período rondó el 20% del PIB. El nivel de inversión

de Paraguay en 2016 fue ligeramente más alto que en 2005, describiendo así una tendencia alcista en los últimos años, mientras que la media de los países latinoamericanos ha descendido. Pese a esta reciente recuperación tras su caída en 2012, en 2016 la inversión se situó en apenas el 17.6% del PIB, uno de los niveles más bajos dentro del grupo de países de referencia (Gráfico 2.18, Panel B). Sin embargo, en cuanto a la composición de las inversiones, aunque el gasto de capital público aumentó del 2.4% del PIB en 2010 hasta un 2.9% del PIB en 2016, este representa menos del 20% de la formación bruta total de capital fijo del país. Algunos factores que limitan la inversión pública son el marco institucional y fiscal, así como la baja recaudación de impuestos.

Gráfico 2.18. **El nivel de inversión en Paraguay ha sido considerablemente más bajo que en los países de la OCDE y América Latina**

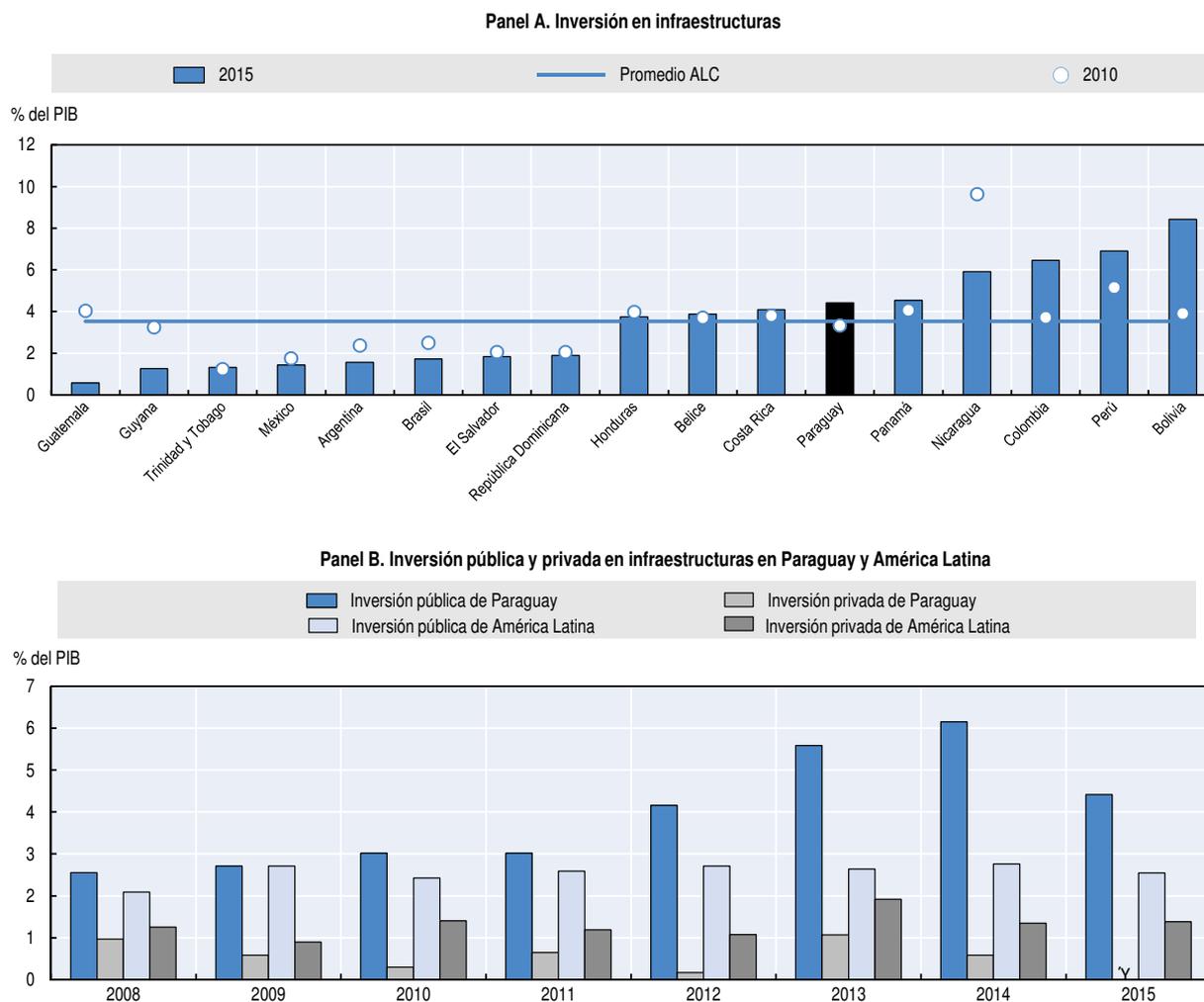


Fuente: Banco Mundial (2017a), Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial, <http://data.worldbank.org>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749123>

En el caso concreto de la inversión en infraestructuras, el país obtiene resultados ligeramente superiores a la media de América Latina (Gráfico 2.19, Panel A) y ha conseguido incrementar el nivel de inversión en infraestructuras del 3.3% del PIB en 2010 al 4.4% en 2015 (Gráfico 2.19, Panel B), siendo este considerablemente más alto que el nivel promedio de los países de América Latina. Por otro lado, la inversión privada en infraestructuras de Paraguay (0.61% del PIB en el período 2008-14) sigue situándose por debajo del promedio de América Latina (1.3% del PIB en el mismo período).

Gráfico 2.19. La inversión pública en infraestructuras es mucho más alta que en la región



Nota: * No se dispone de datos para Paraguay correspondientes a 2015.

Fuente: CEPAL/BID/CAF (2016), base de datos INFRALATAM, <http://infralatam.info> (consultado el 23 de mayo de 2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749142>

Para cumplir su objetivo de elevar el gasto de capital hasta los 1 000 millones de USD al año (AIP, 2016), el gobierno paraguayo ha aprovechado las bajas tasas de interés con unos resultados bastante satisfactorios, pues habría captado en los mercados internacionales de deuda soberana 2 400 millones de USD desde 2013. La finalidad de estos fondos es atender el gasto en infraestructuras y de capital y refinanciar parte de la deuda pública de acuerdo con la Ley de Presupuesto (el 70% se destinó a financiar inversiones y el 25% a pagar deuda). El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) ha recibido el 42% de los recursos de inversión (usados principalmente para pavimentar y construir carreteras y puentes), seguido de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), que ha recibido el 13% (MH, 2017a).

Persisten algunos retos en cuanto a la gestión y ejecución presupuestaria de los proyectos de infraestructuras

El bajo nivel de capital público es producto no solo de largos años de infrainversión, sino también de una escasa eficiencia de la inversión en infraestructuras en lo referente a instituciones, gestión y ejecución presupuestaria de los proyectos de infraestructuras. Según

un estudio reciente, con el mismo importe invertido Paraguay podría desarrollar un mayor número de infraestructuras, y existiría un amplio margen para mejorar la eficiencia en la selección y evaluación de proyectos, procesos presupuestarios plurianuales y regulación de las empresas de infraestructuras (Roldós, Santoro y David, 2016).

En 2011 se puso la primera piedra del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con la creación de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) para que se ocupase de gestionarlo y de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión. El SNIP supervisa el proceso de inversión, estableciendo regulaciones claras, garantizando el cumplimiento y coordinando esfuerzos para ejecutar proyectos. Desde 2012, el SNIP ha aprobado 119 nuevos proyectos por un importe total de 5 500 millones de USD, además de impartir formación en diseño, evaluación y gestión de proyectos de inversión a alrededor de 950 funcionarios (SNIP/MH/GN, 2015).

Los proyectos de inversión pública se financian a partir de tres fuentes de financiamiento principales: recursos del Tesoro (código financiero FF10), principalmente impuestos y regalías; recursos de crédito público (código FF20), es decir, préstamos al Estado concedidos por organizaciones internacionales, así como el producto de las emisiones de bonos; y recursos institucionales (código FF30), que son los que generan y gestionan los propios organismos públicos. En este último grupo se incluyen los proyectos de diferentes entidades públicas financiados por el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), un mecanismo de transferencia de recursos financieros financiado con las aportaciones de los países miembros. La DSIP se encarga de coordinar, evaluar y supervisar los proyectos financiados por el FOCEM (SNIP/MH/GN, 2015).

Paraguay sigue enfrentándose a obstáculos en las áreas de ejecución presupuestaria y gestión de los proyectos de inversión pública. El presupuesto total para la inversión pública de 2015 alcanzó los 8.92 billones de PYG (guaraníes paraguayos). Sin embargo, la ejecución presupuestaria se situó en apenas 3.26 billones de PYG, lo que supone el 37% del total presupuestado. Los proyectos financiados a través del FF10 son los que presentan la mayor tasa de ejecución (SNIP/MH/GN, 2015). A pesar de los esfuerzos del gobierno por impartir formación a los funcionarios encargados del desarrollo, evaluación y ejecución de los proyectos de inversión, se observan grandes carencias en la capacidad institucional que varían entre las distintas entidades públicas. Mientras que el Ministerio de Obras Públicas ha mejorado sus capacidades, otros ministerios y organismos públicos siguen careciendo del personal y la capacidad institucional necesarios para llevar a cabo proyectos. Existe amplio margen para que el país potencie el SNIP a través de una regulación clara y uniforme, así como con asistencia técnica y capacitación. La existencia de múltiples marcos institucionales para priorizar y gestionar la inversión pública en infraestructuras puede originar inconsistencias e ineficiencias en los respectivos procesos. Por ejemplo, las infraestructuras sociales financiadas por el FONACIDE (véase el Capítulo 3) siguen un proceso diferente al de los proyectos del SNIP y se encuentran bajo la tutela de otros ministerios y agencias. Están obrándose cambios en los sectores de sanidad y educación con miras a que el MOPC se ocupe de la ejecución de proyectos en esos ámbitos (p. ej., la construcción de hospitales). El Marco de Acción para la Inversión de la OCDE es una herramienta útil, ya que ofrece una lista de control para cuestiones clave de política que deben considerar los gobiernos interesados en crear y poner en marcha un marco para cualquier tipo de inversión (OCDE, 2015).

Recuadro 2.2. **Creación de un marco de gobernanza para la inversión pública: La experiencia de Portugal**

Desde la década de 1980 Portugal ha utilizado fondos europeos para reducir su déficit en infraestructuras y desarrollo. Estos recursos habrían contribuido de manera importante a colmar las grandes brechas de desarrollo del país. A partir de la necesidad original de gestionar los fondos estructurales de la UE, Portugal ha desarrollado un enfoque regional de las políticas públicas y un marco de gobernanza para gestionar las inversiones públicas que van mucho más allá de la administración de fondos europeos.

Portugal ha sido uno de los grandes beneficiarios de la Política de Cohesión de la Unión Europea (UE) y ha recibido más de 50 000 millones de EUR de fondos estructurales de la UE entre 1989 y 2006, con presupuestos básicamente similares para los períodos 2007-13 (21 500 millones de EUR) y 2014-20 (25 000 millones de EUR).

En las fases iniciales, coincidiendo con la integración del país en las instituciones europeas, el énfasis de la programación, gestión y asignación de recursos se puso en grandes proyectos independientes. La mayor parte de los recursos se destinaron a grandes proyectos de infraestructuras, fundamentalmente en los sectores energético y del transporte, con probabilidades de influir en el crecimiento económico.

El marco estratégico para la inversión pública ha evolucionado gradualmente hasta conformar un marco programático integrado. Aunque formalmente delimitado por Planes Regionales de Ordenamiento del Territorio (PROT), el alcance del marco estaba limitado originalmente, en concreto por objetivos y metas. La integración progresiva de una lógica de programas de desarrollo ha permitido prestar una mayor atención a las necesidades y complementariedades entre intervenciones y sectores y desarrollar sólidos mecanismos de planeamiento y priorización. Por ejemplo, en el ámbito social, los programas ideados para atender las necesidades de competencias y el abandono escolar invertían no solo en construir escuelas, sino también en la racionalización de la red de centros escolares, la diversificación de las ofertas y programas especiales para áreas prioritarias. A escala regional, la inversión pública está subordinada a las estrategias regionales, definidas y aplicadas con la participación de las autoridades locales en áreas de su competencia.

Funcionalmente, el marco se organiza en cuatro Programas Operativos (PO) nacionales y transversales sobre competitividad e internacionalización, inclusión social y empleo, capital humano y sostenibilidad y eficiencia en el uso de los recursos. Estos se completan con siete PO regionales para las cinco regiones continentales y las dos regiones autónomas insulares (Azores y Madeira).

El marco general de inversión pública se articula en torno a tres sistemas interconectados:

- Un sistema de gestión con autoridades administrativas para cada PO que pueden delegar responsabilidades en agencias técnicas y sujetas a la supervisión de una Agencia Nacional de Desarrollo.
- Un sistema de auditoría y control, dirigido por una autoridad nacional (la Inspección General, dependiente del Ministerio de Hacienda) con enlaces directos a los departamentos de control de cada PO, y apoyado por una sección autónoma de la Agencia Nacional de Desarrollo.
- Un sistema de evaluación y seguimiento, dirigido por otra sección de la Agencia Nacional de Desarrollo, articulado sobre un plan de evaluación que abarca todos los PO y un sistema de indicadores que cubre todos los pasos de cada proyecto, así como indicadores globales de desempeño financiero, producción y resultados.

La base de todas las operaciones es un sistema de información integrado, certificado por la autoridad de auditoría y control, que recopila los datos necesarios para todo el marco.

A fin de conseguir una gobernanza más integrada se desarrolló un nuevo marco de ejecución que conlleva un nuevo estrato de gobernanza en forma de órganos de coordinación. Existe una comisión interministerial de coordinación con un papel de supervisión y coordinación política a nivel nacional. En los propios PO, los comités de asesoramiento estratégico facilitan la participación de los diferentes ministerios en las decisiones estratégicas, refuerzan la transparencia política y garantizan una clara separación de funciones entre el diseño estratégico y la ejecución y entre la gestión y la supervisión política.

Fuente: Los autores a partir de información facilitada por Portugal, Portugal 2020 (<https://www.portugal2020.pt/Portal2020/modelo-de-governacao>) y la OCDE (2010).

En la inversión pública a menudo intervienen varios niveles de la administración, ya sea compartiendo competencias o mecanismos de financiamiento conjunto. Para que la inversión pública sea eficaz, se precisa de un alto grado de coordinación en los diferentes estamentos de la administración para subsanar los problemas de información, de política o fiscales que puedan plantearse, así como capacidades ejecutivas a diferentes niveles para diseñar y poner en marcha los proyectos de inversión pública. En este contexto, la Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles del Gobierno de la OCDE permitirá al gobierno de Paraguay orientar esfuerzos o mejorar la gobernanza multinivel de la inversión pública. El refuerzo de la capacidad a nivel subnacional merece especial atención, ya que en algunos casos los recursos financieros, las competencias profesionales y la calidad institucional podrían ser deficientes. También se deberían instaurar y exigir buenas prácticas de responsabilidad presupuestaria y financiera (OCDE, 2014).

A tenor de la importante carencias en infraestructuras y recursos de financiamiento, en 2013 se aprobó la “ley de promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado”, que permite ejecutar proyectos en la modalidad de alianzas público-privadas (APP). En este contexto, existe un marco interinstitucional en el que participan el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), coordinados por la STP, que se encarga de evaluar y aprobar los proyectos de inversión.

Por último, los proyectos se aprueban por decreto (SNIP/MH/GN, 2015; STP, 2017). El gobierno también ha alentado la participación extranjera (p. ej., España, Corea del Sur, Argentina, Brasil) y actualmente la cartera de proyectos en la modalidad de alianzas público-privadas (APP) supera los 2 000 millones de USD, con un contrato firmado de 500 millones de USD (ampliación de las autopistas 2 y 7) y la modernización del aeropuerto internacional, que está en fase de examen (STP, 2014; STP, 2017). La participación del sector privado puede aportar más ventajas que simples inyecciones de capital, tal como un entorno más competitivo y la transmisión de conocimientos tecnológicos y competencias de gestión. Paraguay también se beneficiaría de la incorporación de los Principios de la OCDE para la participación del sector privado en las infraestructuras, que ayudan a los gobiernos a evaluar sus políticas a la luz de sus propias circunstancias nacionales y necesidades (OCDE, 2007). Para atraer la participación del sector privado son esenciales medidas que garanticen altas cotas de gobernanza pública e institucional, transparencia y Estado de Derecho. Del mismo modo, las autoridades responsables de los proyectos de infraestructuras que se explotan de forma privada deberían poder gestionar procesos comerciales y, al mismo tiempo, compartir objetivos a todos los niveles del gobierno y áreas de la administración pública.

Dado el marco fiscal actual, el gobierno ha buscado fuentes alternativas para financiar la inversión

La LRF entró en vigor con los presupuestos del ejercicio 2015 como parte de las iniciativas emprendidas por Paraguay para reforzar la disciplina y transparencia de su marco fiscal. Sin embargo, se ha suscitado la cuestión de si el diseño de la LRF es adecuado, dadas las grandes necesidades de inversión que presenta el país, especialmente en el área de infraestructuras. El stock de capital público de Paraguay representaba el 44% del PIB en 2015, frente a la media del 79% en los mercados emergentes y del 84% en América Latina (Roldós, Santoro y David, 2016). Para satisfacer sus necesidades mínimas de inversión en infraestructuras, Paraguay necesita invertir alrededor de 1 000 millones de USD anuales.

En el contexto del debate sobre la adecuación de la LRF actual y las limitaciones que impone a la inversión en infraestructuras en Paraguay, las autoridades están analizando posibles reformas, y en estos momentos están recibiendo asistencia de instituciones financieras multilaterales para evaluarlas. Entre las opciones que podrían considerarse está la adopción de una regla de balance estructural que sustituya a la actual regla de balance nominal, lo que permitiría estabilizar mejor la evolución del gasto corriente (Eyraud, David y Bardella, 2016). Dada la brecha de inversión a la que se enfrenta Paraguay, el país también podría estudiar una reforma que permita elevar el gasto de capital. Se ha sugerido que el país podría considerar modificar la regla del déficit excluyendo la inversión pública de su cálculo. Una regla de estas características requeriría, como mínimo, un techo de deuda, ya que por sí misma no garantizaría la sostenibilidad de la deuda, según señala David y Novta (2016).

Del mismo modo, la composición del gasto variaría considerablemente con reglas diferentes. David y Novta (2016) calcula que el gasto de capital sería inferior al que las autoridades querrían implementar sobre la base del producto interior neto (PIN) si el gasto corriente primario real creciese al 4% y las autoridades respetasen un techo de deuda general. Si el gasto corriente primario creciese de forma constante al 4% en términos reales y el techo de deuda fuera del 3%, entonces el gasto de capital descendería del 4% del PIB en 2015 hasta alrededor del 2.5% del PIB en 2026. Los niveles de inversión pública sería aún menores con un techo de deuda más bajo del 1.5%, ya que descenderían hasta el 2% en 2026. Las autoridades podrían mantener mayores niveles de gasto de capital, pero tendrían que reducir el gasto corriente primario para satisfacer el saldo global del 1.5% o 3%, respectivamente (David y Novta, 2016). Al respecto, Paraguay ha puesto en marcha otros mecanismos de financiamiento, como las alianzas público-privadas y las licitaciones con financiamiento (Ley 5.074).

El aumento de la inversión contribuiría a impulsar el crecimiento

La inversión es vital para el crecimiento y un desarrollo sostenible. Aumentar la inversión permite ampliar la capacidad productiva, crear empleo y elevar los ingresos. La inversión en sectores estratégicos como las infraestructuras reviste una especial importancia. Por ejemplo, la inversión en carreteras permitiría reducir los costos de transporte, un factor que se ha estimado que tiene un impacto considerable en el PIB. Ludeña y Ruiz Díaz (2008) concluyeron que en Paraguay, una reducción de los costos de transporte del 54% contribuiría a aumentar un 0.24% el PIB, a elevar las exportaciones e importaciones (un 1.38% y 6.35%, respectivamente) y a mejorar las condiciones de los intercambios comerciales un 3.88%. Otros estudios indican que un incremento del 1% del PIB en inversión pública puede aportar un 0.5% o más al crecimiento del PIB al cabo de cuatro años; en otras palabras, un retorno del 15% anual (Roldós, Santoro y David, 2016). El aumento de la inversión pública impulsaría la demanda y el empleo a corto plazo y estimularía la inversión privada y la innovación para aumentar la producción potencial a largo plazo (Calderón y Servén, 2004).

Las estimaciones de los multiplicadores fiscales acumulativos de Paraguay incluidas en David (2017) indican que los multiplicadores del gasto de capital son sustancialmente superiores a los del gasto corriente. En plazos más largos, la respuesta acumulada del PIB al gasto público acumulado aumenta hasta el 0.2-0.5 para el gasto corriente y el 1.4-2.1 para el de capital, si bien la relevancia estadística varía en función de si se tienen en cuenta el PIB total o el PIB excluyendo agricultura y energía (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Los multiplicadores del gasto de capital son muy superiores a los del gasto corriente

Estimaciones de multiplicadores de gasto público en Paraguay (acumulado)

	PIB total	PIB menos agricultura y energía
Gasto corriente		
t = 0	0	0
t = 8	0.2*	0.2**
t = 20	0.5**	0.5**
Gasto de capital		
t = 0	0.1	0
t = 8	1.4**	0.5
t = 20	2.1**	0.8

Nota: * indica un nivel significancia estadística al 10%. ** indica un nivel de significancia estadística al 5%.

Fuente: FMI (2017).

La sostenibilidad del desarrollo y el crecimiento a largo plazo requerirían elevar la productividad y la competitividad

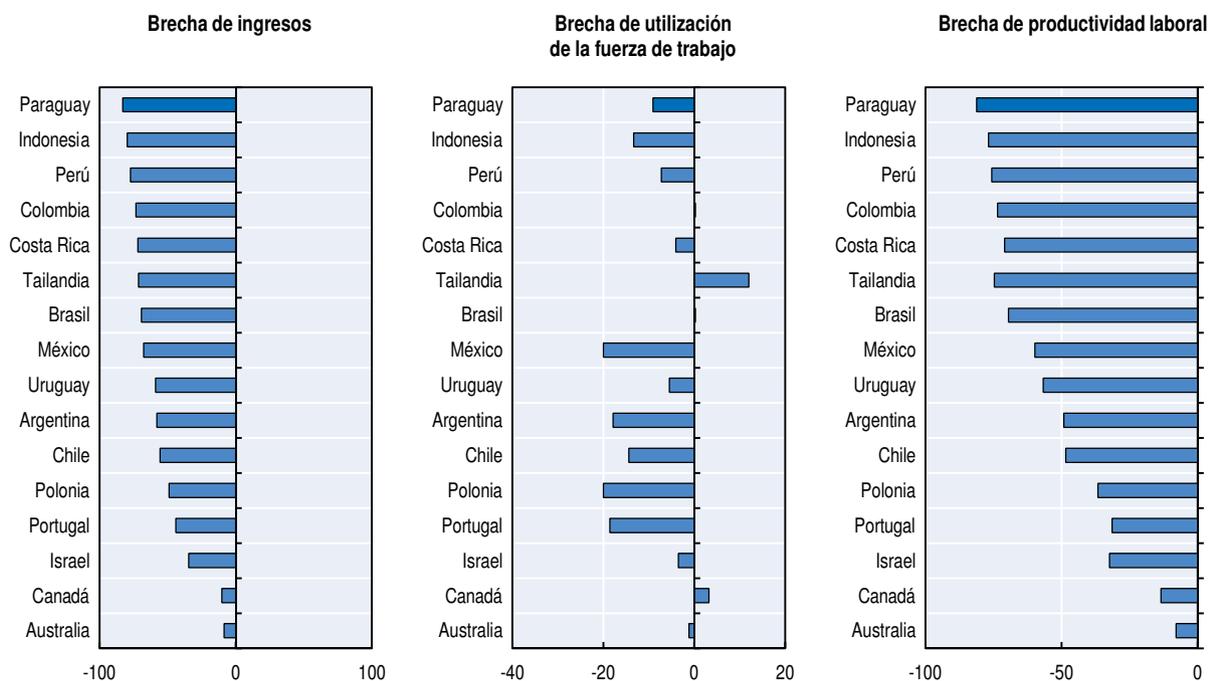
Aunque elevar la productividad y la competitividad es esencial para sostener el crecimiento a largo plazo, subsisten algunos retos

Si bien Paraguay ha registrado sólidas tasas de crecimiento en los últimos años, la brecha de ingresos sigue siendo alta en una comparativa con los países de la OCDE. En Paraguay, así como en otros países de perfil similar, la mayor parte de la diferencia en el PIB per cápita frente a los países de la OCDE se explica por la productividad laboral. La diferencia en el ingreso per cápita puede desglosarse en brechas de productividad laboral y brechas de utilización de la fuerza de trabajo (medida en términos de empleo como porcentaje de la población). La productividad laboral era aproximadamente un 81% inferior a la de las economías de la OCDE mejor situadas en 2014, muy inferior a la productividad laboral media de la región de América Latina, que es alrededor de un 70% menor que en las principales economías de la OCDE y la más baja entre los países de referencia (Gráfico 2.20) (OCDE/BID/GFP, 2016).

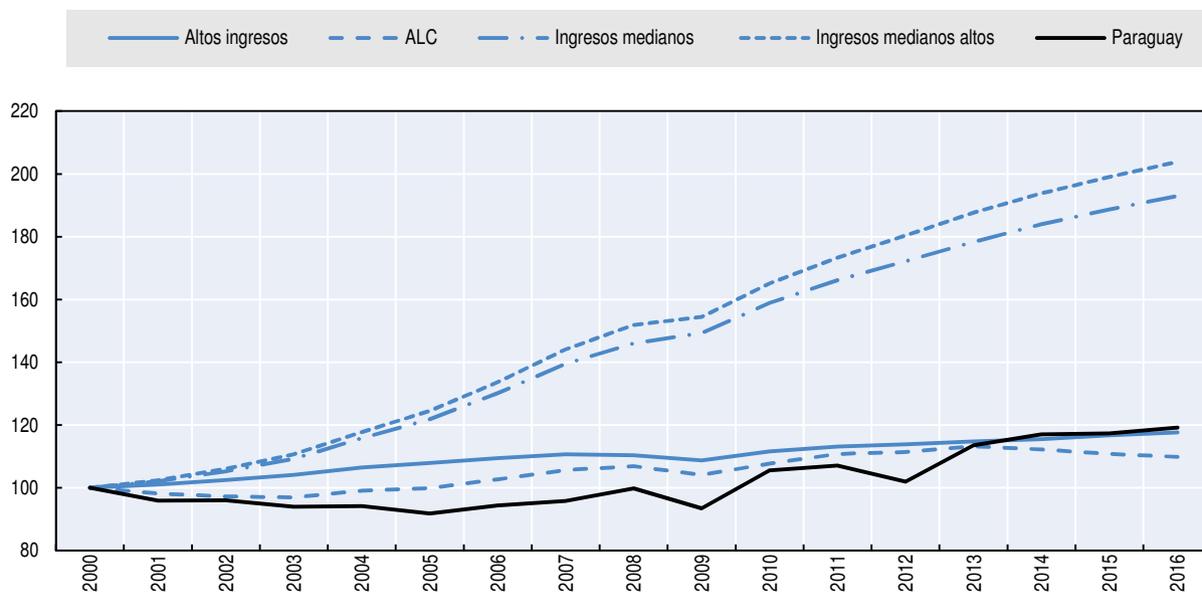
La productividad laboral, aun cuando sigue siendo baja comparada con la de los países de la OCDE, ha mejorado en los últimos años (Gráfico 2.21). Medida como PIB por persona empleada en paridad de poder adquisitivo constante se sitúa por debajo de la media regional de América Latina, si bien en los últimos años ha mejorado significativamente. La mayor parte de la brecha de productividad se explica por el bajo rendimiento del capital humano. La productividad laboral de Paraguay ha experimentado tasas de crecimiento relativamente elevadas, del 3.8% en promedio desde 2004, debido principalmente a la productividad total de los factores (PTF) y a la acumulación de capital por trabajador, mientras que la contribución del capital humano ha sido escasa. Estas altas tasas de crecimiento de la PTF y de acumulación de capital se han desacelerado recientemente, y no han bastado para reducir la brecha con las economías más desarrolladas. Las mejoras en la calidad del capital humano y físico, el fomento de políticas de desarrollo del sector agrícola y la redistribución de recursos desde las industrias menos productivas hacia las más productivas son esenciales para impulsar tanto una productividad sostenible como las perspectivas económicas de Paraguay (OCDE/BID/GFP, 2016).

Gráfico 2.20. Aunque Paraguay ha registrado sólidas tasas de crecimiento en los últimos años, la brecha de ingresos sigue siendo alta en una comparativa con los países de la OCDE

Panel A. Fuentes de diferencias de renta per cápita con la primera mitad de las economías de la OCDE, 2014



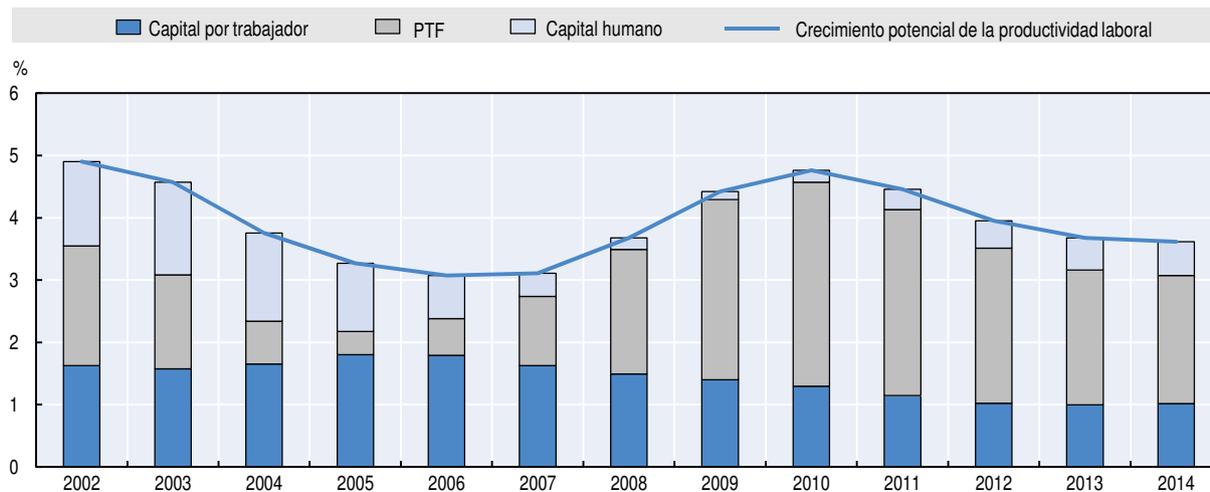
Panel B. PIB por persona empleada (USD constantes de 2011 en PPA), índice 1991=100



Fuente: Panel A. Cálculos de la OCDE basados en datos de Penn World Tables PWT 9.0 (Feenstra, Inklaar y Timmer, 2015). Panel B: Banco Mundial (2017a), Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial (base de datos), Washington DC, <http://data.worldbank.org>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749161>

Gráfico 2.21. La productividad laboral de Paraguay ha registrado tasas de crecimiento relativamente altas



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Feenstra, Inklaar y Timmer (2015), <http://www.ggd.net/pwt/> y Barro y Lee (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749180>

Sin embargo, persisten varios obstáculos que impiden impulsar la productividad y la competitividad. La posición de Paraguay en el Índice Global de Competitividad ha mejorado, tras haber pasado del puesto 124 en 2008 al 117 en 2016-17. Ahora bien, frente a la media de América Latina, se aprecian varios apartados en los que marcha rezagado: innovación, infraestructuras, instituciones, preparación tecnológica, y educación superior y formación. Los cinco factores más problemáticos para hacer negocios son: corrupción, oferta inadecuada de infraestructuras, una fuerza de trabajo inadecuadamente formada, burocracia ineficiente y acceso al financiamiento (Gráfico 2.22) (WEO, 2016).

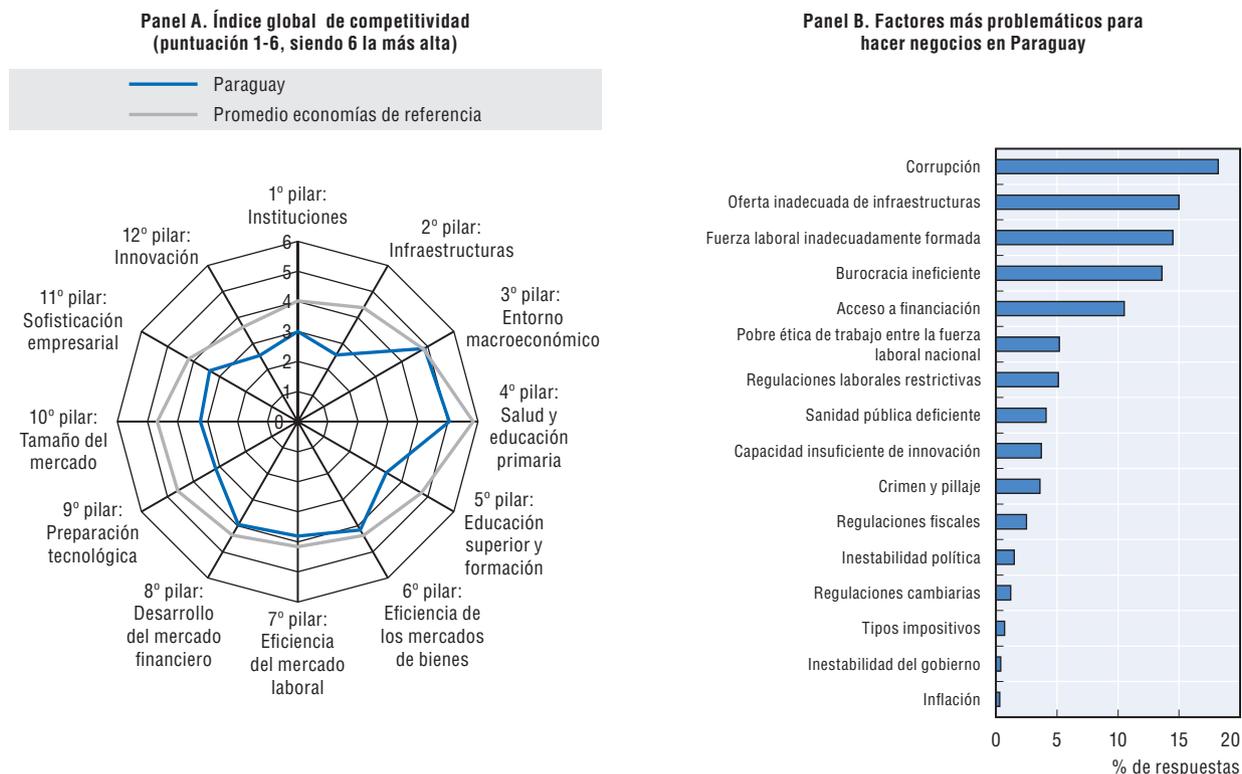
El aumento de la inversión en innovación podría contribuir a elevar la competitividad

Entre los factores que limitan la competitividad se cuentan la baja capacidad de desarrollo tecnológico y la falta de innovación de cara a una diversificación hacia sectores más productivos y una mejora de la eficiencia de los procesos. Los datos empíricos indican que la aplicación de los avances tecnológicos propicia un uso más eficaz de los recursos y la transformación de las nuevas ideas en nuevos productos, soluciones, procesos y servicios, generando con ello ventajas competitivas para las empresas (Grazzi y Pietrobelli, 2016). Una mayor inversión en innovación, combinada con el desarrollo de actividades complementarias, como tecnologías de la información y la comunicación, y formación, pueden contribuir a reducir las brechas de productividad y a mejorar la competitividad (Crespi y Zúñiga, 2010; OCDE, 2009).

Los recursos dedicados a gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID) en Paraguay son bajos comparados con el que se realiza en los países de referencia, y la inversión y la participación del sector privado deberían potenciarse (Gráfico 2.23, Panel A). El GBID de Paraguay en 2012 fue del 0.09% del PIB (0.13% en 2015 según los datos para todo el país del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [CONACYT]), lejos del nivel de otros países de la región (Perú 4.1% del PIB, Brasil 1.2% del PIB) (UIS, 2017). Los recursos humanos dedicados a I+D también figuran entre los más exiguos de los países de referencia, con menos de un investigador por cada 1 000 trabajadores (Gráfico 2.23, Panel B). En general, este bajo nivel de inversión y de recursos humanos se traduce en un número considerablemente reducido de solicitudes de

patente. En cuanto a la participación del sector privado en actividades de I+D, la contribución empresarial al GBID es inferior al 1% y el gobierno financia más del 80% (Gráfico 2.23, Panel C). Del mismo modo, la mayor parte de los recursos los emplean las instituciones de educación superior y gubernamentales (Gráfico 2.23, Panel D), siendo prácticamente nula la contribución de las empresas al financiamiento y ejecución de la inversión en I+D.

Gráfico 2.22. **Persisten algunos obstáculos que dificultan impulsar la productividad y la competitividad**



Nota: Panel B: De una lista de 15 factores, se solicitó a los encuestados que seleccionaran los cinco factores más problemáticos para hacer negocios en su país y que los ordenaran de más problemático (1) a menos problemático (5). Las barras del gráfico muestran las respuestas ponderadas en función del ranking de cada país.

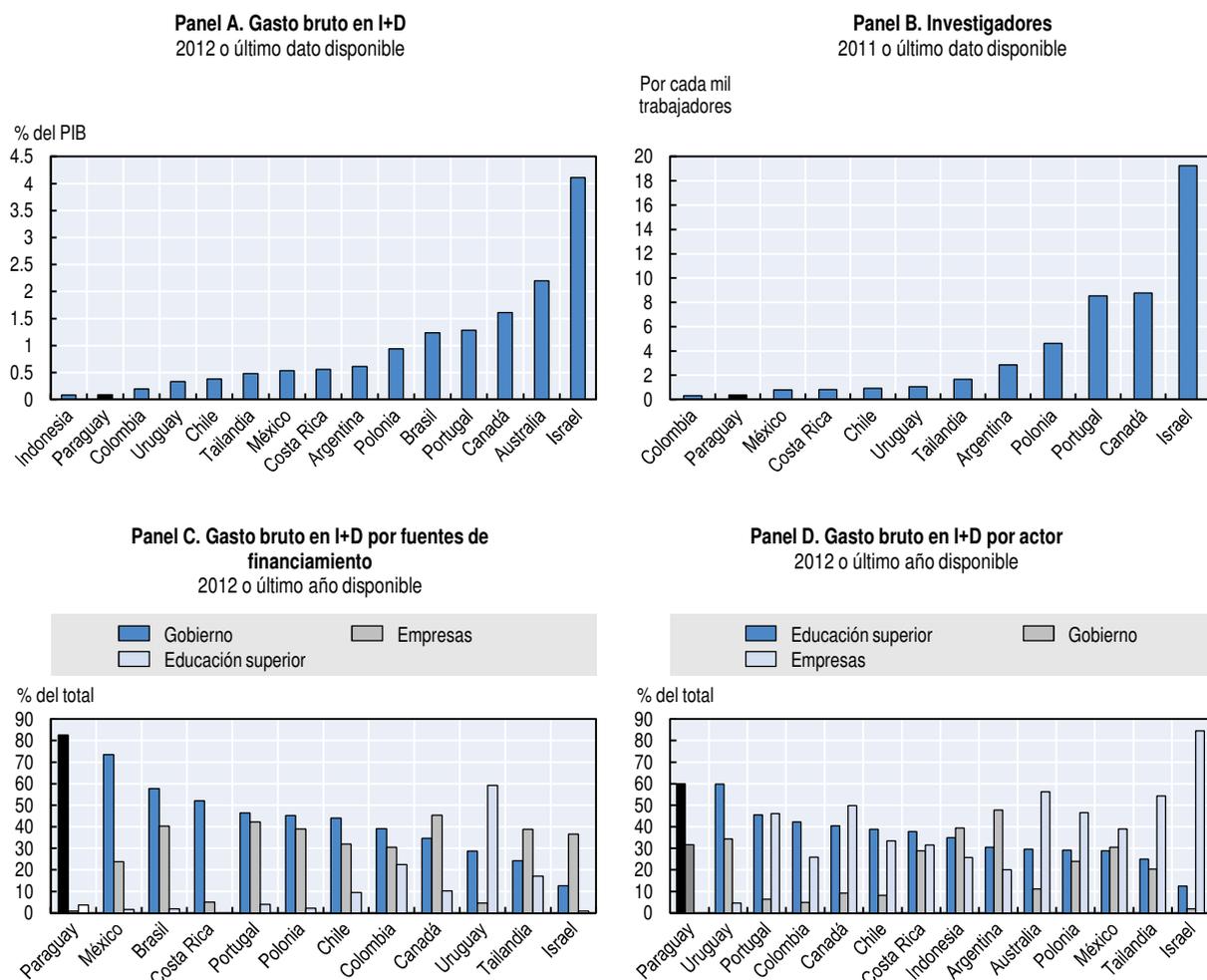
Fuente: Panel A: Foro Económico Mundial (2017), *The Global Competitiveness Report 2006-16* (base de datos). Panel B: Foro Económico Mundial, *Executive Opinion Survey 2016*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749199>

En un contexto en el que algo más de la mitad de las empresas paraguayas llevaron a cabo al menos una actividad de innovación, destacaron por sus esfuerzos de innovación las empresas más grandes con actividad exportadora. CONACYT, como entidad encargada del diseño y aplicación de la política de innovación de Paraguay, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), llevaron a cabo la Encuesta de Innovación Empresarial de Paraguay 2010-12 (EIEP); los datos del período comprendido entre 2013 y 2015 se incluirán en la próxima edición de este estudio (2016). Según la encuesta, el 52% de las empresas paraguayas realizó alguna actividad de innovación en el período 2010-12 (un porcentaje mayor en las empresas más grandes, con el 72%), con una inversión media del 2.6% de las ventas en 2012. La vocación exportadora también es un factor que impulsa las actitudes innovadoras, ya que el 71.8% de las empresas exportadoras realizaron alguna actividad de innovación, frente al 49.7% de las no exportadoras (CONACYT/DGEEC, 2013).

En términos de inversión, casi la mitad de las empresas encuestadas invertían en innovación (entre las grandes empresas, este porcentaje sube hasta más del 60%). Sin embargo, en la composición de la inversión en innovación de las empresas paraguayas se aprecia un alto porcentaje de actividades con un impacto muy limitado en la generación de conocimiento, ya que el 76.6% de las inversiones se destinó a la adquisición de bienes de capital. Por otro lado, las actividades de I+D internas eran relativamente escasas, con un peso de algo más del 8%. Expresada en porcentaje de las ventas, la inversión media en 2012 fue del 3.9%, con diferencias apreciables según el tamaño de las empresas: las grandes empresas presentaban un punto porcentual más que las empresas medianas y 0.7 puntos porcentuales más que las pequeñas (Angelelli, Luna y Vargas, 2016). Las empresas sin actividad internacional invertían con mayor intensidad en innovación. La fuente principal de financiamiento de las inversiones en innovación son los propios recursos de las empresas, representando el 74% de los fondos; la segunda fuente más utilizada fueron los préstamos bancarios, con el 21.4%, mientras que la participación del sector público fue prácticamente nula (0.3%) (Gráfico 2.24) (CONACYT/DGEEC, 2013; Angelelli, Luna y Vargas, 2016).

Gráfico 2.23. **Los recursos de I+D son bajos comparados con los que dedican los países de referencia**

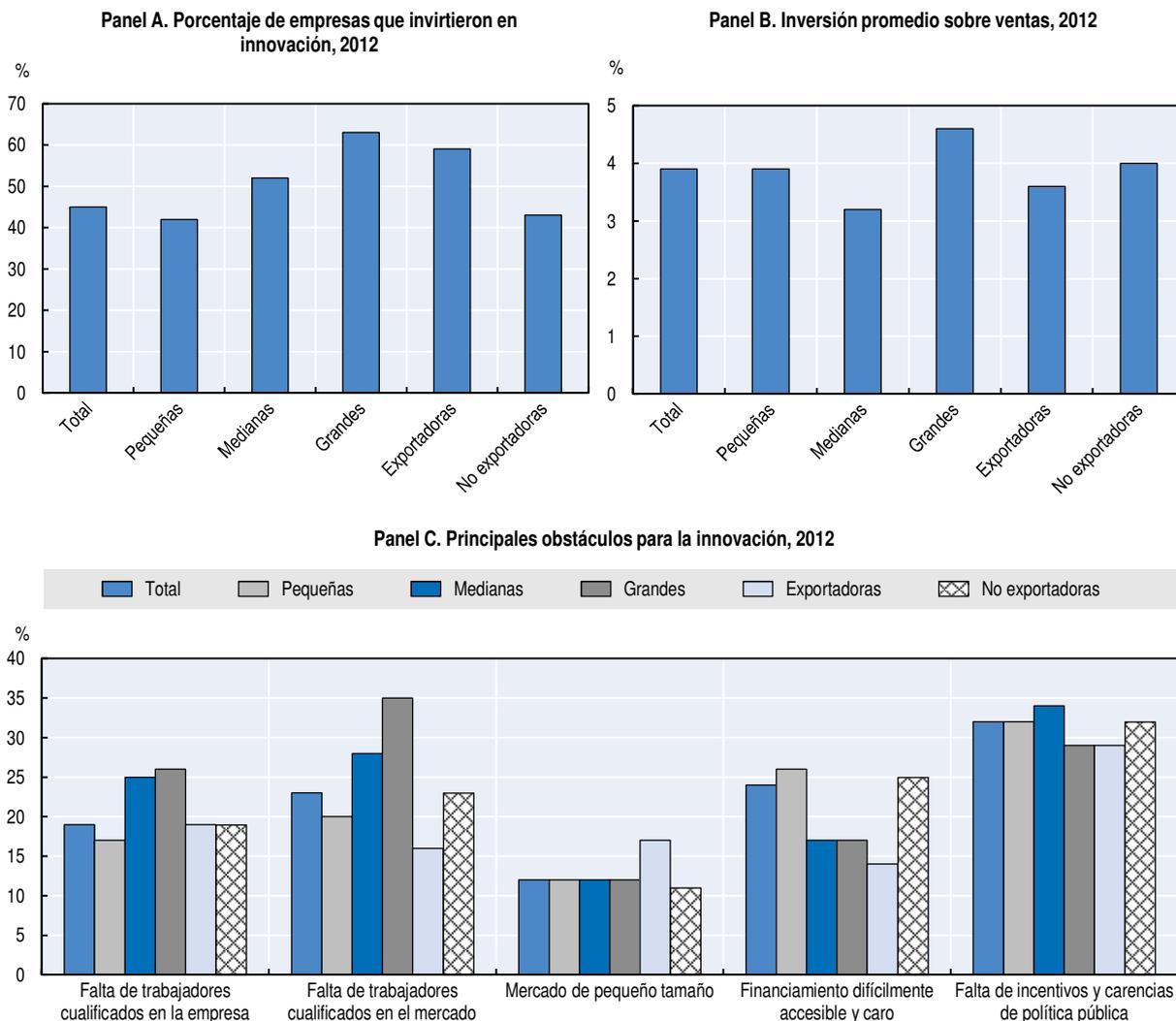


Fuente: UIS (2017), base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, <http://data.uis.unesco.org>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749218>

Entre los principales obstáculos para la innovación en Paraguay, más del 30% de las empresas atribuyeron una importancia moderada o alta a la falta de políticas públicas y apoyo de la administración, seguido de la falta de trabajadores cualificados y las dificultades para acceder al financiamiento. Las grandes empresas mencionaron la falta de personal formado como el obstáculo más frecuente, mientras que las empresas pequeñas refirieron como principales problemas las dificultades financieras y al acceso al financiamiento (Gráfico 2.24, Panel C), (CONACYT/DGEEC, 2013).

Gráfico 2.24. **La eliminación de las barreras existentes impulsaría la innovación en las empresas**



Fuente: CONACYT/DGEEC (2013), Encuesta de Innovación Empresarial de Paraguay 2010-12, <http://www.dgeec.gov.py/eiep/>.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749237>

La reducida capacidad de innovación de Paraguay es fruto de un modelo de innovación y un marco institucional deficientes. Las relaciones entre los distintos actores e instituciones (empresas, instituciones académicas, centros de investigación, etc.) que fomentan la innovación, la investigación y el desarrollo no están adecuadamente articuladas. Según la EIEP 2013 (CONACYT/DGEEC), tan solo un reducido número de empresas aseguraba mantener lazos con otros sectores o instituciones para desarrollar sus actividades de innovación.

Dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el CONACYT está haciendo esfuerzos para integrar las prioridades del sector privado y del académico en la estrategia nacional de innovación. El Banco Nacional de Fomento también contribuye a sostener empresas de reciente creación, ecosistemas, preincubadoras e incubadoras de empresas en diferentes sectores, que están en su mayor parte vinculadas al sistema de universidades públicas. Una de las dificultades actuales del Sistema Nacional de Innovación es identificar sectores/proyectos prioritarios. Mediante una evaluación sectorial, esta agencia está identificando actualmente industrias prioritarias en las que se concentrarán los recursos de innovación. En 2015, alrededor del 37% de la inversión en I+D se dedicaba a las ciencias agrícolas, el 22.4% a las ciencias médicas y el 14.7% a la tecnología y la ingeniería (CONACYT, 2015). En cuanto a los recursos, CONACYT gestiona el Fondo para la Excelencia en Educación e Investigación (FEEI-FONACIDE), que destina recursos a 13 programas, entre ellos, el Programa Paraguay para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología, PROCIENCIA. CONACYT también gestiona un proyecto de desarrollo tecnológico, innovación y evaluación de conformidad en el marco del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Mejorar la calidad de la educación y corregir el desfase entre la oferta y la demanda de competencias contribuiría a impulsar la competitividad y la innovación

Existe amplio margen para elevar la productividad mejorando la calidad de la educación y corrigiendo el desfase entre la oferta y la demanda de competencias. Como se mencionó, el tercer factor más problemático para hacer negocios en Paraguay es, según el Índice Global de Competitividad, la inadecuada formación de la fuerza de trabajo. Aunque el país ha logrado un incremento medio per cápita de 1.5 años de educación en el curso de diez años (2004-14), entre la población adulta de entre 30 y 64 años es relativamente bajo el porcentaje de quienes finalizan la educación secundaria y terciaria (36.6% y 12.5%, respectivamente) comparado con el promedio de la región de América Latina (38.6% y 13.4%, respectivamente) y el de la OCDE (76% y 34%, respectivamente) (OCDE/CAF/CEPAL, 2016) (véase el Capítulo 3). Algunas de las políticas recientes para desarrollar competencias en Paraguay incluyen enseñanza técnica y formación profesional para fomentar y desarrollar la capacitación y competencias específicas de los trabajadores. Sin embargo, el número de estudiantes en educación secundaria matriculados en programas de enseñanza técnica y formación profesional en 2013 (15.6% del alumnado total de secundaria), aunque era más alto que el promedio de América Latina (14.5%), seguía siendo inferior al promedio de la OCDE (26%). Aunque siguen adoptándose medidas para instaurar un sistema educativo dual e impartir formación profesional acorde con las necesidades de los sectores que se están desarrollando, dichas medidas deberían redoblar y sistematizarse.

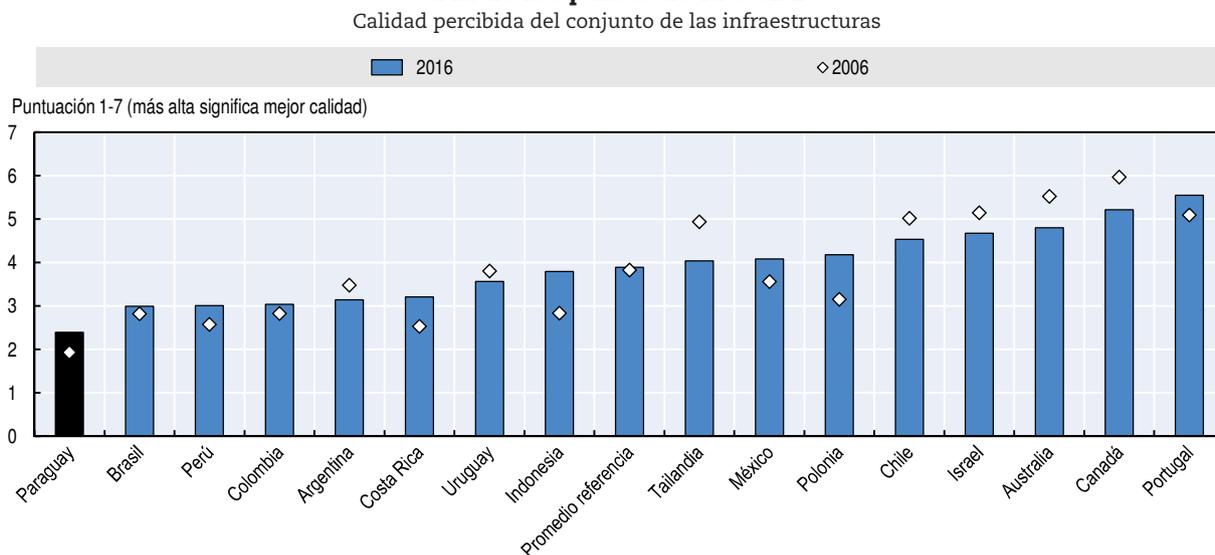
El desarrollo de las infraestructuras y la conectividad plantea retos

Unas infraestructuras y conectividad de alta calidad son esenciales para elevar los niveles de productividad y mejorar la inclusión social, ya que permiten reducir costos, impulsar la competitividad y mejorar la prestación de servicios públicos y el acceso a los mismos. Dicha conectividad, así como la mejora de la eficiencia logística, también es clave para fortalecer el comercio de bienes y servicios en las cadenas de valor y, por consiguiente, para difundir las ventajas económicas del comercio. Dado que es un país sin salida al mar, la competitividad de Paraguay depende enormemente de sus propias infraestructuras de transporte y logística y de las de sus países vecinos para conectar con los mercados regionales e internacionales (OCDE, 2016b). Más del 75% de las exportaciones de Paraguay son perecederas (OCDE/CAF/CEPAL, 2014), por lo que es de suma importancia contar con redes

de transporte adecuadas. Aunque en los últimos años la inversión en infraestructuras de Paraguay se ha equiparado al promedio de los países de América Latina, la cantidad y calidad de esas infraestructuras siguen constituyendo un obstáculo para un crecimiento inclusivo.

Evaluar la cantidad y calidad resulta complejo al no existir datos exhaustivos que permitan una comparación internacional sobre criterios objetivos (Pisu, Hoeller y Joumard, 2012). Los datos de las encuestas sobre la calidad percibida de las infraestructuras situaron a Paraguay en el puesto 122 del mundo en 2016. La calidad percibida del conjunto de las infraestructuras ha mejorado en la última década, pero aún es inferior a la de los países de la OCDE y una de las más bajas cuando se compara con las economías de referencia. Ahora bien, mientras que la calidad percibida global de las infraestructuras en las economías de referencia mejoró en promedio un 1.6% entre 2006 y 2016, la calidad percibida de las infraestructuras paraguayas lo hizo un 24% en el mismo período (Gráfico 2.25) (WEO, 2016).

Gráfico 2.25. La calidad percibida de las infraestructuras ha mejorado, pero aún es inferior a la de los países de la OCDE



Fuente: Foro Económico Mundial (2006), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf; Foro Económico Mundial (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749256>

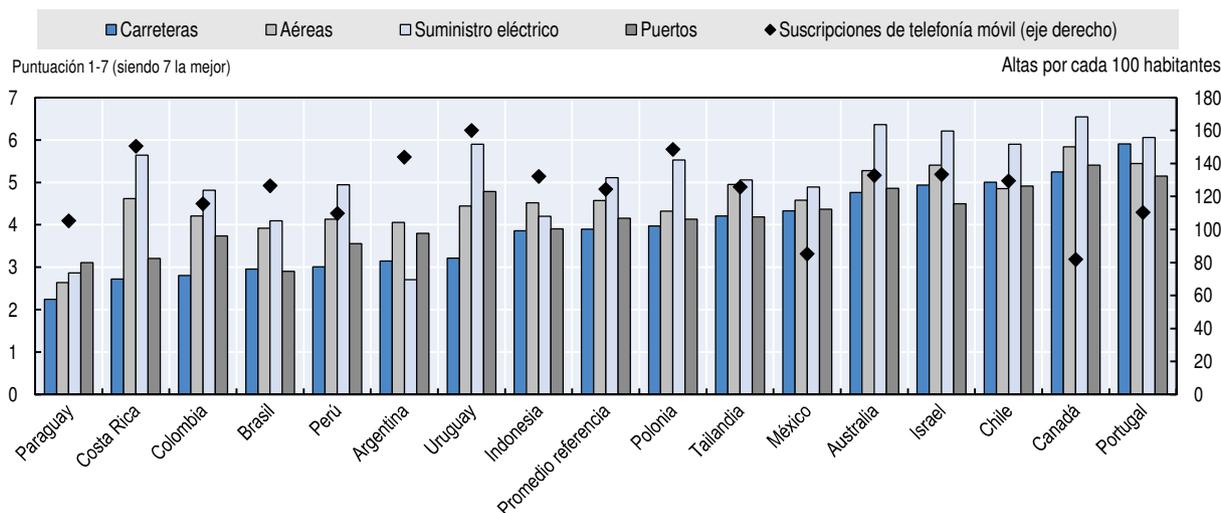
En cuanto a la calidad de los diferentes sectores de infraestructuras, los resultados de Paraguay son inferiores a los de otras economías de referencia de la OCDE y, si bien en menor medida, a los de otras economías de referencia de América Latina. En todos los sectores el país se sitúa a la cola de las economías de referencia, salvo en el apartado de suscripciones de telefonía móvil (Gráfico 2.26). Con todo, la calidad percibida de casi todos los sectores ha mejorado desde 2006, con la excepción de las infraestructuras aéreas y el suministro energético.

La percepción de la calidad de las carreteras es la menor entre las economías de referencia (Gráfico 2.25) y también comparada con la calidad de otros sectores de infraestructuras de Paraguay. El Cuadro 2.2 especifica los kilómetros de carretera por tipo de material. La red viaria total parece razonable atendiendo a los promedios regionales. Sin embargo, el número de kilómetros de carretera asfaltados es relativamente bajo (CAF, 2009). De 74 215 km de carreteras nacionales, departamentales y locales o rurales, únicamente 6 167 km (8%) están asfaltados; sumando carreteras acondicionadas, las vías asfaltadas ascienden a 8 307 km

(11%), mientras que casi el 89% de todas las carreteras son vías sin asfaltar por las que resulta difícil transitar cuando llueve. Por consiguiente, algunas localidades del interior están aisladas, sin posibilidad de acceso a los servicios básicos.

Gráfico 2.26. Percepción generalizada de baja calidad en todos los sectores

Calidad percibida de las infraestructuras, por sector



Fuente: Foro Económico Mundial (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749275>

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 reveló que en el 89% de las carreteras podía dificultarse la circulación debido a su deterioro, lluvia, etc., que el 18% de las carreteras asfaltadas sufría graves desperfectos y que solo el 30% de las carreteras rurales estaba sujeto a programas de conservación o mejora (Gobierno Nacional, 2014). La situación de las carreteras locales es alarmante, ya que casi el 97% de ellas son vías sin asfaltar por las que no se transita en períodos de lluvias. Con una nueva generación de contratos, los “contratos CREMA” (Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento), se ha tratado de cubrir tanto la rehabilitación como el mantenimiento de las carreteras. Estos contratos están deparando resultados positivos para las infraestructuras viarias. La capacidad de las carreteras de algunas ciudades, como Asunción, no ha aumentado de forma considerable, pese a que el parque de vehículos no deja de crecer. A pesar de la baja calidad de la red viaria, el número total de vehículos en circulación aumentó más del 70% entre 2006 y 2013 (DINATRA, 2007; DINATRA, 2014). Según el centro de control del tráfico de Paraguay, el colapso de las vías de comunicación y la consiguiente congestión en torno a la capital limitan la velocidad máxima de acceso a las grandes ciudades a un promedio de 11 km/h.

Cuadro 2.2. Los kilómetros de carreteras asfaltadas son relativamente pocos

Red viaria (inventariada)

	Asfaltado (km)	Sin asfaltar (km)	Total
Nacional	3 108	16	3 124
Departamental	3 879	9 696	13 575
Local o rural	1 320	56 232	57 552
Total	8 307	65 944	74 251
Porcentaje	11%	89%	100%

Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

El transporte ferroviario desapareció tras construirse el embalse de la represa de Yacyretá en 2010, así como por problemas de financiamiento y por la falta de una capacidad técnica adecuada para reactivar el sistema (Gobierno Nacional, 2014). En 2015 se puso en marcha un servicio de pasajeros entre la ciudad argentina de Posadas y Encarnación, en Paraguay (4.83 km entre las dos estaciones). El número de pasajeros aumentó en un año de casi 920 000 a 1 336 000, es decir, en un 45%. (*Railway Gazette*, 2015). La línea cruza el río Paraná por el Puente de San Roque González de Santa Cruz, donde los trenes de mercancías habían vuelto a operar en 2012. Las ventajas de integrar el sistema ferroviario con los países vecinos serían sustanciales, ya que dicha integración habilitaría una conexión con puertos sumamente beneficiosos para el comercio exterior del país; ayudaría a diversificar los corredores de transporte de sus importaciones y exportaciones, y complementaría el transporte por carretera con una opción más barata y capaz de transportar grandes volúmenes (BID/MOPC, 2013).

La navegación fluvial reviste suma importancia para el comercio exterior de Paraguay. Alrededor del 75% de los cargamentos de exportaciones e importaciones se transportan por la hidrovía Paraguay-Paraná, que conecta con los puertos oceánicos de Buenos Aires y Montevideo. El principal reto consiste en mantener una buena navegabilidad, especialmente en el río Paraguay. Los obstáculos más frecuentes son la falta de dragado y de señalización, que de existir permitirían navegar ese cauce durante todo el año (incluso en los meses secos) y de noche (BID/MOPC, 2013). Paraguay, cuya flota de barcas solo es inferior a las de EE.UU. y China (MOPC, 2016a), está centrándose en sus infraestructuras fluviales con miras a convertirse en un centro de interconexión regional. Una barcaza puede transportar el equivalente a la carga de 60 camiones o de 15 vagones ferroviarios (Muñoz, 2012) por trayecto, al tiempo que reduce los costos, ahorra combustible y descongestiona el tráfico. La hidrovía Paraguay-Paraná debe complementarse con otras modalidades de transporte, de forma que las rutas terrestres y líneas ferroviarias garanticen un acceso práctico, rápido y económico a ambos ríos. Paraguay ha insistido en la multimodalidad entre sistemas de transporte, desarrollando vías fluviales y la conexión tierra-agua.

En el caso de las infraestructuras portuarias, Paraguay se sitúa a la cola de los países de referencia. Sin embargo, la mejora de la calidad percibida ha sido impresionante, ya que ha aumentado casi un 30% entre 2006 y 2016, frente al 12% en las economías de referencia. El país ha registrado un enorme crecimiento de la inversión en puertos privados. Hasta mediados de la década de 1990 la actividad portuaria estaba monopolizada por el gobierno a través de la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP). En 1994 se promulgó una ley sobre puertos privados que autorizaba al sector privado a invertir en puertos y explotarlos. Desde entonces se han instalado más de 40 puertos privados (también existen ocho puertos públicos) (BID/MOPC, 2013). Sin embargo, la falta de una política de transporte integrada y eficiente generó un crecimiento desordenado, al establecerse muchos puertos en torno a la ciudad de Asunción y crear problemas de desarrollo urbano (Gobierno Nacional, 2014). Este crecimiento de la actividad portuaria no estuvo acompañado de un apoyo a las infraestructuras de transporte, lo que actualmente genera congestiones en el tráfico y en el desarrollo urbano de la región.

En cuanto a la calidad del transporte aéreo, Paraguay se sitúa en los últimos puestos de la clasificación de las economías de referencia, siendo así que la calidad percibida descendió un 11% entre 2006 y 2016, mientras que el descenso de la calidad promedio en los países de referencia fue inferior al 2%. Paraguay sufre graves déficits en su principal terminal aérea,

ya que los problemas institucionales del sector dificultan adoptar reformas que permitan modernizar las infraestructuras aeroportuarias. Además, las aerolíneas internacionales que ofrecían conexiones directas con aeropuertos en EE.UU. y Europa (Gobierno Nacional, 2014) han suspendido sus servicios. Con todo, el número de usuarios del Aeropuerto Silvio Pettirossi en 2016 superó por primera vez el millón, con un incremento de pasajeros del 14% respecto a 2015.

Los dos aeródromos internacionales son el Aeropuerto Silvio Pettirossi, que atiende a la ciudad de Asunción, y el Aeropuerto Guaraní, que atiende a Ciudad del Este. El número de pasajeros que transitó por dichos aeropuertos en 2016 fue de 1 033 168 y 43 622, respectivamente. En cuanto al transporte de carga, el primero gestionó 14 109 toneladas y, el segundo, 6 506 (DINAC, 2016). En la actualidad está en proceso un contrato en la modalidad de alianza público-privada para modernizar y ampliar el Aeropuerto Silvio Pettirossi, con una inversión prevista de 150 millones de USD (MOPC, 2016b). La concesión todavía no ha entrado en vigor debido a quejas por irregularidades.

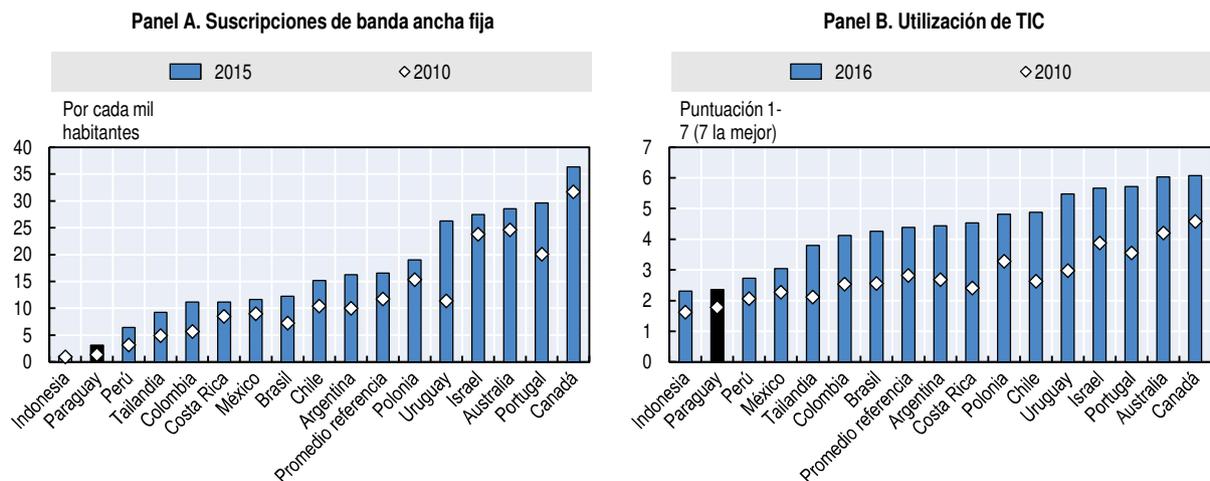
Paraguay ha diseñado una estrategia nacional de transporte, pero su aplicación plantea retos. Según el Plan Nacional de Desarrollo 2030, las carencias de la administración, tanto en su función de planeamiento como de regulación, es un factor que afecta a todos los modos de transporte (Plan Nacional, 2014). Lo anterior se percibe como la causa principal de los retrasos en la ejecución de infraestructuras y la baja calidad de los servicios de transporte. Existe un plan nacional de transporte, el Plan Maestro de Transporte, con un diseño sectorial que aspira a organizar el desarrollo de las infraestructuras de transporte y logística, y que fue actualizado por última vez en 2012. También existe un Plan Nacional de Logística, cuyo objetivo es racionalizar los procesos, aumentar las oportunidades para los exportadores y consolidar las cadenas de suministro y de valor con procedimientos logísticos eficientes y una reducción de los costos de las transacciones comerciales. Los costos adicionales que se derivan de la importación y exportación de bienes representan un punto débil para la competitividad de las exportaciones paraguayas. Una mejor organización institucional permitiría alumbrar un programa armonizado y estratégico para las obras de infraestructura. Un liderazgo claro del gobierno facilitaría también la regulación de las alianzas público-privadas (véase el Capítulo 6).

Las infraestructuras de telecomunicaciones han mejorado considerablemente en los últimos años, pero se precisa de una mayor inclusión y de nuevas mejoras. En Paraguay, las suscripciones de telefonía móvil prácticamente se cuadruplicaron, de 30 por cada cien habitantes en 2006 a 105 en 2015, un incremento ligeramente inferior al promedio de la región de América Latina. La penetración de los servicios de banda ancha sigue siendo muy baja, con solo 1.1 suscripciones por cada 100 habitantes, cuando el promedio de los países de referencia es de 16.5. Menos de la mitad de la población (44%) usa Internet, un nivel similar al promedio de los países de América Latina, pero inferior al 60% de usuarios de Internet en las economías de referencia (WEO, 2016). Aunque ha aumentado en los últimos años, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Paraguay sigue siendo netamente inferior al de las economías de referencia, incluidas las economías de América Latina y la OCDE (Gráfico 2.27).

El Plan Nacional de Telecomunicaciones 2006-16, elaborado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), señala como punto clave para el gobierno en los próximos años dotar de conectividad a las instituciones de educación, sanidad y seguridad, mientras que, en lo que atañe a la oferta, uno de los aspectos principales será ofrecer conectividad de

buena calidad de banda ancha fija, así como reducir el costo de la conectividad internacional (CONATEL, 2016). Actualmente estas conexiones se ofrecen a un precio muy elevado, con las consiguientes pérdidas de competitividad y limitaciones de acceso a Internet tanto para los servicios públicos como para las empresas privadas.

Gráfico 2.27. Aunque las infraestructuras de telecomunicaciones han mejorado en los últimos años, existe margen de mejora



Fuente: Panel A: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Estadísticas (2017), <http://www.itu.int/en/Pages/default.aspx>. Panel B: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2006-2016* (base de datos).

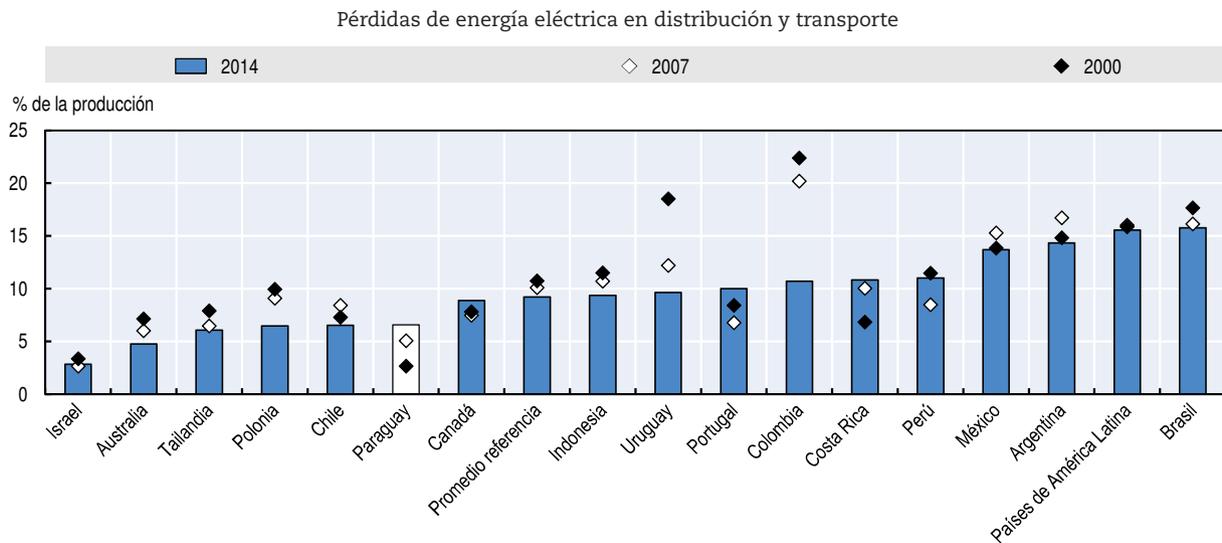
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749294>

La capacidad bruta de generación eléctrica de Paraguay (unos 64 000 GWh/año en 2016) es una de las mayores del mundo per cápita (9 290 kWh por habitante en 2016), gracias a la producción de las centrales hidroeléctricas binacionales. La electricidad es un producto de exportación importante para los países socios de las centrales de Itaipú (Paraguay/Brasil) y Yacyretá (Paraguay/Argentina). Menos del 16% se destina al mercado eléctrico nacional. La principal empresa eléctrica del país es la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), que participa en la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica en el país. Las otras dos empresas públicas son las empresas binacionales que explotan las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, en las que Paraguay participa a través de la ANDE con el 50% del capital en ambos casos. La electricidad que se genera en Paraguay es fundamentalmente hidroeléctrica (MOPC, 2017).

El acceso a la electricidad supera la media de América Latina y es similar al promedio de las economías de referencia. Según los últimos datos comparables, en 2014 el 99% de la población tenía acceso a la electricidad (97.7% en áreas rurales, 99.9% en áreas urbanas). En cuanto a las pérdidas de electricidad en transporte y distribución, Paraguay está relativamente bien situado frente a otros países de América Latina atendiendo a su producción eléctrica total (Gráfico 2.28). El país registró pérdidas del 6.6% de la producción en 2014, mientras que la media regional fue del 15.6% y del 9.2% en las economías de referencia. Sin embargo, si se atiende solo al mercado interno y se excluyen las exportaciones, las pérdidas son superiores a las de todos los países de referencia, con un 23.5% en 2015, el grueso de las cuales se produce en la distribución. Por calidad del suministro eléctrico, Paraguay se sitúa en los últimos puestos frente a otros países de referencia y la interrupción del servicio en el área metropolitana es más frecuente (ANDE, 2015). La percepción de calidad ha descendido un 15% en el período 2006-16, mientras que en los países de referencia ha aumentado alrededor de un 1.5% (WEO, 2016).

El gobierno se ha propuesto ampliar y mejorar el suministro eléctrico al objeto de satisfacer las necesidades del país. Para ello, dentro del Plan de Reducción de Pérdidas Eléctricas, la ANDE llevó a cabo varias actuaciones en 2014, con mejoras en las líneas de distribución rurales obsoletas, así como en la calidad de las mediciones y monitorización. La ANDE ha recibido varios préstamos de organizaciones multilaterales, financiamiento vía bonos del Tesoro, fondos FOCEM, etcétera. Las inversiones en el sector eléctrico son clave para ayudar a mejorar el desempeño de los sectores productivos y la competitividad del país.

Gráfico 2.28. El gobierno se ha marcado como objetivo ampliar y mejorar el suministro eléctrico



Fuente: Banco Mundial (2017a), Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial, <http://data.worldbank.org>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749313>

El marco institucional y regulatorio debería configurarse de manera que favorezca la competencia

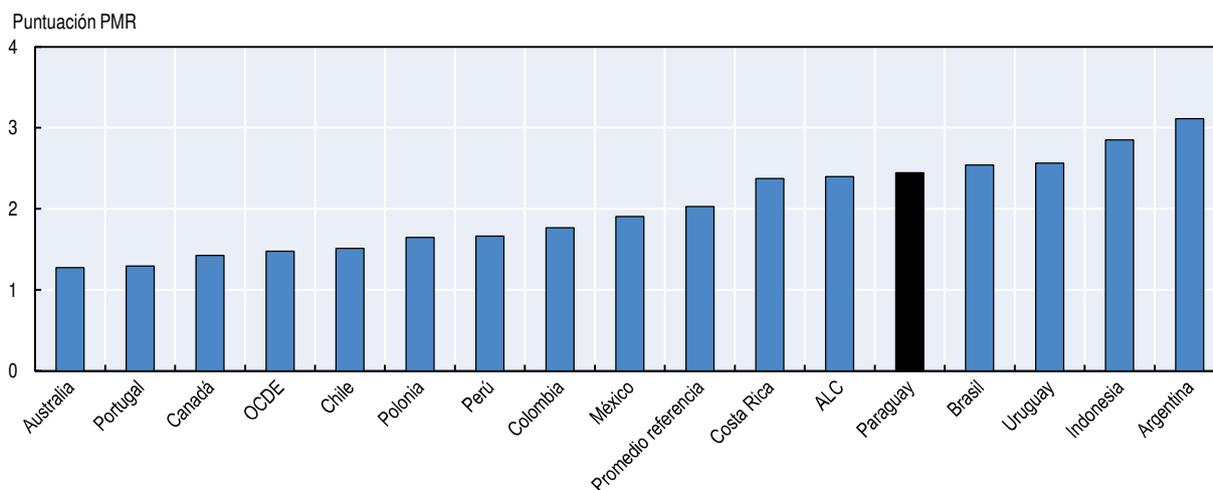
Con arreglo a los Indicadores de la OCDE de regulación del mercado de productos (PMR) 2013 (Koske et al., 2015), la regulación de los mercados de productos de Paraguay era ligeramente más restrictiva que la media regional y mucho más que el promedio de la OCDE (Gráfico 2.29). Las restricciones en forma de barreras al comercio y la inversión eran especialmente altas (Gráfico 2.30). Una reducción sustancial de las barreras al comercio y la inversión ampliaría la difusión de conocimientos y las transferencias transfronterizas de tecnología e impulsaría la productividad a través de una asignación de recursos más eficiente. Más concretamente, entre las barreras que perjudican directamente al comercio y la inversión, las que afectan a la facilitación del comercio y a la inversión extranjera directa (IED) eran considerablemente más altas que la media en la OCDE y América Latina en 2013.

En los últimos años el gobierno ha realizado grandes esfuerzos para atraer inversión, entre los que cabe citar regulaciones y regímenes fiscales especiales que fomentan un entorno favorable para la inversión nacional y extranjera. Algunas de estas iniciativas son el plan de incentivos fiscales a la inversión nacional y extranjera (Ley 60/90), el

régimen de maquila, el régimen de zonas francas (Ley 523/95) y la ley de garantías para las inversiones y fomento a la generación de empleo (Ley 5.542/2015), entre otros. Según el Ministerio de Industria y Comercio, las maquiladoras (fábricas de capital extranjero) aumentaron considerablemente en número entre 2013 y 2016, de 46 a 126. Los sectores más dinámicos son repuestos y accesorios para automóviles, plásticos, productos textiles y calzado. También se han inaugurado oficinas importantes, como la Ventanilla Única del Exportador (VUE), que busca facilitar el comercio transfronterizo, y el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), que acorta no poco los plazos de los procedimientos administrativos.

Gráfico 2.29. Existe margen para flexibilizar la regulación en los mercados de productos

Indicador de regulación del mercado de productos (PMR)
(escala de 0 a 6, regulación de menos a más restrictiva), 2013



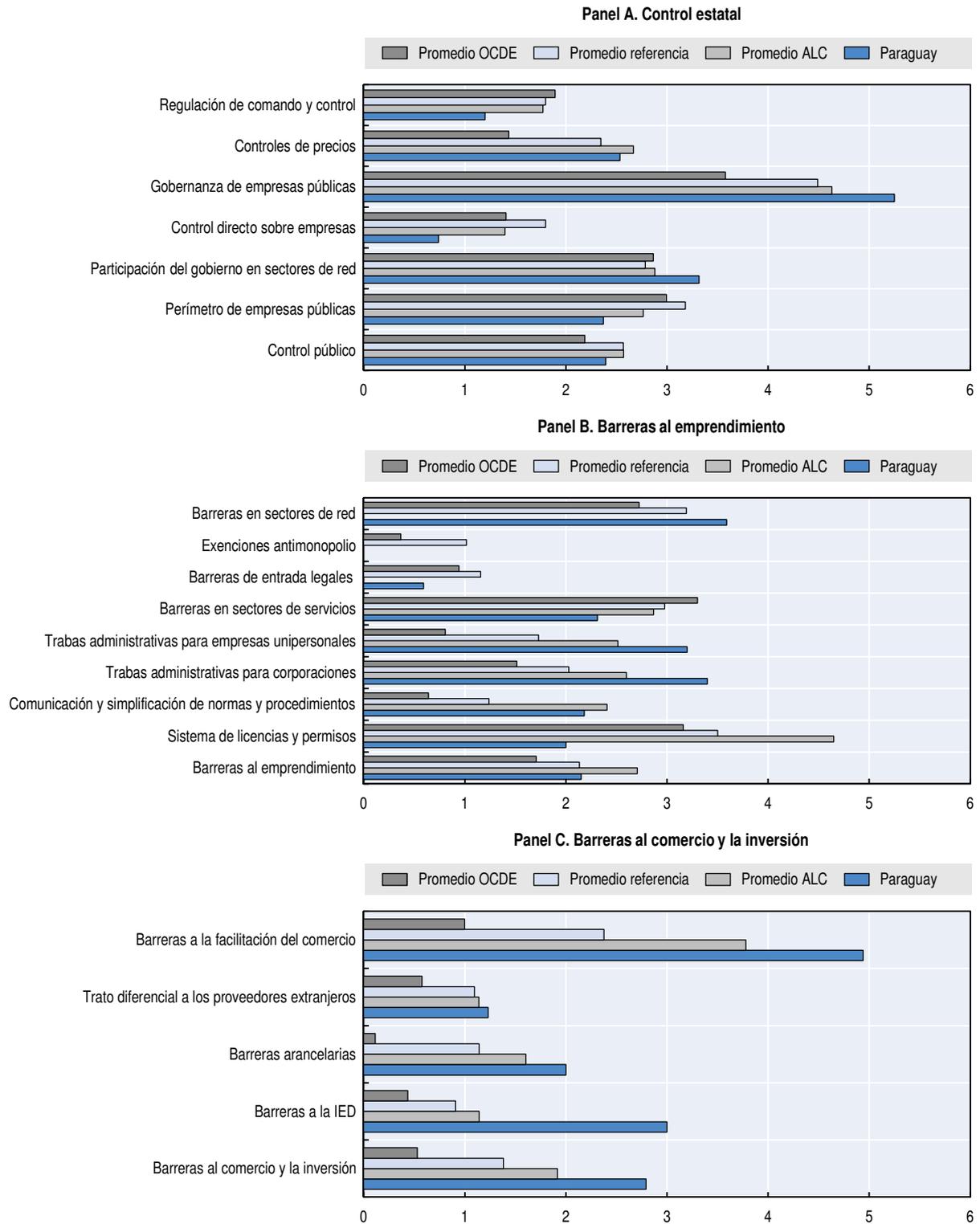
Fuente: Para el promedio de la OCDE: Indicadores de la OCDE de regulación del mercado de productos (base de datos), disponible en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=PMR>; Koske et al. (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749332>

Las barreras al emprendimiento en Paraguay parecen ser más bajas que en el conjunto de la región de América Latina. Sin embargo, entre las que dificultan directamente el emprendimiento, las trabas administrativas para empresas unipersonales y corporaciones, así como la comunicación y simplificación de normas y procedimientos, eran considerablemente más altas que la media en los países de referencia (OCDE/BID/GFP, 2016). Una reducción sustancial de las barreras al emprendimiento mejorará el entorno empresarial y estimulará la competencia, además de reducir la informalidad en el mercado laboral. Las mejores prácticas de la OCDE indican que crear ventanillas únicas y adoptar la regla del «silencio positivo» pueden reducir significativamente estas barreras (OCDE, 2016a). En ese sentido, el gobierno de Paraguay creó recientemente una ventanilla única, el mencionado Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), para acortar plazos y facilitar la apertura y cierre de empresas. En lo referente al acceso al financiamiento por las pequeñas y medianas empresas (pymes), el gobierno está trabajando para lanzar créditos con tasas de interés diferenciadas y períodos de amortización adaptados a las necesidades específicas de estos negocios. El Ministerio de Industria y Comercio está desarrollando actualmente la regulación de un Fondo de Garantía para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas que facilitaría al acceso al crédito mediante el uso de este fondo como garantía con ayuda de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

Gráfico 2.30. Las barreras al comercio y la inversión, así como las trabas administrativas, limitan la competencia

Indicador de regulación del mercado de productos (PMR) (escala de 0 a 6, de menos a más restrictiva), 2013



Fuente: Indicadores de regulación del mercado de productos de la OCDE (base de datos), disponible en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=PMR>; Koske et al. (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749351>

Conviene destacar que, en general, los controles públicos son menos restrictivos que en otros países de referencia y de América Latina. Ahora bien, la participación del gobierno en sectores de red y la deficiente gobernanza de las empresas públicas son aspectos especialmente problemáticos. Las empresas públicas han jugado un papel relevante en la economía de Paraguay, con una contribución del 9.94% al PIB y del 23% al gasto del sector público en 2016 (República del Paraguay, 2017). El desempeño de las empresas públicas se ha visto afectado por una gestión y una planificación ineficaces, por la falta de ajustes tarifarios y por unos bajos niveles de inversión. Algunos de los sectores que el Estado todavía explota son la electricidad, las telecomunicaciones y el agua. Debido a su gran importancia, Paraguay debe definir modelos de gobernanza claros que permitan a las empresas públicas rendir de forma más eficiente, con un sólido compromiso de transparencia. En un esfuerzo por fomentar la eficiencia en la gestión de las empresas públicas, el gobierno de Paraguay creó en 2013 el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP), formado por representantes del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Industria y Comercio, y el Procurador General. El papel del CNEP es actuar como representante del Estado en el accionariado de las empresas públicas y supervisar su gobierno corporativo y gestión financiera y empresarial (República del Paraguay, 2017). Este órgano ha impulsado medidas de planificación, gestión y control para reforzar el marco institucional de supervisión y garantizar la sostenibilidad de las reformas aplicadas. Una auditoría realizada por el CNEP de las prácticas actuales de gobierno corporativo dio paso a la promulgación del Decreto Ejecutivo n° 6.381/16 (Código Arandú), que estipula la adopción obligatoria de principios uniformes de gobierno corporativo para garantizar que las empresas públicas se atienen a las normas internacionales más exigentes, como las Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas y los Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas de Propiedad del Estado de la CAF (República del Paraguay, 2017). Paraguay también participa de forma habitual en la Red Latinoamericana sobre Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. Si se aplicaran buenas prácticas de gobierno corporativo, las empresas públicas serían más transparentes, responsables y eficientes en su gestión.

El marco institucional para implantar la política de competencia en Paraguay está muy poco desarrollado. La Ley n° 4.956 define los grandes pilares de una política de competencia, pero se ha dado poco apoyo presupuestario a la Comisión Nacional de Competencia responsable (CONACOM) (actualmente, el organismo cuenta con solo diez empleados). Este organismo de reciente creación se encarga de investigar casos de abuso de posición dominante, supervisar fusiones y adquisiciones e identificar prácticas contrarias a la competencia. El consejo de la comisión lo forman miembros tanto del sector público como del privado. Las cuestiones relacionadas con el bienestar de los consumidores y la competencia desleal se tratan en otra instancia. La agencia está identificando actualmente sus ámbitos prioritarios de intervención, siendo así que hasta el momento habría señalado al sistema financiero, las telecomunicaciones, la sanidad y los hidrocarburos como los sectores donde la aplicación del Derecho de la competencia parece más urgente. Se pueden imponer sanciones a empresas por prácticas contrarias a la competencia (con multas de hasta el 150% de los beneficios ilícitos o hasta del 20% de las ventas brutas de los productos objeto de la práctica infractora en el correspondiente mercado [Decreto 1.490/14]). En febrero de 2017, tras un proceso que duró ocho meses, CONACOM falló sobre su primer caso de concentración económica desde su creación hace más de tres años (Sosa y Vera, 2016).

Nota

1. El sector agrícola de Paraguay sufrió una acusada contracción en 2012 debido a una sequía vinculada al fenómeno de “La Niña” que afectó a la cosecha de 2011-12. La producción y el valor agregado se recuperaron en 2013. Se ha escogido 2011 como año de referencia, ya que fue un año más típico.

Referencias

- AIP (2016), *MOPC Pretende Invertir 1000 Millones de Dólares por Año en Obras*, Agencia de Información Paraguaya, www.ip.gov.py/ip/105184 (consultado en junio de 2017).
- ANDE (2015), *Resumen Estadístico 2011-2015*, Administración Nacional de Electricidad.
- ANDE (2014), *Memoria Anual 2014*, Administración Nacional de Electricidad, Sede Central de la ANDE.
- Angelelli, P., F. Luna y F. Vargas (2016), “Características, determinantes e impacto de la innovación en las empresas paraguayas”, *Documento para Discusión* n° IDB-DP-478, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Arce, L., C. González, F. Masi, B. Servin y G. Setrini (2010) “Comercio y pobreza en el Paraguay: el caso de una cadena de valor agroindustrial”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2017a), *Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), Washington, DC, <http://data.worldbank.org>.
- Banco Mundial (2017b), *Commodity Price Data* (base de datos), <http://data.worldbank.org>.
- Barro, R. y Jong-Wha Lee (2013), “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010”, *Journal of Development Economics*, vol. 104, pp.184-198, Elsevier.
- BCP (2016), *Informe de Política Monetaria Diciembre 2016*, Banco Central del Paraguay, Asunción.
- BCP (2017), *Anexo Estadístico – Informe Económico* (base de datos), Banco Central del Paraguay, Asunción.
- CADEP (2017), *Deuda Pública*, Cartilla Fiscal 19, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya CADEP, Observatorio Fiscal y Presupuestario OFIP, Iniciativa Think Tank, Asunción.
- CADEP (2014), “Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual”, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, n° 27, Asunción.
- CADEP (2014b) “Cadenas de Valor y Pequeña Producción Agrícola en el Paraguay”. <http://www.cadep.org.py/cadenas>.
- CAF (2009), “Paraguay. Análisis del sector transporte. 2009”, *Serie Informes Sectoriales. Infraestructura*, Corporación Andina de Fomento (CAF), Caracas.
- Calderón, C. y L. Servén (2004), “The effects of infrastructure development on growth and income distribution”, *World Bank Policy Research Working Paper* n° 3400, Banco Mundial, Washington, DC.
- Center for International Development de la Universidad de Harvard (2017), *The Atlas of Economic Complexity* (base de datos), <http://www.atlas.cid.harvard.edu>.
- CEPAL (2016), *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: El aporte de las PYMES*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- CEPAL/BID/CAF (2016), *INFRALATAM* (base de datos), <http://infralatam.info> (consultado el 23 de mayo de 2017), Santiago.
- CONACYT (2015), *Estadísticas e Indicadores de Ciencia y Tecnología del Paraguay 2014-2015*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Asunción.
- CONACYT/DGEEC (2013), *Encuesta de Innovación Empresarial del Paraguay 2010-2012. Resultados*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Asunción, www.dgeec.gov.py/eiep.
- CONATEL (2016), *Plan Nacional de Telecomunicaciones Paraguay 2016-2020*, Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), Asunción.
- Crespi, G. y P. Zúñiga (2010), “Innovación y productividad: Evidencia de seis países latinoamericanos”, *BID, Serie Documentos de Trabajo* n° IDB-WP-218, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Cresta, J. (2017), *Análisis de la Eficiencia de las Empresas Públicas del Paraguay*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Asunción.

- David, A (2017), "Fiscal policy effectiveness in a small open economy: Estimates of tax and spending multipliers in Paraguay", *IMF Working Papers*, WP/17/63, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- David, A. y N. Novta (2016), "A balancing act: Reform options for Paraguay's Fiscal Responsibility Law", *IMF Working Papers*, WP/16/226, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- DGEEC (2017) *Encuesta Permanente de Hogares* (base de datos), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, <http://www.dgeec.gov.py/microdatos/index.php>, consultado en agosto de 2017.
- Diewert, W. Erwin (2014), "Decompositions of Productivity Growth into Sectoral Effects", *Journal of Productivity Analysis*, abril, 1–21, doi:10.1007/s11123-014-0392-0.
- DINAC (2016), *Informe Estadístico del Transporte Aéreo. Enero a Diciembre de 2016. Aeropuerto Internacional "Silvio Pettrossi"*, Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), Asunción.
- DINATRAN (2014), *Anuario Estadístico de Transporte 2013*, Dirección de Planificación Integral de Transporte (DINATRAN), San Lorenzo.
- Eyraud, L., A. C. David y F. Bardella (2016), "Paraguay: Establishing a Structural Balance Rule and a Public Debt Objective", Technical Assistance Aide-Memoire, November 2016.
- Feenstra, R, R. Inklaar y M. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182, disponible para descarga en www.ggd.net/pwt.
- FMI (2017), *Perspectivas de la Economía Mundial* (base de datos), Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.
- FMI (2016a), "Paraguay, 2016 Article IV Consultation", *IMF Country Report*, n° 16/11, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- FMI (2016b), "Paraguay, Selected Issues", *IMF Country Report*, n° 16/117, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- FMI (2013), *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Foro Económico Mundial (2017), *The Global Competitiveness Report 2006-2016*, (base de datos), Foro Económico Mundial, Ginebra.
- Foro Económico Mundial (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, Foro Económico Mundial, Ginebra, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.
- Foro Económico Mundial (2006), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Foro Económico Mundial, Ginebra.
- Foro Económico Mundial, Executive Opinion Survey 2016, Foro Económico Mundial, Ginebra.
- Gobierno Nacional (2014), *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, Gobierno Nacional del Paraguay, Asunción.
- Grazzi, M. y C. Pietrobelli (eds.) (2016), *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean. The Engine of Economic Development*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Hagemann, R. (2010), "Improving fiscal performance through fiscal councils", *OECD Economics Department Working Paper* n° 829, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5km33sqsqq9v-en.pdf>.
- IDB/MOPC (2013), *Plan Nacional de Logística-Paraguay 2013*, Inter-American Development Bank, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).
- Koske, I. et al. (2015), "The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1200, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/5js3f5d3n2vl-en>.
- Ley 5098/2013, *Ley n° 5098 de Responsabilidad Fiscal*, Gaceta Oficial, Asunción.
- Ludeña, C. y F. Ruiz Díaz (2008), "Sobrecostos de transporte: ¿maldición geográfica o falla de política de infraestructura? Una estimación para Paraguay desde un modelo de equilibrio general", *Cuaderno de Economía, Publicación del Departamento de Economía*, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- MH (2017a), *¿En qué Invierte el Gobierno los Bonos Soberanos?* Ministerio de Hacienda, Gobierno Nacional del Paraguay, Asunción.

- MH (2017b), *Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay*. Ministerio de Hacienda, Gobierno Nacional del Paraguay, Asunción.
- MH (2017c), *Estadísticas de la Deuda Pública (base de datos)*, Ministerio de Hacienda, Dirección de Política de Endeudamiento, Gobierno Nacional del Paraguay, Asunción, <http://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-de-politica-de-endeudamiento/estadistica/deuda-publica-clasificacion-saldo-desembolso-servicio> (consultado en junio de 2017).
- MH (2015), *Situación Financiera Administración Central. Diciembre 2015*, Ministerio de Hacienda, Gobierno Nacional del Paraguay, Asunción.
- MOPC (2017), página web de *Electricidad – Generación*, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), http://www.ssme.gov.py/vmme/index.php?option=com_content&view=article&id=1216& (consultado en junio de 2017).
- MOPC (2016a), *Ministro destaca avance del transporte urbano en el Paraguay y la Hidrovía como eje para el desarrollo*, página web de Noticias, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), <http://www.mopc.gov.py/ministro-destaca-avance-del-transporte-urbano-en-paraguay-y-la-hidrovia-como-eje-para-el-desarrollo-n3646> (consultado en junio de 2017).
- MOPC (2016b), *MOPC ejecuta seis proyectos estratégicos que representan USD 1.292 millones de inversión*, página web de Noticias, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), <http://www.mopc.gov.py/mopc-ejecuta-seis-proyectos-estrategicos-que-representan-usd-1292-millones-de-inversion-n3300> (consultado en junio de 2017).
- Muñoz, J. (2012), “El transporte por la Hidrovía Paraguay-Paraná”, *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, Rosario.
- OBEI (2016), *Informe de Comercio Exterior 2015-2016*, Observatorio de Economía Internacional, Asunción.
- Observatorio Turístico del Paraguay (2017), *Estadísticas Turísticas Básicas*. Secretaría Nacional de Turismo, <http://www.observatorionacionaldeturismo.gov.py/index.php/estadisticas/informes-anales>.
- OCDE (2016a), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.
- OCDE (2016b), “*Promoting Productivity for Inclusive Growth in Latin America*”, *Better Policies Series*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/economy/promoting-productivity-for-inclusive-growth-in-latin-america.pdf.
- OCDE (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en>.
- OCDE (2014), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.
- OCDE (2010), “Portugal”, en *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087255-26-en>.
- OCDE (2009), *Innovation in Firms: A Microeconomic Perspective*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056213-en>.
- OCDE (2007), *OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38309896.pdf.
- OCDE/BID/GFP (2016), *Boosting productivity and inclusive growth in Latin America*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/latin-america/Boosting_Productivity_Inclusive_Growth.pdf.
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards A New Partnership with China*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2014), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en>.
- Pisu, M., P. Hoeller y I. Joumard (2012), “Options for benchmarking infrastructure performance”, *OECD Economics Department Working Papers*, n° 956, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b7bxbxjwl-en>.
- Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (2014), <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.

- Railway Gazette (2015), Posadas - Encarnación passenger service restored, extraído de <http://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/posadas-encarnacion-passenger-service-restored.html>.
- República del Paraguay (2017), Folleto de oferta. Bonos al 4,700% con vencimiento en 2027, República del Paraguay, Asunción.
- Roldós, J., M. Santoro y A. David (2016), *Investing in Paraguay's Future*, Blog Diálogo a Fondo, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- SNIP/MH/GN (2015), *Dirección del Sistema de Inversión Pública Informe Anual 2015*, Sistema Nacional de Inversión Pública, Ministerio de Hacienda, Gobierno Nacional del Paraguay, Asunción.
- Sosa, C. y C. Vera, (2016), Hito de la Competencia. La primera autorización de concentración económica en el Paraguay, página web de Berkemeyer Attorneys and Counsellors, <http://www.berke.com.py/sitio/article/179> (consultado en junio de 2017).
- STP (2017), Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada, página web de Cartera de Proyectos APP, Secretaría Pública de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), [www.stp.gov.py/v1/proyectos-de-participacion-publico-privada/#INICIATIVA PÚBLICA](http://www.stp.gov.py/v1/proyectos-de-participacion-publico-privada/#INICIATIVA_PÚBLICA) (consultado en junio de 2017).
- STP (2014), *Informe de Gestión. Proyectos de Alianza Público Privada. 2015*, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), Asunción.
- UIS (2017), "Science, Technology and Development", Instituto de Estadística de la UNESCO (base de datos), <http://data.uis.unesco.org/> (consultado el 4 de mayo de 2017).
- UNCTAD (2017), *Merchandise: Product Concentration and Diversification Indices by Economy, Annual, 1995-2015* (base de datos), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Estadísticas (2017), Ginebra, <http://www.itu.int/en/Pages/default.aspx>.
- Urmeneta, R. (2016), *Dinámica de las Empresas Exportadoras en América Latina: El Aporte de las PYMES*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago.

Capítulo 3

Personas: Mejorando el bienestar del ciudadano Paraguayo

Este capítulo se centra en aspectos clave que afectan al bienestar de los ciudadanos de Paraguay. Analiza los resultados del país en materia de pobreza y desigualdad entre las personas. Aunque la pobreza se ha reducido considerablemente en los últimos diez años, la desigualdad se mantiene en niveles persistentemente altos. A continuación, el capítulo aborda los instrumentos principales para afrontar el problema de la desigualdad a corto y medio plazo: el empleo y el mercado laboral, la educación y el sistema de protección social.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

El objetivo último del desarrollo es mejorar el bienestar de todos y cada uno de una forma sostenible. Paraguay ha hecho importantes progresos en materia de reducción de la pobreza. A este logro han contribuido unas elevadas tasas de crecimiento económico y un aumento del gasto social. Por otro lado, la desigualdad de ingresos y las desigualdades entre las áreas urbanas y rurales siguen siendo sustanciales. Para que la bonanza económica del país beneficie a todos es preciso mejorar los resultados en los ámbitos de la educación y el mercado laboral.

Este capítulo analiza los resultados alcanzados y las limitaciones que afectan a la mejora del bienestar de la población en varios ámbitos. En primer lugar repasa el desempeño de Paraguay en materia de pobreza y desigualdad, con especial atención a las desigualdades territoriales, donde destacan sus vertientes de ingresos y no monetarias. A continuación, el capítulo aborda una selección de temas que influyen decisivamente en la capacidad de la economía y el gobierno de Paraguay para reducir la desigualdad. Unas oportunidades laborales prometedoras constituyen una vía para elevar los ingresos de los más pobres y, aunque Paraguay presenta un excelente historial de creación de empleo, el país sigue teniendo dificultades para generarlo de calidad en la economía formal. La educación también es un ingrediente esencial para que las generaciones futuras disfruten de más igualdad de oportunidades. Paraguay sigue enfrentándose a obstáculos para conseguir su objetivo de acceso universal a doce años de educación para todos los alumnos, un problema que se agrava por la existencia de importantes brechas en la calidad de los resultados del aprendizaje. Por último, los marcos institucionales y el predominio de la informalidad dan lugar a un sistema de protección social fragmentado.

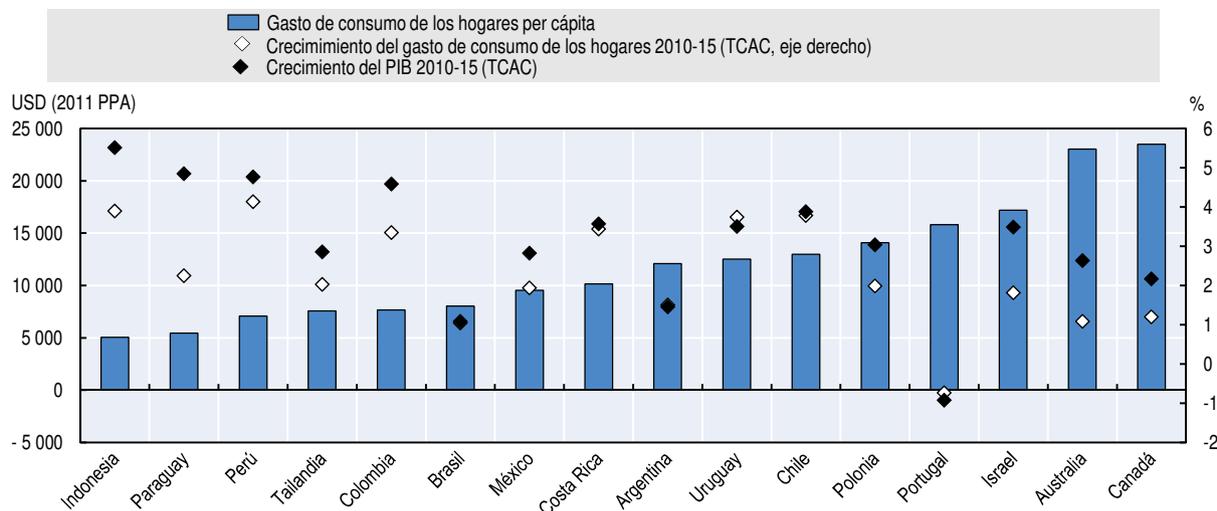
El crecimiento de Paraguay ha mejorado los ingresos, pero la desigualdad aún es sustancial

El reciente período de crecimiento económico que ha experimentado el país ha contribuido a elevar el nivel de vida de muchos paraguayos, incluidos los más pobres. Aunque el consumo de los hogares de Paraguay es uno de los más bajos dentro del grupo de referencia, el desempeño económico de los últimos cinco años ha sido francamente alentador. Se ha traducido en un óptimo crecimiento del gasto de consumo de los hogares (2.3% anual en paridad de poder adquisitivo (PPA)), por encima del registrado por la mayoría de países de referencia de la OCDE, si bien inferior al de otros países con elevadas tasas de crecimiento de América Latina y otras regiones.

El crecimiento económico ha contribuido a elevar el ingreso personal, si bien menos que en países comparables. Aunque los ingresos empezaron a aumentar en términos reales al repuntar el crecimiento en 2003, el incremento del ingreso personal no se aceleró y consolidó hasta después de 2006. En el período 2007-14 el crecimiento económico estuvo asociado más directamente con la mejora del nivel de vida de los ciudadanos. Aunque históricamente la relativa desconexión entre crecimiento del PIB e ingreso de los hogares hizo que los consumidores no siempre se beneficiaran del crecimiento en la medida en que

hubieran podido hacerlo, esto tuvo la ventaja de que la volatilidad macroeconómica tampoco se trasladó al ingreso mediano, según datos de encuestas nacionales de hogares (Gráfico 3.2).

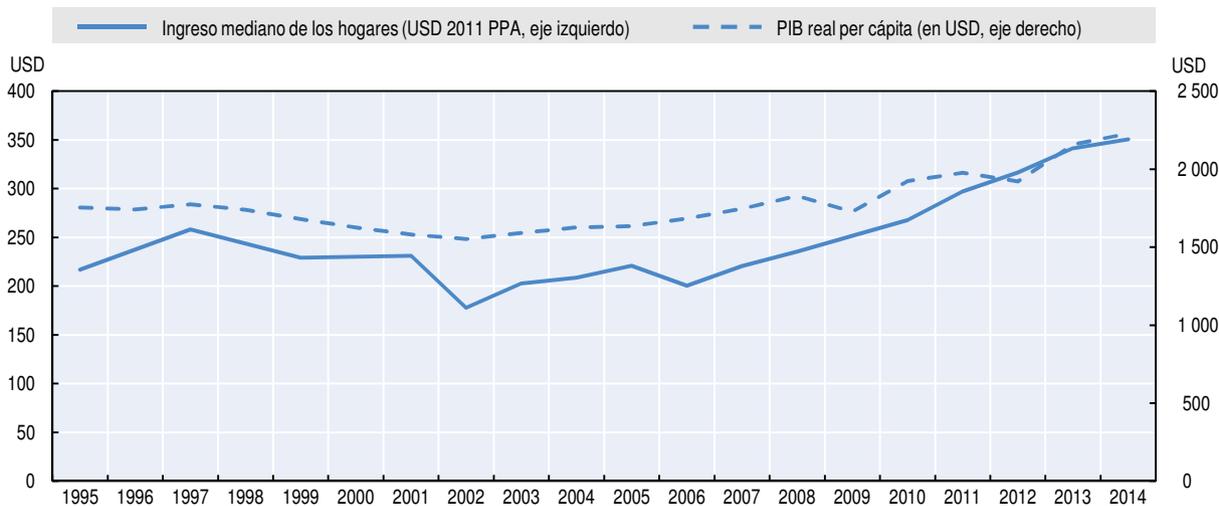
Gráfico 3.1. Consumo de los hogares y crecimiento



Fuente: Banco Mundial (2017a), Indicadores del desarrollo mundial, <https://data.worldbank.org/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749370>

Gráfico 3.2. Repunte del crecimiento del ingreso mediano de los hogares



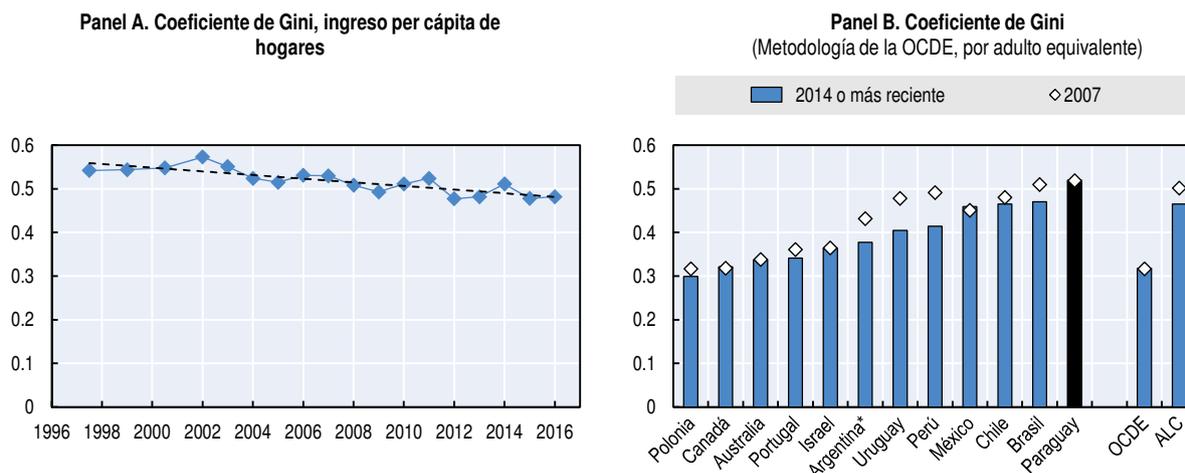
Fuente: Ingreso familiar mediano del Banco Mundial (2017b) PovcalNet, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx>, PIB real per cápita del BCP (2017), Anexo estadístico del Informe Económico, <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749389>

La desigualdad ha disminuido, pero sigue siendo alta

El patrón de crecimiento del ingreso de Paraguay ha derivado en un ligero descenso del nivel de desigualdad de la renta desde el cambio de siglo; en concreto, el coeficiente de Gini se ha reducido de 0.55 en 2000 a 0.48 en 2016, según fuentes nacionales. En términos comparables con la OCDE, la desigualdad en el ingreso disponible per cápita equivalente descendió de 0.57 en 1999 a 0.52 en 2014. Se trata de una considerable reducción de la desigualdad, según refleja el Panel A del Gráfico 3.3, si bien inferior a la observada en el conjunto de la región de América Latina (Gráfico 3.3, Panel B).

Gráfico 3.3. Nivel y evolución de la desigualdad en Paraguay y las economías de referencia



Nota: Las estimaciones del Panel B se basan en las mismas definiciones y metodologías usadas para generar estimaciones referidas a los países de la OCDE, disponibles a través de la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE: <http://oe.cd/idd>. Debido a diferencias en las metodologías de las encuestas y el diseño de sus cuestionarios (p. ej., en lo que hace al registro de los impuestos pagados y las transferencias recibidas y satisfechas por los hogares), las estimaciones correspondientes a estos países de América Latina no son plenamente comparables con las disponibles para los países de la OCDE. Los datos de Brasil corresponden a los años 2013 y 2006.

* Los datos de Argentina se refieren únicamente a áreas urbanas y los datos del país correspondientes al período 2007-14 no pueden compararse con los datos anteriores a 2007 o posteriores a 2015.

Fuente: Panel A: DGEEC, Paraguay. Panel B: estimaciones del proyecto 2015/2016 de la OCDE intitulado “El seguimiento de las desigualdades y el fomento del crecimiento integral en las economías emergentes”, basadas en microdatos de las principales encuestas de hogares de Argentina, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, disponibles en CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de América Latina, Universidad Nacional de La Plata, Argentina).

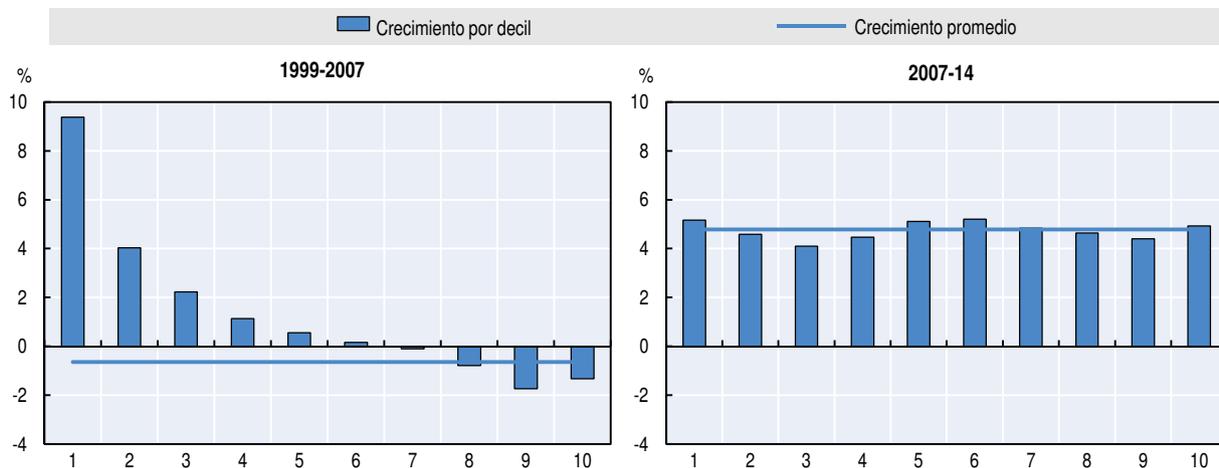
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749408>

Este patrón de distribución del crecimiento ha cambiado drásticamente desde finales de la crisis de la década de 1990. El crecimiento tuvo un efecto más favorable sobre los más pobres en el período 1999-2007, pero a tasas promedio muy bajas; de hecho, el crecimiento promedio real fue ligeramente negativo, del -0.6%. El crecimiento ha sido mucho mayor desde 2007 y ha incidido casi por igual en todas las áreas de la distribución del ingreso, aun cuando el decil más pobre se benefició ligeramente más que el promedio (Gráfico 3.4, Panel B).

La desigualdad presenta en Paraguay un componente geográfico muy marcado. El ingreso es mayor en Asunción, la capital, si bien la diferencia respecto al promedio cayó de más del 110% en 2001 al 73% en 2011 (CEDLAS y Banco Mundial, 2017). Por otro lado, la razón entre los ingresos totales rurales y urbanos se mantuvo estable entre 2001 y 2015; en concreto, el ingreso rural osciló entre un mínimo del 55% del ingreso urbano y un máximo del 70% de éste. Un aspecto interesante es que los residentes urbanos en la región central, que abarca la mayor parte del área metropolitana de Asunción, y el resto de ciudades del país presentaban ingresos medios similares que superaban en un 10% la media nacional. En cambio, el ingreso medio de los residentes en áreas rurales de la región central era del 80% de la media nacional y, la de los residentes de otras áreas rurales, del 72%, posiblemente por contar con un mejor acceso al mercado en torno al área metropolitana de Asunción que los que residen más hacia el interior. La brecha entre las áreas rurales y urbanas se ha mantenido bastante estable desde 2002, rondando en promedio los ingresos rurales el 60% de los urbanos.

La desigualdad territorial contribuye de forma señalada a la desigualdad y a la privación en Paraguay. La pobreza extrema es un fenómeno eminentemente rural, ya que afecta únicamente al 1.6% de la población urbana, frente al 12.2% de la primera. Como indica el Gráfico 3.5, los niveles de privación monetaria y no monetaria son más altos en las áreas rurales, con acusadas diferencias en el acceso al agua y al saneamiento. Los servicios básicos que requieren inversiones menos cuantiosas, como electricidad y telefonía, están más presentes en las áreas rurales.

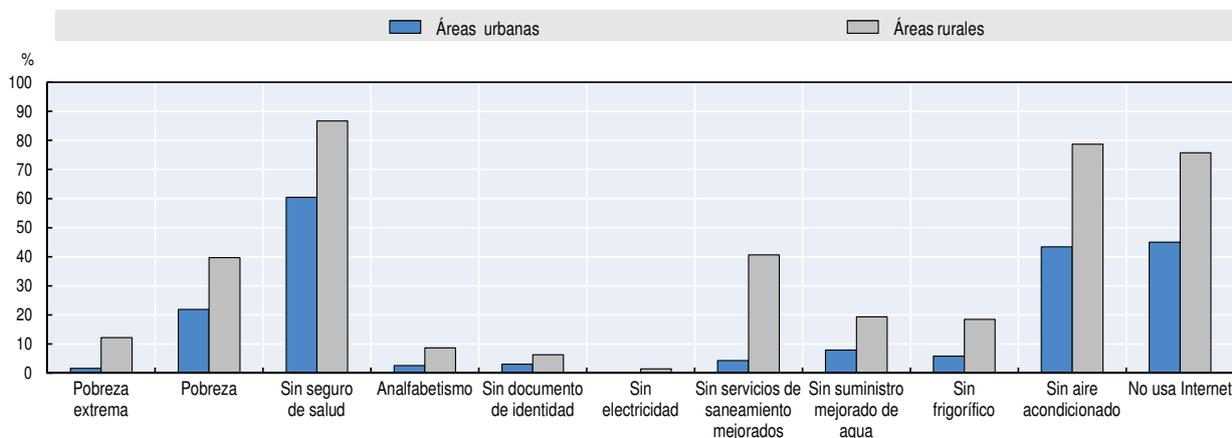
Gráfico 3.4. Incidencia del crecimiento por decil
Crecimiento anualizado del ingreso disponible por persona adulta



Fuente: Cálculos basados en las estimaciones del proyecto 2015/2016 de la OCDE intitulado “El seguimiento de las desigualdades y el fomento del crecimiento integral en las economías emergentes”, basadas en microdatos de las principales encuestas de hogares de Argentina, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, disponibles en CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de América Latina, Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Los datos nominales están deflactados por el IPC del área metropolitana de Asunción (Gran Asunción), obtenido del BCP.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749427>

Gráfico 3.5. Privaciones monetaria y no monetaria en áreas urbanas y rurales
2015 o últimos datos disponibles



Fuente: Datos facilitados por la DGEEC (2015; 2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749446>

El déficit habitacional es un aspecto clave de las desigualdades territoriales

El acceso a vivienda e infraestructuras dignas es una dimensión clave del bienestar material que refleja grandes desigualdades territoriales en Paraguay. La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), el organismo regulador de la vivienda, calcula que el déficit habitacional afecta a más de 800 000 viviendas, el 73% del total. Dentro de este déficit, el 13% corresponde a necesidades de vivienda nueva (atendiendo a factores como la masificación o presencia de varios hogares en una misma vivienda). El resto del déficit es cualitativo y fundamentalmente remite a necesidades de mejora en las viviendas, sobre todo acceso a agua canalizada y a la red de alcantarillado público, que únicamente alcanza al 10% de la población.

Pese al desarrollo del sector de la construcción, las necesidades siguen siendo considerables. SENAVITAT calculó, sobre la base del censo de 2002, que las necesidades de vivienda ascendían en total a algo menos de 100 000 (SENAVITAT, 2016). Proyectando la cifra a 2020, la misma se elevó a 190 330 (SENAVITAT, 2012). Las necesidades de vivienda también se reflejan en la proliferación de asentamientos informales, que se estima superan el millar solo en el departamento Central (que incluye los alrededores de la capital, Asunción). Al margen de las grandes necesidades que se estiman para los que se encuentran en situación de pobreza, también las clases medias-bajas (con ingresos comprendidos entre 1 y 3 veces el salario mínimo) tienen dificultades para acceder a la vivienda. A ello contribuye el hecho de que las constructoras se centran en el segmento alto del mercado y las dificultades que esos hogares tienen para acceder al crédito.

La intervención pública en el sector habitacional se centra en la construcción de viviendas. SENAVITAT ha construido 20 299 viviendas desde 2013, que han beneficiado a 80 000 personas, y desde 2015 está en disposición de construir hasta 10 000 viviendas al año, alrededor del 90% de las cuales se destinan a familias en situación de extrema pobreza. Ese es el resultado del considerable aumento del gasto público en vivienda y servicios comunitarios desde 2011. La dotación económica para vivienda de SENAVITAT se duplicó con creces en términos reales entre 2011 y 2016, fecha en la que ascendió a casi 600 millones de PYG. Según la normativa de acceso al Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS) (Ley n° 3637), los hogares cuyo ingreso total sea inferior a un salario mínimo pueden optar a una subvención del 95% con la compra de su vivienda. A través de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), en el marco de los programas *Micasa* y *Mi Primera Casa* el Estado también concede préstamos subvencionados a largo plazo para la adquisición de vivienda a hogares solventes. Sin embargo, estas ayudas suelen llegar a ciudadanos de ingresos más altos con capacidad de pago. Aunque la Ley n° 3909 de 2010, que creó el actual organismo regulador de la vivienda, le otorga funciones regulatorias, en el pasado SENAVITAT se centró sobre todo en la construcción. Actuaciones recientes han puesto el acento en dotar de un enfoque más holístico a la construcción de vivienda, asegurándose de que los nuevos residentes no solo dispongan de suministros públicos, sino también de servicios comunitarios, en especial en proyectos mayores como Barrio San Francisco en Asunción (SENAVITAT, 2017).

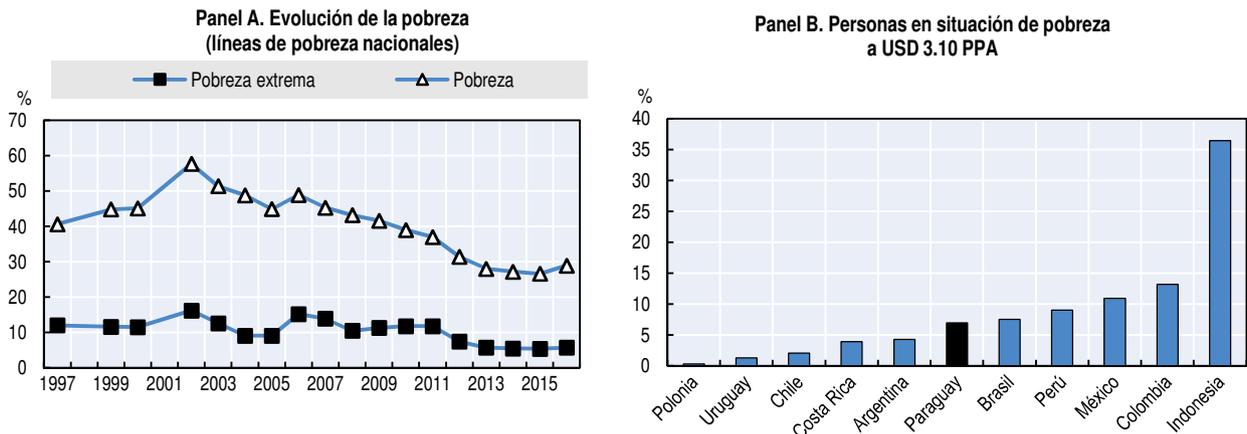
Las deficiencias del sistema de ordenamiento y administración del suelo plantean dificultades al sector habitacional. La mayoría de los programas de construcción estipulan que las familias deben ser propietarias del suelo donde planean construir, pero las incoherencias entre las instancias de gestión del suelo (el Registro Público y el Catastro) y la fuerte presencia de asentamientos informales hacen que esta condición sea difícil de

cumplir. El gobierno ha llevado a cabo diferentes intervenciones para afrontar este problema, principalmente a través de la regularización *a posteriori* de la propiedad del suelo. Entre ellas destaca el programa *Tekoha*, implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS), que otorga derechos de propiedad a sus beneficiarios mediante la regularización y venta de suelo. El programa ha ampliado su ámbito de actuación y en febrero de 2017 había atendido a 22 693 familias, aunque esta cifra sigue siendo pequeña comparada con otros programas sociales y la posible magnitud del problema.

La reducción de la pobreza se aceleró, pero se ha estancado en los últimos años

Paraguay ha conseguido reducir considerablemente la pobreza y la pobreza extrema desde el cambio de siglo. La tasa de pobreza pasó del 45% en 2007 al 27% en 2015, según la línea de pobreza nacional¹ y, la pobreza extrema, del 14% al 5.4% en el mismo período (DGEEC, 2017). El descenso de la pobreza ha sido constante desde la crisis de 2002, pero se ha ralentizado en los últimos años. El patrón es idéntico al utilizar otras definiciones de pobreza. Con base en la línea de pobreza moderada del Banco Mundial, fijada en 3.10 USD en PPA de 2011, la pobreza pasó del 18% en 2001 al 7% en 2014. El estancamiento de las tasas de pobreza es preocupante, ya que la población sigue creciendo a un ritmo relativamente rápido. De hecho, a raíz de una mejora de la metodología de cálculo, se estima que la cifra absoluta de personas que viven en la pobreza o extrema pobreza en el país ha aumentado entre 2015 y 2016.

Gráfico 3.6. Pobreza en Paraguay



Fuente: Panel A: DGEEC (2017a). Panel B: Banco Mundial (2017a), *Indicadores del desarrollo mundial*, data.worldbank.org.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749465>

La pobreza se ha conseguido reducir fundamentalmente gracias al aumento de los ingresos de la población, y no por una mayor redistribución. Así se desprende de las curvas de incidencia del crecimiento del Gráfico 3.4. Dado que la pobreza ocupaba los cuatro primeros deciles hasta mediados de la década de 2000, el rápido crecimiento en la distribución fue un factor más decisivo que el patrón de crecimiento, muy continuo, pero bajo, de comienzos de la década de 2000. Por lo tanto, si la evolución de la pobreza se descompone en crecimiento y distribución, cabe atribuir el total de su reducción al primero, dado el aumento registrado por la desigualdad en el período (CEPAL, 2016).

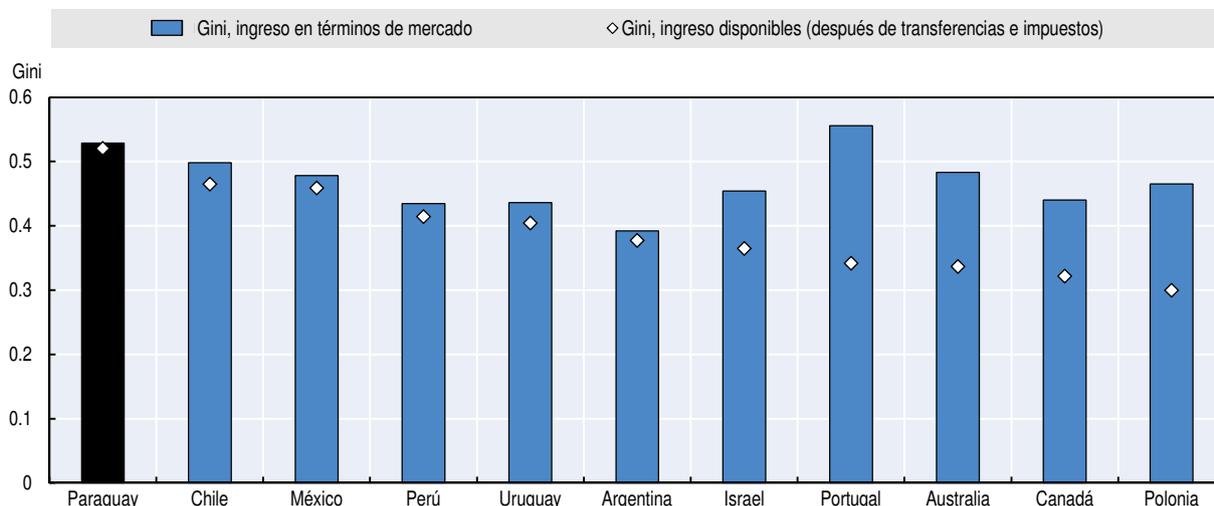
La estabilidad macroeconómica ha tenido un papel protagonista en la reducción de la pobreza. El Banco Mundial (2015) llegó a la conclusión de que los niveles de pobreza anteriores a su reducción durante la primera parte de la década eran muy sensibles a los precios de los alimentos. Ello explica el aumento de la pobreza y la pobreza extrema en 2006-07, cuando el encarecimiento de los alimentos más que duplicó la tasa general de inflación. Cabe señalar que la línea de pobreza extrema se actualiza con la ayuda del índice de precios al consumo (IPC) de Asunción, por lo que la asequibilidad real de los alimentos en otras partes del país puede variar, dependiendo sobre todo de la calidad de la integración del mercado.

El sistema tributario y de gasto de Paraguay apenas incide en la desigualdad y la pobreza

Los impuestos y las transferencias públicas tienen efectos mínimos sobre la desigualdad de ingresos en Paraguay. Del grupo de países de referencia con datos comparables procedentes de la base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, Paraguay no solo es el país con mayor nivel de desigualdad en el ingreso disponible, sino también el país cuyo sistema de impuestos y transferencias incide menos en la distribución (-1.6%, frente al -7% de Uruguay y el máximo del -38% en Portugal). Los datos del país en el Gráfico 3.7 no tienen en cuenta el efecto redistributivo de las cotizaciones a la seguridad social; por tanto, frente a otros países esos datos subestiman la desigualdad de ingresos en términos de mercado y, posiblemente, también la distribución. La dependencia de impuestos indirectos y tipos únicos explica el escaso impacto que los impuestos tienen sobre la distribución de los ingresos. Giménez et al (2017) estima un efecto total de los impuestos directos equivalente al 0.13% de la desigualdad de ingresos en términos de mercado.

Gráfico 3.7. Desigualdad antes y después de impuestos y transferencias

Coficiente de Gini, 2014 o últimos disponibles



Nota: Los datos consignados son coeficientes de Gini para toda la población del ingreso por adulto equivalente.

Fuente: Base de datos de distribución de ingresos para países de la OCDE; cálculos basados en SEDLAC/Banco Mundial para los países de América Latina.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749484>

Las transferencias públicas en Paraguay sí que inciden en la pobreza. Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) del programa *Tekoporã* y la pensión alimentaria del programa *Adulto Mayor* han propiciado sendos descensos de la tasa de pobreza moderada de

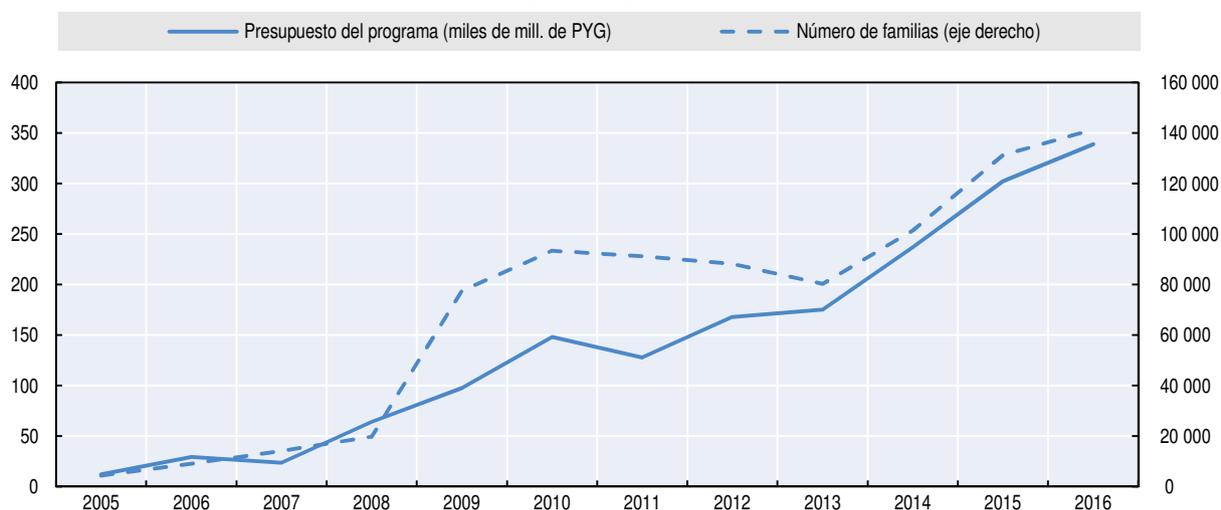
0.3 y 1.1 puntos porcentuales, respectivamente (Giménez et al, 2017). Existen otros programas que realizan transferencias directas a hogares, aunque su impacto no puede evaluarse con la misma metodología a falta de beneficios que puedan identificarse en las encuestas nacionales de hogares. Un ejemplo sería *Abrazo*, un programa que lucha contra el trabajo infantil y que inicialmente se centró en los niños que trabajan en las calles, para a partir de 2015 comenzar a atender a más de 3 000 familias y ofrecer transferencias monetarias condicionadas a 2 000 de ellas y a 7 700 niños.² También existen programas dirigidos a apoyar las actividades productivas de los hogares, en especial las pequeñas explotaciones agrícolas. Entre ellos, destaca el programa de compras directas de la producción de pequeñas explotaciones agrícolas por parte del Ministerio de Agricultura, que ofrece acceso preferente a determinadas compras públicas (p. ej., almuerzos escolares).

El programa *Tekoporã* de transferencias monetarias condicionadas es uno de los pilares de la agenda contra la pobreza de Paraguay. El programa ha crecido considerablemente desde su creación en 2005, sobre todo bajo la presidencia de Lugo y con la administración actual. En diciembre de 2016 atendía a 685 578 personas, aproximadamente el mismo número de personas que sufren pobreza extrema en el país. *Tekoporã* fue evaluado en 2016 por Rossi (2016). Sus resultados habrían sido significativos en los ámbitos de la salud y la educación. Los participantes en el programa tienen un 8% más de probabilidades de contar con cartillas de vacunación y asisten a la escuela un 13% más que los no participantes. El programa también propicia un mayor uso de los servicios de salud, con un incremento del 25% en controles prenatales. Sus efectos sobre la salud y la educación contribuyen a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así con todo, la incidencia del programa en la pobreza es relativamente modesta. Giménez et al. (2017) calcula que, teniendo en cuenta las transferencias de *Tekoporã*, la pobreza y la pobreza extrema caen menos de un punto porcentual (0.3 y 0.7 puntos porcentuales, respectivamente). La reducción de la brecha de pobreza es mayor (sendos 1.2 puntos porcentuales). Ello obedecería a las limitaciones que presentan tanto la dotación como la cobertura del programa. El programa se orienta en función de un índice de calidad de vida, lo que explicaría en parte que, cuando se compara únicamente con el ingreso de los hogares, Giménez et al. (2017) concluya que solo ofrece cobertura al 30% de los hogares comprendidos en el primer decil de ingresos y al 20% de los hogares del segundo. Se trata de una cobertura baja para lo que se observa internacionalmente, si bien los datos referidos mejoran los obtenidos en el marco de un estudio similar, que estimó que en 2010 solo el 24% de las personas en situación de pobreza extrema fue receptor de transferencias directas (Higgins et al, 2013).³ Además, la cuantía de las transferencias es relativamente pequeña: Rossi (2016) señala que el hogar promedio participante recibió cada mes alrededor del 60% del costo de una cesta básica de alimentos para una persona. Por lo tanto, el programa tendría que ampliar su cobertura y ser más generoso a fin de incidir en mayor medida en la pobreza monetaria. Esta evaluación también subraya un conjunto de posibles mejoras de los procesos para hacerlo más eficaz (Rossi, 2016).

La administración está enfrentando la ralentización en la reducción de la pobreza con el diseño de nuevos enfoques para identificar y ejecutar programas de lucha contra la pobreza. De una parte, los programas empiezan a ir más allá de las transferencias monetarias para dar cabida a un componente de inversión productiva (*Tenonderã* y *Familia por Familia*). Dada la tasa de pobreza en áreas rurales, la eficacia de estos nuevos enfoques dependerá del éxito de las políticas de impulso de la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas. *Tenonderã* es el programa más importante de entre estas iniciativas. Ofrece subvenciones para actividades productivas que elige el hogar beneficiario (la mayoría se decanta por la cría de

ganado menor) y formación para reforzar habilidades sociales, personales y empresariales. Puede considerarse un programa modulador de las TMC de Tekoporã, pues selecciona como objetivos a hogares que han permanecido tres años en ese programa. *Tenonderã* y *Familia por Familia* se orientan a los agricultores pobres, a menudo con producciones de subsistencia, un tipo de población distinto de la de los pequeños productores ya consolidados, que tienen mayores probabilidades de recibir ayudas del Ministerio de Agricultura. *Tenonderã* inició su andadura en 2014 y a finales de 2016 había atendido a 11 540 hogares (SAS, 2016) con un presupuesto de 13 000 millones de PYG, equivalentes al 3% de la dotación de Tekoporã. De otra parte, los nuevos programas están ampliando, al igual que ya hace Tekoporã, el abanico de ayudas personales y sociales que se ofrecen a los receptores a fin de incluir la cultura financiera y habilidades para la vida, y ensayando nuevas formas de implementarlas (con la metodología de prueba *Familia por Familia*).

Gráfico 3.8. Presupuesto y cobertura de Tekoporã



Fuente: SAS, Ramírez (s.f.), información presupuestaria proporcionada por el Ministerio de Hacienda.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749503>

La administración está también abordando la persistencia de la pobreza mediante el reforzamiento de su capacidad institucional. *Sembrando Oportunidades* es el programa nacional contra la pobreza que dirige el STP. Trata de coordinar las actuaciones de diferentes agencias y programas para ofrecer mejores condiciones de vida a la población en situación de pobreza. Entre otros elementos, ha creado un único instrumento de clasificación a efectos de elegibilidad y prioriza la inclusión productiva a través de la agricultura. *Familia por Familia* es una de las actuaciones del programa, que también prevé el desarrollo de un marco y una herramienta de monitoreo que, conectados al presupuesto y al PND, permiten el monitoreo geolocalizado de sus actuaciones.

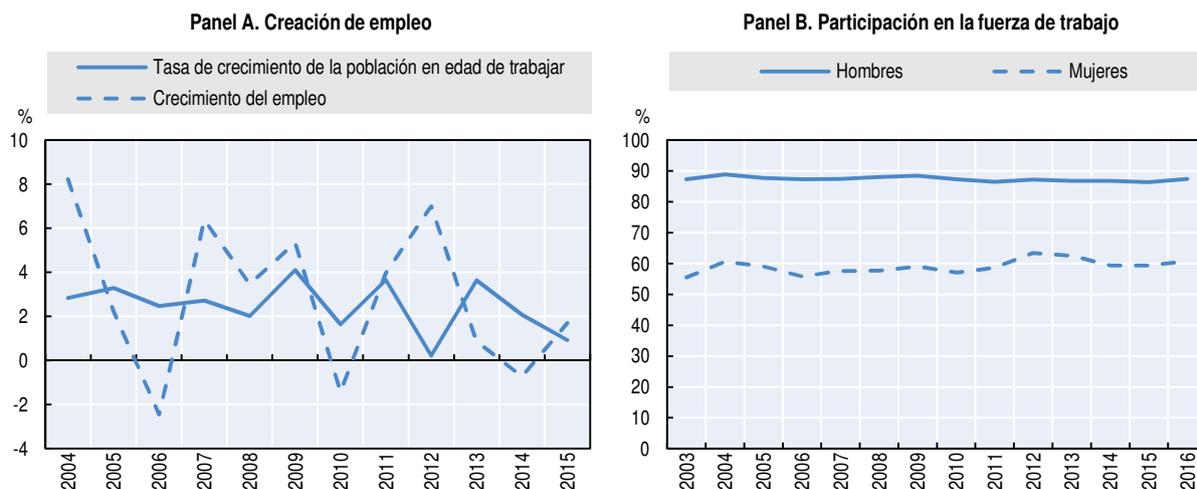
Resultados en empleo y mercado laboral: El desafío de la informalidad y la calidad del empleo

Paraguay atraviesa por una transición demográfica y tiene ante sí una gran oportunidad para acelerar el crecimiento y aspirar a una sociedad más igualitaria. Ahora bien, también afronta el reto de crear empleos de calidad para grandes cohortes de jóvenes que se incorporan al mercado laboral.

La creación de empleo ha sido la adecuada, gracias al crecimiento del sector servicios

La creación neta de empleo a medio plazo ha sido buena y ha superado el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar (2.5% anual en el período 2003-15). La creación de empleo, según la principal encuesta de hogares, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), se caracteriza por una elevada volatilidad.⁴ Ello obedece a la volatilidad de la actividad en los diferentes sectores; no solo en la agricultura, en la que las condiciones meteorológicas pueden influir en la demanda de trabajo, sino también en el sector secundario. Esto puede atribuirse en parte a la importancia de las actividades agroindustriales en Paraguay.⁵

Gráfico 3.9. Creación de empleo y participación en la fuerza de trabajo



Nota: La participación en la fuerza de trabajo del Panel B corresponde a personas de entre 15 y 64 años.

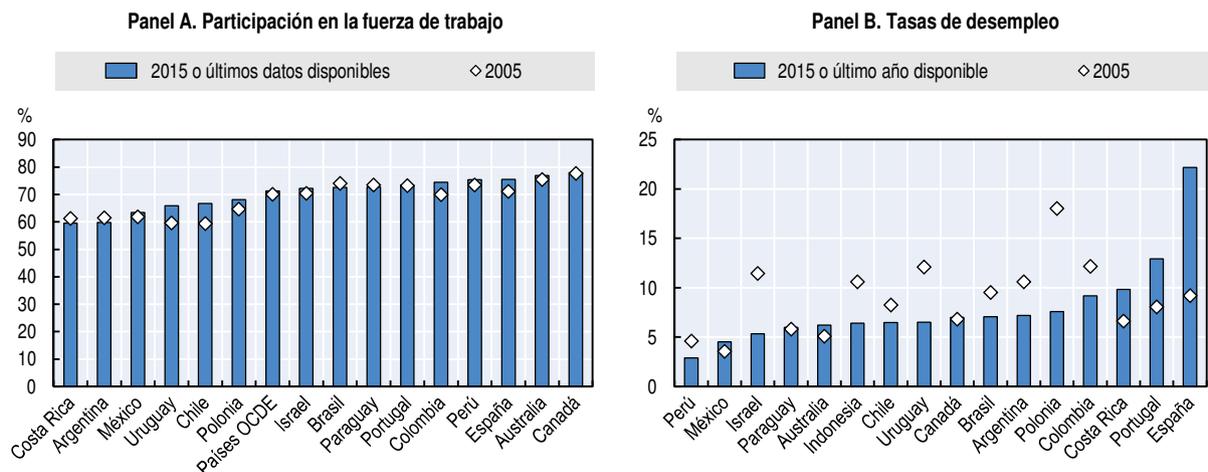
Fuente: Cálculos propios utilizando varios años de la Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2017b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749522>

La participación femenina en la fuerza de trabajo parece ser particularmente sensible a las condiciones económicas (Gráfico 3.9. Panel B), mucho más que en el caso de los hombres. Dado que la tasa de paro femenina es baja, ello parece indicar que las mujeres salen del mercado laboral en los años difíciles y retornan a él en los años de bonanza.

El desempleo es bajo y la participación en la fuerza de trabajo permanece estable en Paraguay. En concreto, en 2016 la participación en la fuerza de trabajo fue del 70.5% en el grupo de edad de más de 15 años, un dato estable comparado con 2005.⁶ Esta cifra es ligeramente inferior al promedio de las tasas de participación en la fuerza de trabajo de la OCDE (71.3% en 2015), pero similar a la de otros países de la región. Cuando se considera un grupo de edad más amplio, incluidos ciudadanos de mayor edad, la tasa de participación en la fuerza de trabajo registrada es inferior a lo que cabría esperar, aunque un tercio de la población de más de 65 años sigue activa en el mercado laboral. En 2016 el desempleo afectaba únicamente al 6% de la fuerza de trabajo y la mayoría de las personas estaba en paro poco tiempo (menos de tres meses). Alrededor del 6% de los desempleados (unas 10 000 personas) llevaban más de dos años buscando trabajo sin encontrarlo.

Gráfico 3.10. **El desempleo es bajo y la tasa de participación en la fuerza de trabajo se mantiene estable**

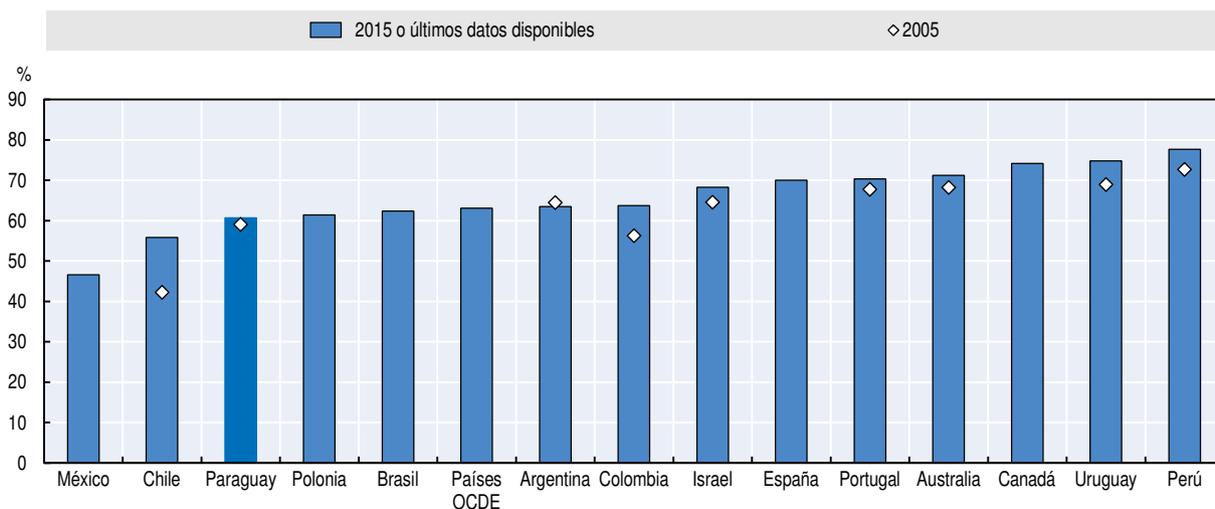


Fuente: Base de datos sobre participación en la fuerza laboral de la OCDE, <http://dotstat.oecd.org/?lang=en>, SEDLAC para Argentina, Perú y Uruguay, y EPH para Paraguay (DGEEC, 2017b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749541>

La participación femenina en la fuerza de trabajo es baja: solo el 50% de las mujeres (y el 61% de aquellas con edad comprendida entre 15 y 64 años) están activas en el mercado laboral, una de las tasas más bajas entre los países de referencia. La tasa aumenta con el nivel de educación, pero sigue habiendo margen de mejora en el conjunto del país. Hasta un 57% de las mujeres empleadas entre los trabajadores asalariados trabaja en actividades agrícolas en la economía (CEDLAS y Banco Mundial, 2017). A este respecto, Paraguay podría plantearse estudiar cómo han implementado otros países la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Igualdad de Género en Educación, Empleo y Emprendimiento de 2013 (OCDE, 2013).

Gráfico 3.11. **Pese a los avances, la participación femenina en la fuerza de trabajo aún es baja**



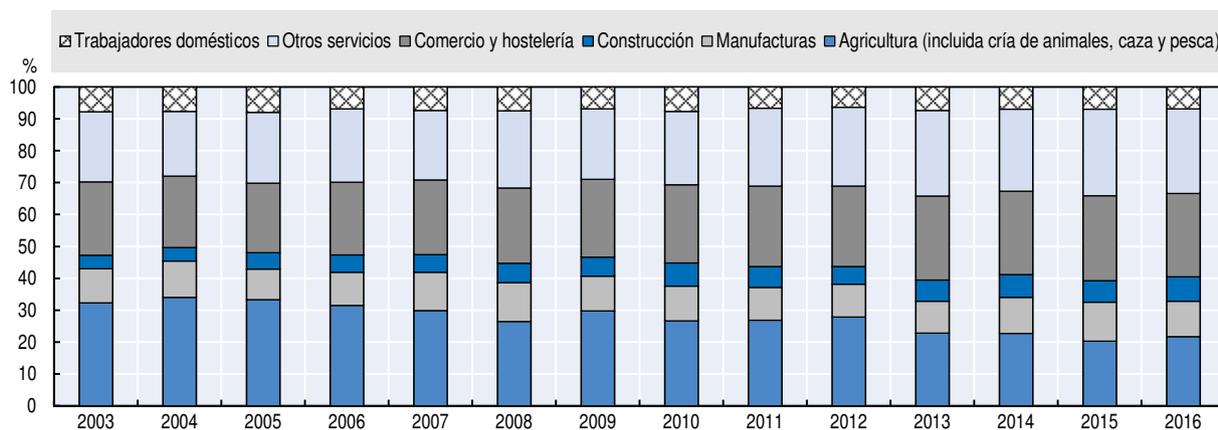
Nota: Los datos corresponden a mujeres de entre 15 y 64 años de edad de todos los países, excepto Argentina, Perú y Uruguay, donde corresponden a mujeres de 15 años y más.

Fuente: Base de datos sobre participación en la fuerza laboral de la OCDE, <http://dotstat.oecd.org/?lang=en>, SEDLAC para Argentina, Perú y Uruguay, y EPH para Paraguay.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749560>

La estructura del empleo en la economía pone de relieve un declive lento pero constante del sector primario. Entre 2006 y 2016, la proporción de personas que trabajan en el sector agrícola cayó diez puntos porcentuales, un descenso compensado por el aumento del empleo en los servicios de hostelería y comerciales (+3.3 puntos porcentuales), la construcción (+2.2 puntos porcentuales) y otros servicios, incluidos servicios financieros, inmobiliarios, comunitarios y personales (+3.6 puntos porcentuales) (Gráfico 3.12). El empleo en el sector manufacturero se mantiene en términos relativos en torno a un discreto 10% del empleo total. Los cambios han sido más rápidos en las áreas rurales. Si bien el 90% de quienes trabajan en el sector primario viven en el área rural, no ocurre lo mismo en el caso de los sectores secundario y terciario. Un tercio de los trabajadores del sector secundario se localiza ahora en áreas rurales, poniendo de relieve la creciente importancia de la agroindustria en el país. A pesar de que el número de personas que trabaja en el sector secundario sigue siendo más alto en las áreas urbanas, entre 2003 y 2015 aumentó también de forma considerable en las áreas rurales (+71%).

Gráfico 3.12. Lenta transformación de la estructura del empleo



Nota: La categoría "Otros servicios" incluye servicios de suministro de electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones; de los sectores financiero, asegurador e inmobiliario; y servicios comunitarios, sociales y personales (excluido el servicio doméstico).

Fuente: Cálculos basados en la Encuesta Permanente de Hogares (2003 a 2016) (DGEEC, 2017b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749579>

La calidad del empleo sigue siendo un problema de primer orden

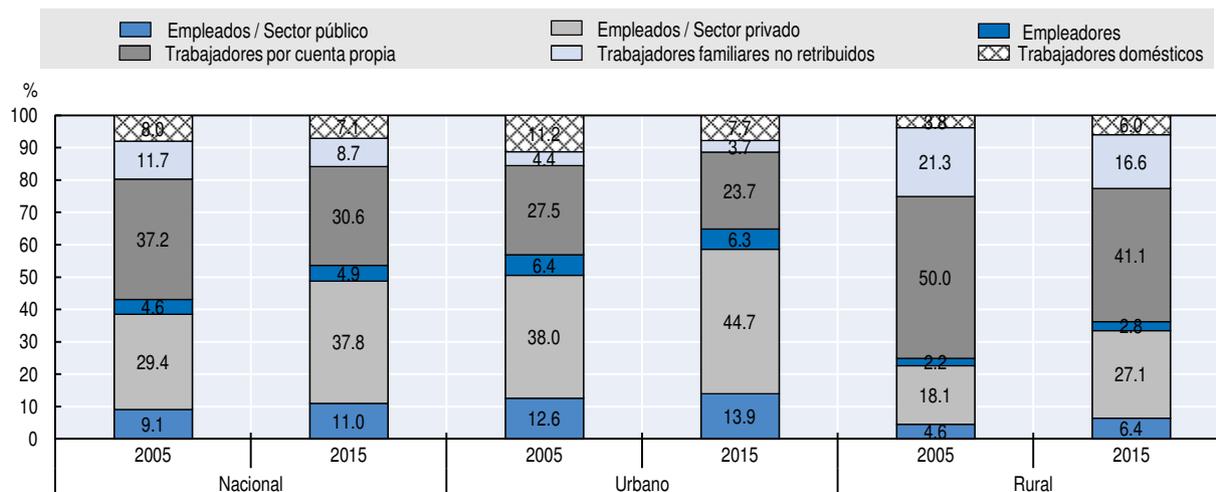
La calidad del empleo sigue siendo un problema de primer orden para muchos trabajadores. A pesar de algunos cambios en la estructura del empleo durante la última década, los trabajadores domésticos, los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores por cuenta propia suponen alrededor del 46% del empleo y casi dos tercios del empleo en las áreas rurales.

El trabajo asalariado ha aumentado

En los últimos años se ha registrado un aumento lento pero constante del trabajo asalariado. En 2014 casi la mitad de la población trabajadora percibía un salario (Gráfico 3.13). El incremento del empleo en los sectores público (+40% en el período 2010-15) y privado ha contribuido a esta tendencia. Entre 2002 y 2013 se crearon más de un millón de puestos

de trabajo asalariados en el país, dos tercios de ellos en el sector privado. Este incremento constante del trabajo asalariado se registra en todo el país. En las áreas urbanas el aumento del trabajo asalariado responde principalmente al aumento del empleo en el sector terciario (+865 000 entre 2002 y 2015); en las áreas rurales, se explicaría en parte por la formalización del empleo dentro del sector secundario.

Gráfico 3.13. Estructura del empleo, por situación



Nota: Los datos no incluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2005 y 2015 (DGEEC, 2017b).

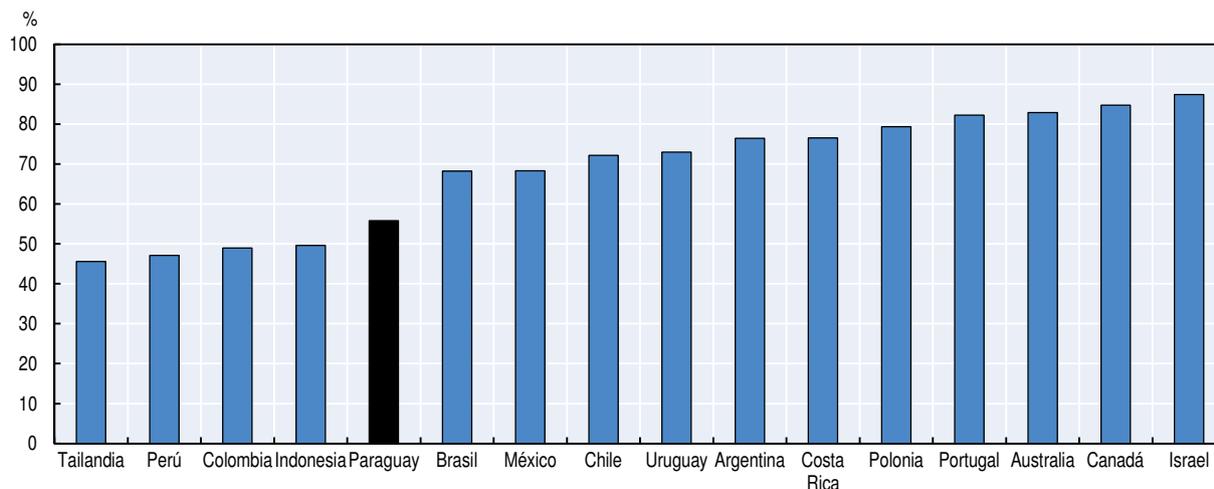
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749598>

El empleo en la administración pública también ha crecido considerablemente en los últimos diez años. Aunque la capacidad de gestión de recursos humanos del Estado paraguayo ha aumentado de forma notable en ese tiempo, los datos consolidados de empleo público a comienzos de la década de 2000 son fragmentarios y la falta de información completa imposibilita analizar la evolución del empleo público a partir de los datos administrativos. Los datos de encuestas (Gráfico 3.13) indican que el empleo asalariado público y privado creció a una tasa del 5.4% anual entre 2002 y 2015, frente al 3% del empleo total. Gracias a las mejoras introducidas en la presentación de información, los datos de empleo público facilitados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) proceden actualmente de 365 instituciones informantes, de un total de 409 registradas, lo que supone 297 891 empleados públicos en 2016 (SFP, 2017).

La informalidad es un reto de primer orden para la calidad del empleo

El empleo informal alcanzaba en 2015 en Paraguay al 64% de los trabajadores fuera de la agricultura. Ello representa un elevado nivel de informalidad comparado con el que se registra en los países de referencia, pero inferior con todo a las tasas de empleo informal de Indonesia y Perú. El empleo informal es un concepto basado en el empleo que incluye a todas las personas cuyo empleo principal carece de las protecciones sociales o jurídicas básicas o de prestaciones laborales, y pueden encontrarse en el sector formal, el informal o los hogares. En Paraguay el empleo informal incluye los trabajadores familiares no remunerados (por definición), la mayoría de los trabajadores domésticos y la mayoría de quienes trabajan por cuenta propia (el 77% de ellos son informales [DGEEC, 2016]).

Gráfico 3.14. El peso del trabajo asalariado está aumentando, pero sigue siendo bajo
 Proporción de asalariados en la fuerza de trabajo (%), 2015 o últimos datos disponibles



Nota: El concepto de empleado comprende a todas las personas en edad de trabajar que, durante un período breve especificado, se han encontrado en una de las siguientes categorías: a) empleo remunerado (ya sea en un centro de trabajo o con un empleo pero no en un centro de trabajo); o b) autoempleo (ya sea en un centro de trabajo o con una empresa pero no en un centro de trabajo). Los datos se desagregan por situación laboral de acuerdo con la última versión de la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (ICSE-93). La situación en el empleo se refiere al tipo de contrato de trabajo explícito o implícito que la persona tiene con otras personas o entidades. Los criterios básicos utilizados para definir los grupos de la clasificación son el tipo de riesgo económico y el tipo de autoridad que tienen o tendrán los titulares sobre los establecimientos y sobre otros trabajadores.

Fuente: Departamento de Estadística de la OIT, <http://www.ilo.org/ilostat>, basado en encuestas de fuerza de trabajo (Encuesta Permanente de Hogares de Paraguay).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749617>

La informalidad predomina en muchos sectores económicos. Si bien es considerablemente menor entre los trabajadores públicos, según la encuesta a los hogares algo más de 60 000 empleados públicos eran trabajadores informales en 2016. Ello corresponde a empleados públicos contratados (frente a funcionarios), cuya relación laboral se rige por el Código Civil (artículo 5 de la Ley 1620/00). El empleo informal es elevado entre quienes trabajan en el sector privado (65%). En cuanto a la distribución sectorial, la construcción y el comercio también se caracterizan por unos elevados niveles de empleo informal (89% y 72%, respectivamente, en 2016). El grado de informalidad es mayor entre los jóvenes (menores de 24 años) y los trabajadores de mayor edad (mayores de 60 años), las mujeres, las personas con un menor nivel educativo y los que trabajan en áreas rurales. Por ejemplo, el 79.4% de los empleos ocupados por mujeres en áreas rurales eran informales en 2014.

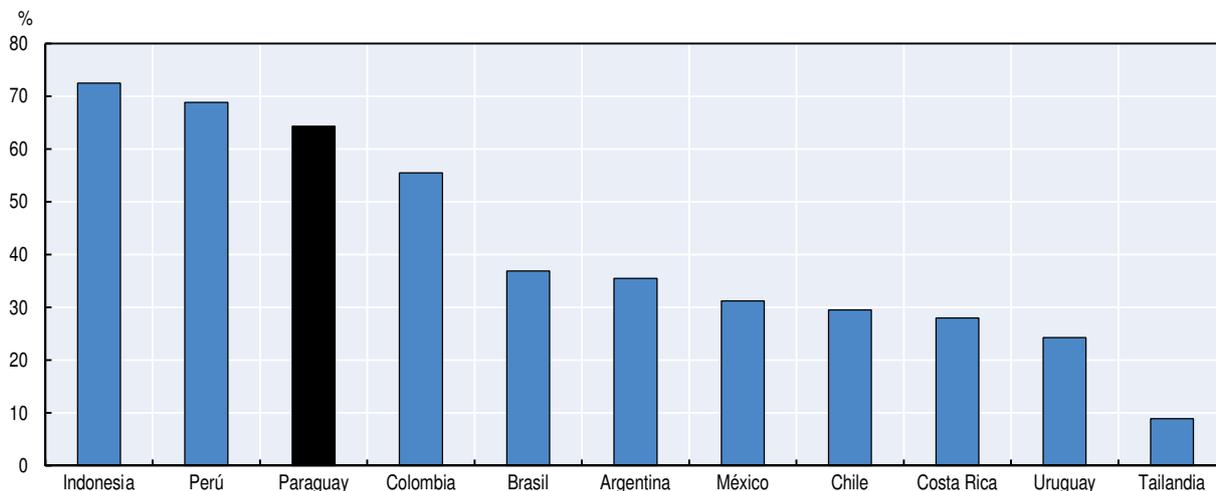
La informalidad ha disminuido en los últimos años; en concreto, entre 2010 y 2015 pasó del 69.2% del empleo no agrícola al 64.3%. A tenor del descenso del empleo agrícola, que carece en su mayoría de protección, este dato subestima, de hecho, la tasa de formalización de la economía.

Salarios

Una proporción considerable de trabajadores gana menos que el salario mínimo nacional. En el sector público, el 9.6% de los trabajadores ganaba menos que el salario mínimo en 2016, porcentaje que asciende al 44.5% de los trabajadores en el sector privado. La mitad de los trabajadores informales gana menos que el salario mínimo,

incluso después de excluir el trabajo doméstico. Estos porcentajes se han reducido en los últimos cinco años (en siete y ocho puntos porcentuales para los empleados de los sectores público y privado, respectivamente), pero siguen siendo considerables para el nivel de desarrollo del país. Además, el salario mínimo disminuyó en términos reales más de un 2% en ese período, lo que reduce el impacto en el poder adquisitivo de los trabajadores.

Gráfico 3.15. Elevada informalidad en la economía
Empleo informal (porcentaje del empleo no agrícola), 2016 o último año disponible



Nota: Las tasas de empleo no agrícola se basan en datos de 2016 para Chile, Costa Rica y México, de 2015 para Colombia, Paraguay y Uruguay, y de 2014 para Argentina y Tailandia; 2013 para Brasil y Perú; 2009 para Indonesia.

Fuente: OIT, base de datos de indicadores clave del mercado de trabajo, <http://www.ilo.org/ilostat/>.

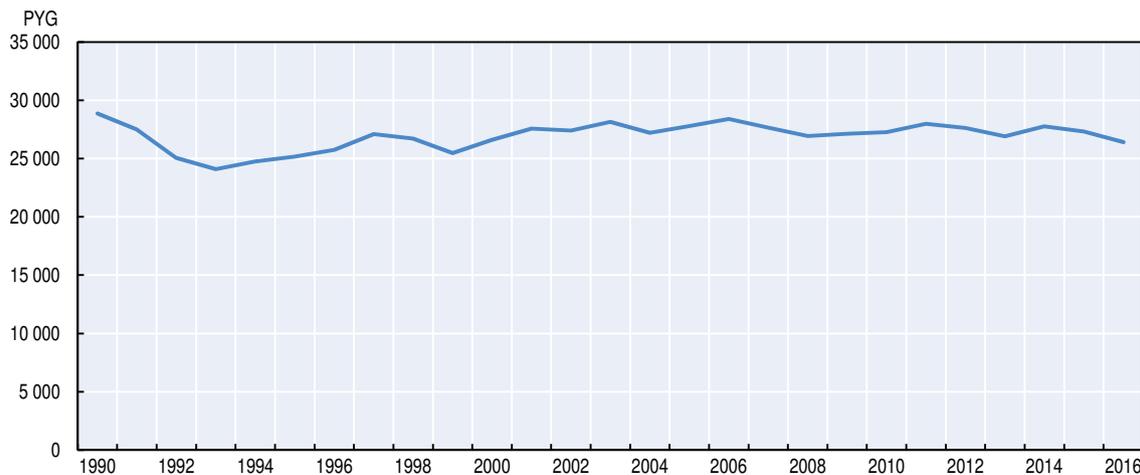
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749636>

El salario mínimo no ha variado mucho en términos reales durante los últimos 25 años. Se estima que en 2015 era de 342 USD (1 964 507 PYG). En términos reales, su nivel a comienzos de 2017 era similar al de 1991. El índice salarial general solo ha aumentado 12 puntos porcentuales más de lo que lo ha hecho el índice de precios al consumo (IPC) en los últimos trece años, una evolución muy discreta a tenor del rápido crecimiento. Además, existen diferencias muy grandes en los salarios entre las áreas rurales y urbanas (la brecha ronda el 43% del salario mensual).

El salario mínimo en Paraguay es muy alto comparado con el de otros países. Los datos de la OCDE comparan los salarios mínimos con la media o la mediana de salarios de la población incumbida (trabajadores asalariados). El Gráfico 3.17 compara los salarios mínimos con los salarios mensuales promedio de los trabajadores asalariados según la encuesta de fuerza de trabajo, que cubre el área metropolitana de Asunción y, por lo tanto, no es representativa. Incluso en ese caso, el salario mínimo era el 81% del salario promedio, muy superior al de los países de referencia. El salario mínimo también es elevado atendiendo al nivel de desarrollo del país, siendo del mismo orden de magnitud que el PIB per cápita. El único país del grupo de referencia que se acerca a un salario mínimo tan alto en relación con su economía es Costa Rica, cuyo salario mínimo equivale el 64% del PIB per cápita.

Gráfico 3.16. Evolución del salario mínimo real

En PYG de 1980

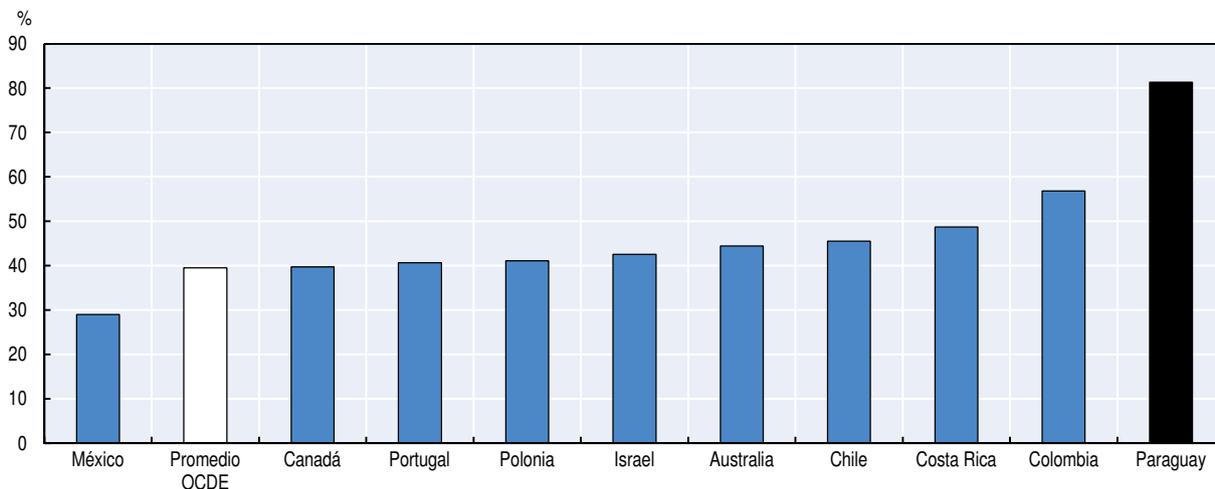


Fuente: BCP.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749655>

Gráfico 3.17. Salarios mínimos en Paraguay y países de referencia

Salario mínimo expresado en porcentaje del salario promedio



Fuente: Base de datos estadísticos para países de la OCDE, Costa Rica y Colombia. Cálculos basados en estadísticas de la OIT para Brasil.

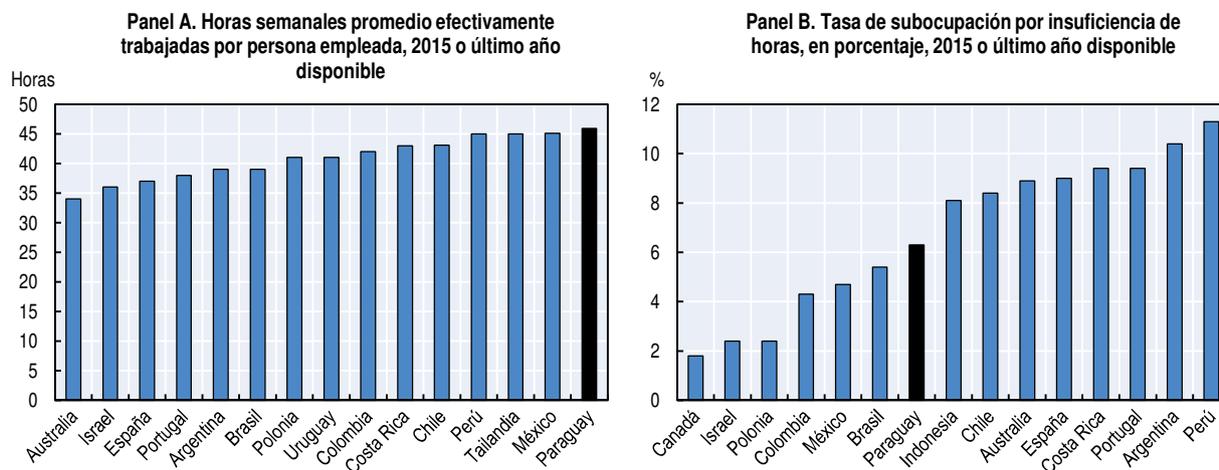
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749674>

Jornada laboral

Las jornadas laborales de la mayoría de los paraguayos son largas. Los datos nacionales indican que más de la mitad de los trabajadores trabajan más de 45 horas semanales. Únicamente el 28% lo hace menos de 39 horas semanales (DGEEC, ECE [Encuesta Continua de Empleo], 2016). Frente a los países de referencia, Paraguay es el país en el que más horas semanales se trabaja por persona empleada (46 horas semanales).

La subocupación es un problema importante en Paraguay, si bien sus mediciones son muy imperfectas. De hecho, el nivel de subocupación por insuficiencia de horas parece elevado, a la vista del tiempo medio relativamente largo de trabajo. Esto puede

explicarse en parte por el elevado nivel del salario mínimo. La subocupación se define como la situación en la que un trabajador trabaja menos horas de las que querría (subocupación visible) o en la que su salario no es suficiente para alcanzar un cierto nivel, por lo general el del salario mínimo (subocupación invisible). El elevado nivel del salario mínimo, puesto en relación tanto con la economía del país como con su mercado laboral, hace difícil alcanzar ese listón. En Paraguay, la subocupación invisible es el doble de la subocupación visible.

Gráfico 3.18. **Jornada laboral en Paraguay**

Nota: Los datos de Paraguay proceden de la base de datos ILOSTAT (OIT) y se basan en la EPH.

Fuente: ILOSTAT y SEDLAC.

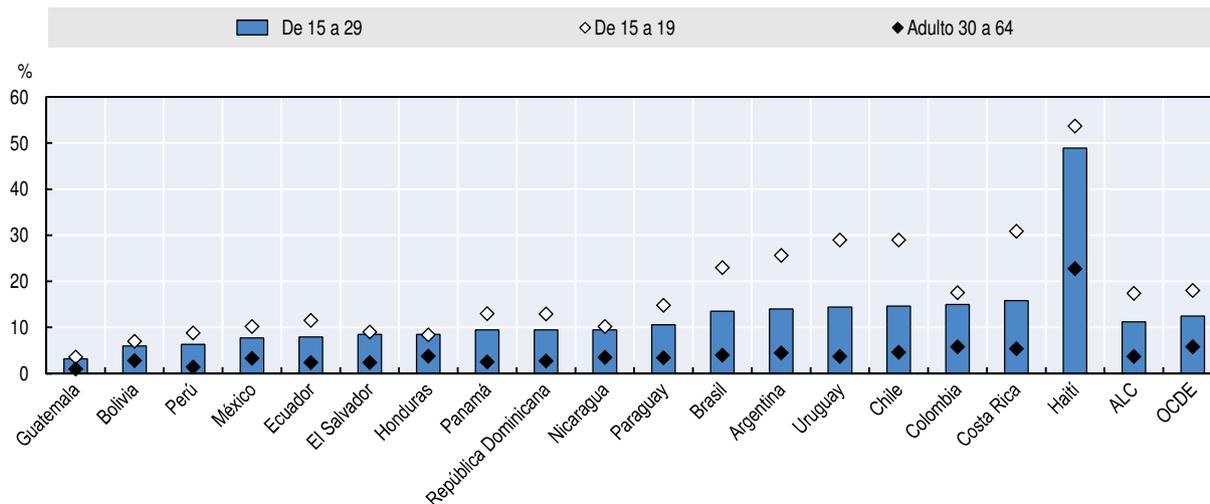
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749693>

La inserción de los jóvenes en el mercado laboral plantea grandes retos

A pesar de la baja tasa de paro, el desempleo entre los jóvenes paraguayos triplica el de los adultos en edad productiva. La cohorte de 15 a 29 años sufre una tasa de desempleo del 11%, similar a la del conjunto de la región de América Latina (Gráfico 3.19). Sin embargo, en comparación con los del resto de la región, los jóvenes paraguayos tienden a estar menos desocupados. El porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años que no trabajan, ni estudian ni reciben formación (NEET, por sus siglas en inglés) es del 17.2%, inferior al nivel de hace diez años y tres puntos porcentuales por debajo del promedio de la región.

Las brechas de género en el empleo son claramente visibles en Paraguay. Las mujeres jóvenes tienden a seguir estudiando en mayor medida que los hombres de su edad, lo que también se refleja en los resultados educativos (véase la próxima sección). Sin embargo, tienden en mucha mayor medida a sumirse en una situación en la que no trabajan, ni estudian ni reciben formación. También es más común que estén desempleadas si están buscando trabajo (14%, frente al 8% de los hombres jóvenes) (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Por el contrario, los hombres tienden en mayor medida a trabajar en condiciones de informalidad laboral. Las tasas de informalidad en la cohorte de 20 a 24 años son considerablemente más altas que el promedio (73%, frente al 63% del conjunto de la fuerza de trabajo).

Gráfico 3.19. Tasas de desempleo entre las poblaciones joven y adulta en los países de ALC y la OCDE



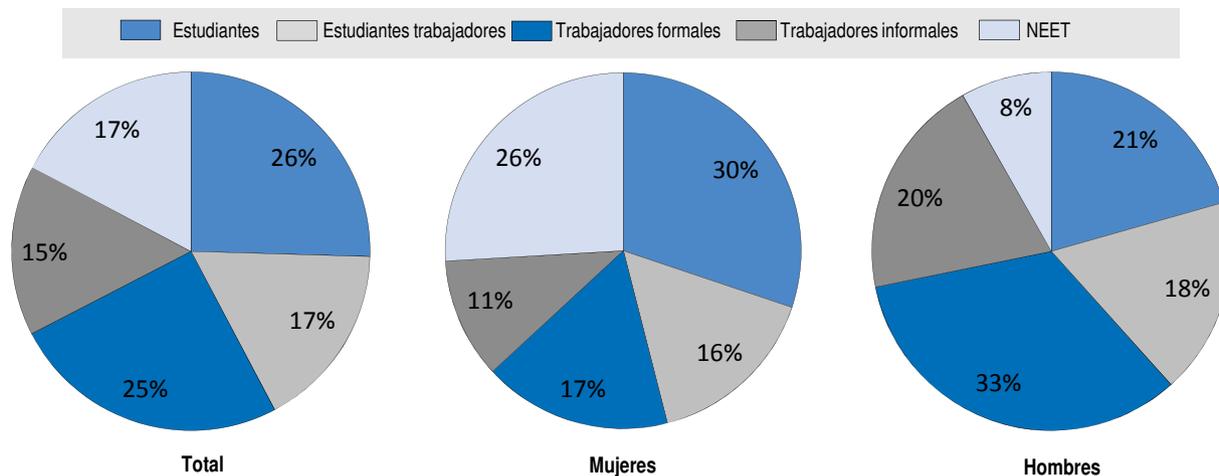
Nota: El promedio de ALC no incluye a Haití.

Fuente: OCDE/CAF/CEPAL (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749712>

Gráfico 3.20. Situación en la fuerza de trabajo de los jóvenes, por sexo

Porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años, 2014



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749731>

El análisis de la transición del mundo escolar al mundo laboral en Paraguay sugiere que la informalidad no es una elección deliberada de los jóvenes. En otros países de la región en los que la informalidad es elevada, una proporción importante de los jóvenes sale de la escuela para entrar en una situación de informalidad laboral: en México lo hace el 20% de los varones. En Paraguay, en cambio, únicamente un pequeño porcentaje de egresados escolares de entre 15 y 29 años accede directamente al empleo informal en el año posterior a dejar la escuela (7%) y un porcentaje de ellos más elevado que en otros países accede a un empleo formal. Sin embargo, el porcentaje de hombres y mujeres jóvenes que dejan la escuela y pasan a estar desocupados o desempleados es más alto⁷ (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

El trabajo infantil también sigue siendo un problema. Paraguay y la OIT calculan que casi la mitad de quienes tienen entre 5 y 17 años en áreas rurales trabajan, lo que incluye un 42% de personas que no han cumplido la edad legal para trabajar, que en Paraguay es de 14 años (OIT/DGEEC, 2016). El porcentaje de niños y adolescentes de áreas rurales que desempeñan tareas peligrosas es elevado. Para quienes superan la edad laboral legal mínima, prácticamente todos los empleos son informales; en este sentido, una formalización de los puestos de aprendiz tradicionales podría contribuir a incorporar a los jóvenes egresados escolares al sistema de protección social.

El papel de las instituciones del mercado laboral y de las políticas laborales

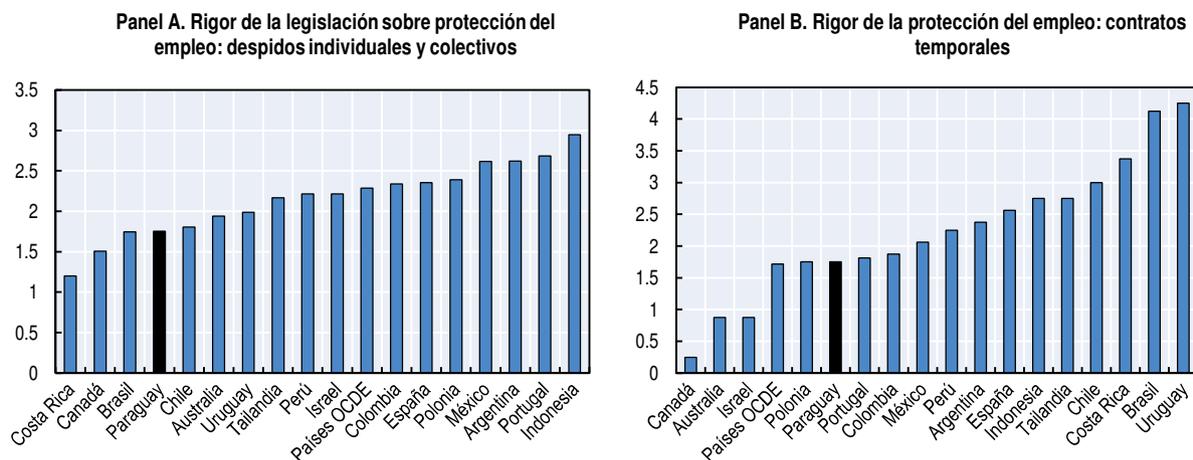
Las instituciones paraguayas del mercado laboral son relativamente débiles. El Ministerio de Trabajo se creó en 2013. Antes, sus actuales responsabilidades las desempeñaba el Ministerio de Justicia, que ejercía una función eminentemente fiscalizadora, aunque limitada. Las políticas activas del mercado laboral se centran actualmente en los jóvenes y las mujeres. Esto se justifica por sus dificultades para incorporarse al mercado laboral, aún más si se tiene en cuenta que la presente generación está mucho mejor formada que la anterior. De hecho, el 60% de quienes tienen entre 25 y 29 años ha completado la educación secundaria y el 17.3% la terciaria, frente al 36.6% y 12.5% de adultos, respectivamente. En estos dos indicadores, los jóvenes paraguayos superan el promedio de la región.

La negociación colectiva es débil, dado el bajo porcentaje de trabajadores sindicalizados (4.9% según la OIT). El Ministerio de Trabajo ha procurado modernizar el sistema de registro de sindicatos, si bien se ha avanzado menos en la eliminación de los obstáculos para la libertad de asociación y la actividad sindical. Concretamente, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) ha señalado repetidas veces la falta de protección efectiva de los trabajadores contra la discriminación antisindical como una insuficiencia de la legislación laboral paraguaya (Lachi, 2014). El diálogo social cobró renovados bríos en 2014 con la creación de foros de diálogo en forma de mesas tripartitas temáticas y un consejo consultivo. Estas iniciativas han logrado notables resultados, como un consenso sobre la reforma del sistema de revisión del salario mínimo y la creación de un sistema de seguridad social para microemprendedores, así como acuerdos clave a escala sectorial (MTESS, 2017). El ministerio carece de recursos suficientes para ejercer sus funciones de fiscalización. De hecho, la inspección de trabajo solo cuenta con 31 inspectores y la primera contratación mediante oposición dirigida a profesionalizar el servicio tuvo lugar en 2015. Todo esto lleva a que las actividades de control tengan que ser muy selectivas, en lugar de sistemáticas.

La protección del empleo es relativamente baja y es poco probable que esté perjudicando la movilidad en el mercado laboral. Tradicionalmente, la legislación sobre protección del empleo (LPE) ha tratado de proteger los puestos de trabajo, obrando solo efectos reducidos en las tasas de empleo y desempleo (OCDE, 2013). Sin embargo, de hecho puede influir en la creación de empleo y la movilidad laboral. La OCDE ha desarrollado un marco para medir la LPE, que evalúa el rigor de los procedimientos y costos asociados al despido de trabajadores o grupos de trabajadores, así como a la contratación de trabajadores con contratos de duración definida o temporales a través de agencias de empleo. Este marco analítico se basa en 21 indicadores que miden entre cero (ningún rigor) y seis (muy rigurosa) el rigor de la legislación. Paraguay obtiene una puntuación de 1.75 sobre 6 en rigor de la LPE para despidos individuales y colectivos, una puntuación baja que se explicaría por el

hecho de que no existe un procedimiento adicional para despidos colectivos. En cuanto a la legislación sobre contratos de empleo temporales, Paraguay también cuenta con un marco que favorece al empleador.

Gráfico 3.21. **Protección del empleo en Paraguay y en las economías de referencia**



Fuente: OCDE, <http://dotstat.oecd.org/?lang=en>.

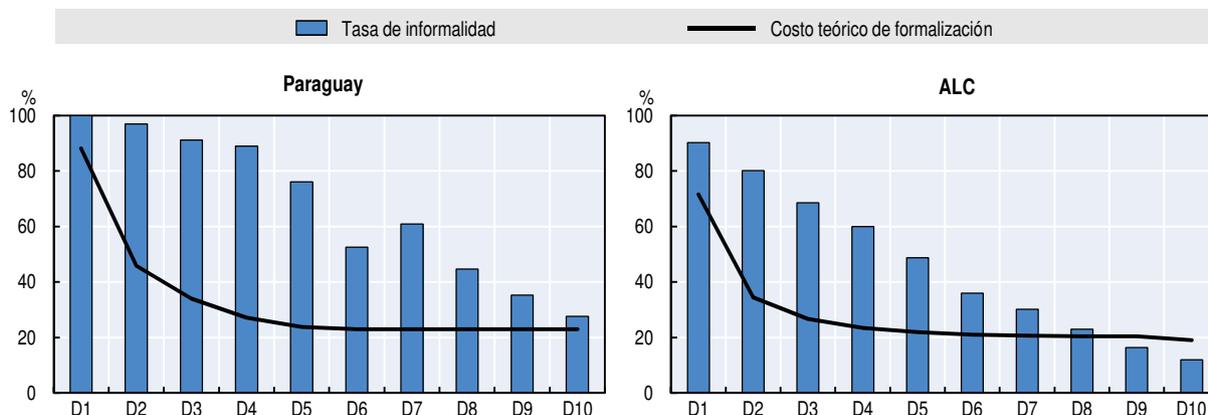
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749750>

Por otro lado, el efecto combinado de las normas sobre cotizaciones y los elevados salarios mínimos hacen gravosa la formalización para los trabajadores. Los mayores costos teóricos de formalización están asociados con mayores niveles de informalidad entre los trabajadores asalariados en Paraguay y América Latina. Los costos teóricos de formalización miden el costo que supone para un trabajador afiliarse a programas de seguridad social dados los umbrales mínimos de ingresos y los niveles de cotización mínimos exigidos, expresados en porcentaje de su salario actual. Por lo tanto, las personas que se encuentran en el extremo inferior de la distribución de ingresos tienden en mayor medida a ser informales debido a los mayores costos. En el caso de Paraguay, los trabajadores pobres en el extremo inferior de la distribución de ingresos tendrían que renunciar al 88% de su salario para afiliarse a programas de seguridad social, lo que supera el costo teórico para un trabajador pobre en los países de América Latina (72% del salario del trabajador) (Gráfico 3.22).

Pese a mejoras recientes en la educación inicial, Paraguay afronta una importante carencia de competencias. El sistema de formación es relativamente pequeño e insuficiente para abordar este reto. El alcance del sistema nacional de formación (SINAFOCAL) y la organización de ese sistema (SNPP) son insuficientes para ofrecer formación a amplios segmentos de la población. SINAFOCAL supervisa el conjunto del sistema de formación (incluido SNPP y proveedores de formación privados). La entidad calcula que una cuarta parte de los adultos de más de 25 años recibió formación durante sus carreras hasta 2014; de esa proporción, un elevado porcentaje (39%) lo hizo en los cinco años anteriores a la encuesta. En cambio, en los países de la OCDE el 50% de los adultos participa en formación formal e informal en cualquier año dado y el 10% lo hace dentro del sistema de educación formal (*Panorama de la Educación* [OCDE, 2016]). Por contraste, el SNPP imparte formación a cerca del 5% de la población activa (181 529 trabajadores se formaron en 2016, sobre una población activa estimada de 3.5 millones de personas [SNPP, 2016]). El sistema de formación está en fase de desarrollo y el presupuesto del SNPP se ha cuadruplicado en los últimos ocho años.

Gráfico 3.22. Mayores costos teóricos de formalización se asocian con mayores niveles de informalidad

Costos teóricos de formalización y tasas de informalidad para trabajadores dependientes en países de América Latina, por decil, en 2013



Fuente: OCDE/CIAT/BID (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749769>

Los resultados educativos han mejorado, pero las reformas no han concluido

El nivel educativo en Paraguay es bajo a pesar de las mejorías recientes. El país estaba muy rezagado frente a los países de referencia en 1990. En 2010 el nivel educativo promedio de un paraguayo en edad de trabajar mayor de 25 años era 7.3 años, según las bases de datos internacionales (Cohen y Leker, 2014) y 7.7 años según datos de encuestas nacionales,⁸ inferiores a los de la mayoría de países de referencia y bastante por debajo del nivel educativo correspondiente a la educación obligatoria. Desde 1990 se han logrado notables progresos; de hecho, el nivel educativo promedio de la cohorte de 20 a 24 años en 2010 lo cifraban Cohen and Leker (2014) en 10.9 años, y las encuestas en 10.2, un progreso muy significativo respecto a la misma cohorte 20 años antes y un nivel equiparable al de varios países de referencia de América Latina (Colombia, Brasil y México).

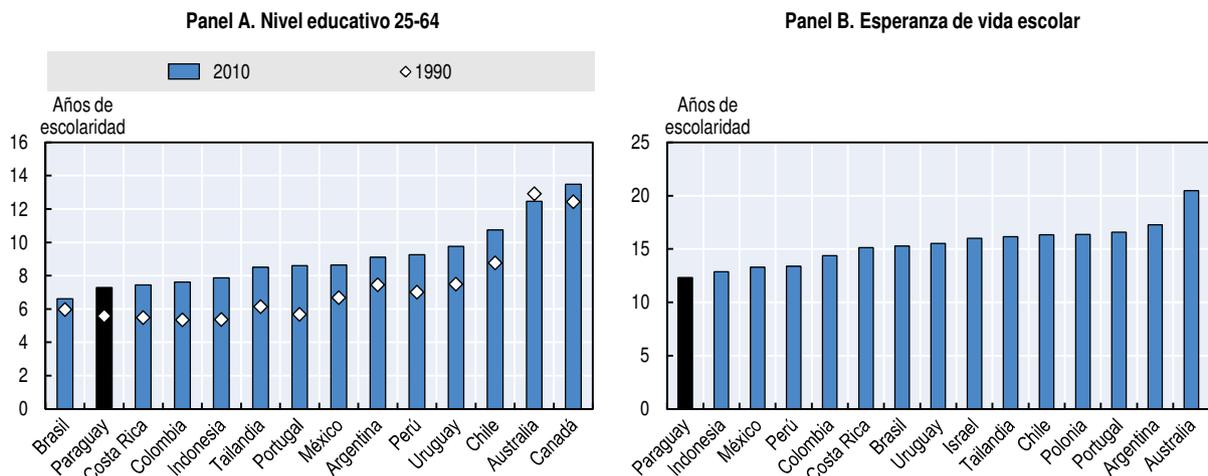
A pesar de los avances recientes, las perspectivas de equiparación futura del nivel educativo siguen siendo inciertas. De hecho, la esperanza de vida escolar, que mide el nivel educativo esperado de quienes entran hoy en el sistema educativo, es la más baja dentro del grupo de países de referencia (Gráfico 3.23, Panel B).

La escolarización y la retención de alumnos siguen siendo problemáticas en algunas áreas

La reforma de 2010 que estableció la educación obligatoria y gratuita desde preescolar hasta el final de la educación secundaria supuso un hito en las aspiraciones de desarrollo de Paraguay relacionadas con su sistema educativo. El sistema se estructura en cuatro grandes bloques: la educación inicial cubre toda la educación pre-primaria, siendo obligatorio únicamente el año de preescolar (5 años); la educación escolar básica consta de tres ciclos de tres años, los dos primeros de los cuales componen la educación primaria (y se corresponden con el nivel 1 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación [CINE]) y el tercero conforma la educación secundaria baja (correspondiente

al nivel 2 de la CINE). Por último, la educación media es un ciclo de tres años que corresponde al nivel 3 de la CINE (educación secundaria alta).

Gráfico 3.23. El nivel educativo en Paraguay sigue siendo bajo pese a su mejora reciente



Fuente: Panel A: Base de datos Cohen-Soto (Cohen y Soto, 2007), actualizada por Cohen-Leker (2014), disponible en <https://www.parisschoolofeconomics.eu/en/cohen-daniel/international-educational-attainment-database/>. Panel B: UIS, UNESCO (uis.unesco.org).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749788>

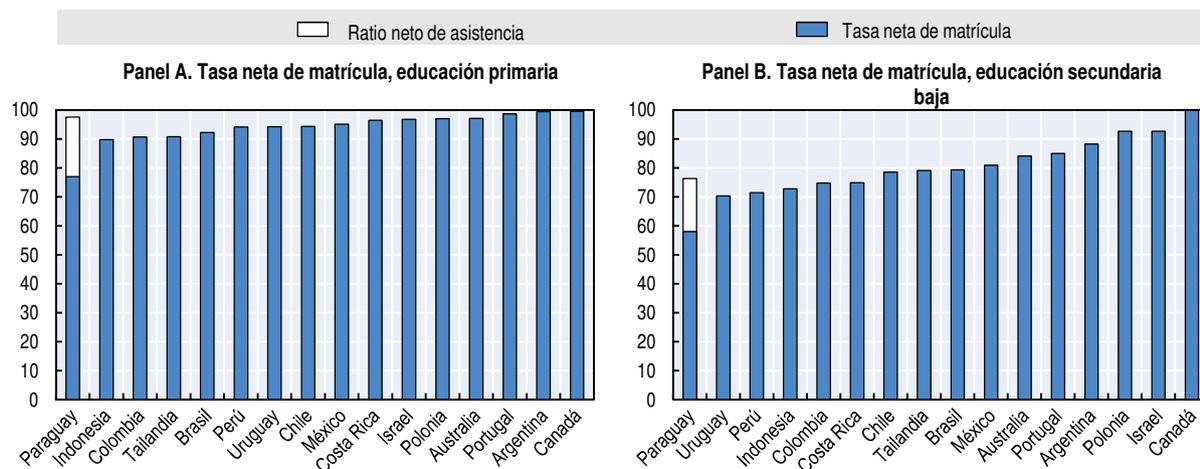
Las deficiencias en la elaboración de estadísticas educativas dificultan el análisis del acceso a la educación en los diferentes ciclos, así como su evolución en el tiempo. Los datos disponibles de acceso a la educación ofrecen un panorama dispar y difieren dependiendo de la fuente. Los datos de tasas de matrícula ofrecidos por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) sitúan al país a la cola del grupo de países de referencia (Gráfico 3.24) y en educación primaria muestran un descenso en las tasas de matrícula netas y brutas. Ahora bien, este descenso de las tasas de matrícula en educación primaria refleja tanto un descenso en el número de alumnos matriculados como estimaciones demográficas que apuntan a que la cohorte correspondiente aumenta con lentitud (entre un 0.2% y 0.3%). El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2014) indica que los descensos registrados por las tasas de matrícula se deben a una sobreestimación en el cálculo de las proyecciones de población para este grupo de edad.⁹ Las tasas de matrícula también se contradicen con las encuestas de hogares, que indican que el 98% de los niños de 6 a 9 años y el 97% de los de 10 a 14 años asisten al colegio (DGEEC, 2015).¹⁰ El Ministerio de Educación está trabajando actualmente para mejorar su capacidad de recabar información primaria sobre acceso a la educación reforzando su sistema de información, en especial el registro único de estudiantes.

Combinar los datos administrativos disponibles con los procedentes de las encuestas permite trazar perspectivas comparativas y realizar un diagnóstico. Los datos de encuestas existentes no incluyen información sobre matrícula por grado, pero sí sobre asistencia y sobre el último grado completado. La encuesta se realiza al final del año escolar, lo que también puede deparar diferencias cuando se responde a las preguntas sobre matriculaciones actuales. Es de lamentar que los datos diacrónicos disponibles no sean representativos del conjunto del país, ya que hasta sus ediciones más recientes

la principal encuesta de hogares (la Encuesta Permanente de Hogares, EPH) no cubría dos departamentos (1.1% de la población en 2012) ni sus regiones indígenas (1.8% de la población en 2012). Elías, Walder y Sosa (2016) observan que las estimaciones de la encuesta deparan estimaciones de población estudiantil que son un 9% superiores a las que se desprenden de los registros administrativos a cargo del Ministerio de Educación. Por este motivo, los análisis de este capítulo se basan únicamente en estimaciones de proporciones, lo que excluye variables aproximativas estimadas para las tasas brutas de matrícula. Se han estimado ratios de asistencia por edad para señalar la probabilidad que los niños de determinadas edades tienen de continuar su educación formal (incluidos los programas de educación especial para personas con discapacidad, pero excluida la educación de adultos). Del mismo modo, se han calculado ratios netos de asistencia para indicar la probabilidad que los niños tienen de cursar el ciclo educativo correspondiente a su edad.

Juntos, los datos disponibles sugieren que la matrícula en educación básica sigue siendo un reto en Paraguay, sobre todo en la educación secundaria. En el caso de la educación primaria, las tasas netas de matrícula calculadas a partir de los datos administrativos y de encuestas ofrecen resultados incongruentes. Las tasas netas de matrícula basadas en los primeros son muy bajas comparadas con las que se registran en los países de referencia. Por el contrario, los datos de encuestas sugieren una escolarización casi universal entre los niños en edad de asistir a la escuela primaria: un 98% estarían escolarizados y alrededor del 1% empezaría a ir al colegio con retraso. En el caso de la educación secundaria baja, y a pesar de la brecha entre datos administrativos y encuestas, el cuadro es más coherente. En ambos casos, la matrícula ha aumentado ligeramente (la brecha de cobertura es del 8%, según los datos de encuestas), mientras que se ha logrado un progreso significativo a la hora de aumentar el número de alumnos que cursan el grado correspondiente a su edad.

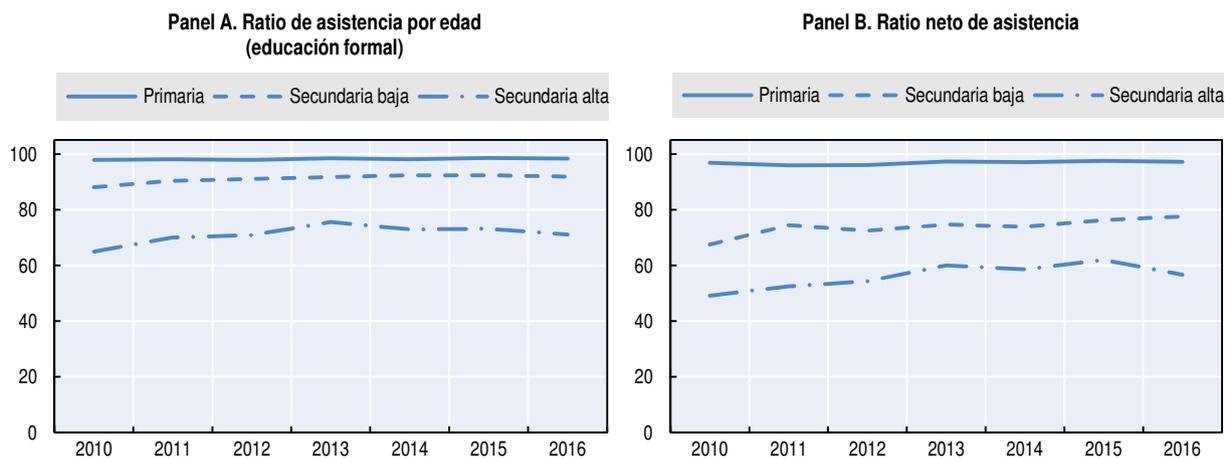
Gráfico 3.24. **Tasas netas de matrícula y de asistencia en educación básica (%)**
2015 o últimos datos disponibles



Nota: Las tasas netas de matrícula son estimaciones del Ministerio de Educación a partir de registros oficiales y proyecciones de población, aplicando la metodología de la UNESCO. Los ratios netos de asistencia son por edad y se calculan a partir de los datos de encuestas.

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Paraguay, UIS (UNESCO) para países de referencia; cálculos de los autores, basados en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2017b), para ratios netos de asistencia.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749807>

Gráfico 3.25. **Ratios de asistencia netos y por edad en Paraguay, por nivel de educación (%)**

Nota: El Panel A representa el porcentaje estimado de niños que cursan educación formal (en cualquier nivel y grado) agrupados por el ciclo que corresponde a su edad a 31 de mayo en el año de la encuesta: primaria (6-11), secundaria baja (12-14) y secundaria alta (15-17). El Panel B representa el porcentaje de niños que cursan el ciclo correspondiente a su edad (con independencia del grado).

Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2017b).

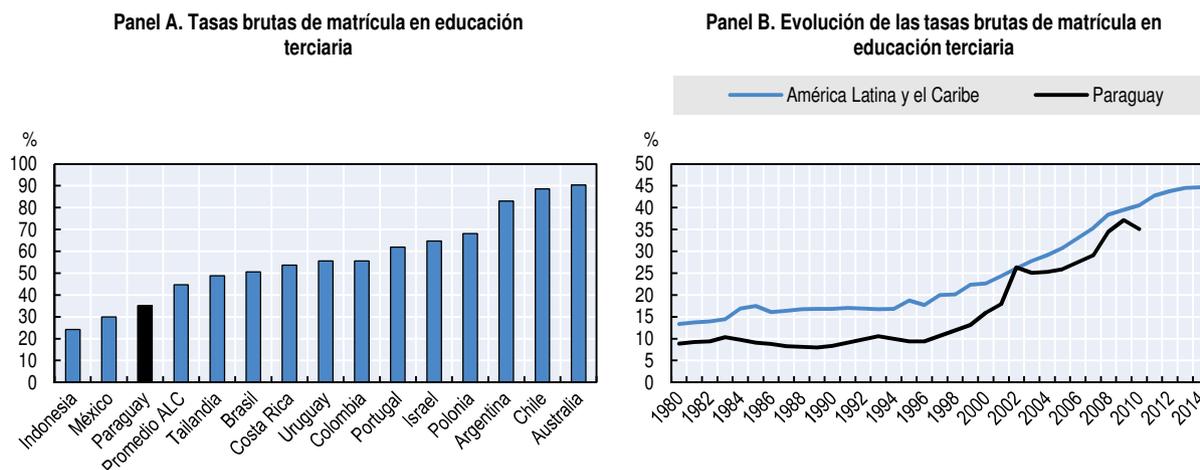
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749826>

La educación obligatoria en Paraguay comienza a la edad de cinco años, lo que se traduce en una tasa de matrícula en preescolar relativamente alta para ese grupo de edad. La asistencia a clases de preescolar es obligatoria y gratuita desde 2010 en los centros educativos públicos. Por contraste, la oferta educativa de primera infancia para niños de menos de cinco años es escasa. Con un 60%, la tasa neta de matrícula en preescolar (5 años) es baja, pero está en la horquilla de los países de referencia. En cambio, dada la baja oferta educativa de primera infancia, la matrícula total en pre-primaria (que incluye toda la educación antes de los 6 años) se mantiene en la parte baja de la horquilla de los países de referencia. Después de haberse centrado en preescolar (con el objetivo de lograr la escolarización universal en 2024), el Ministerio de Educación está ampliando actualmente la oferta de educación pre-primaria.

En cuanto a cobertura, donde más se ha avanzado es en educación secundaria y terciaria. Las tasas brutas de matrícula en educación secundaria han aumentado 10 puntos básicos, hasta el 62%, en los últimos diez años. Además, un porcentaje significativo de este incremento se ha concentrado en los programas vocacionales de la educación secundaria alta, que pasaron del 9% al 15% para este grupo de edad entre 2000 y 2012. En la educación terciaria, Paraguay ha seguido los pasos de la región y se ha incrementado rápidamente el acceso a esta educación, si bien las tasas brutas de matrícula (35% en 2010) siguen siendo bajas comparadas con las de los países de referencia.

Paraguay ha logrado reducir sus altas tasas de repitencia y mejorar las tasas de finalización en la educación básica (desde primaria hasta secundaria baja). Según datos de la UNESCO (2017), los repitentes eran el 4% de los alumnos de primaria en 2007, frente al 8% en 2001, aunque la tasa no evolucionó de forma apreciable entre 2007 y 2012. La cohorte que accedió al sistema educativo en 2007 tenía una probabilidad notablemente más alta (56%) de completar los nueve años de educación que quienes accedieron a la educación formal en 2002 (48%). El grueso de esta mejora se produjo en las cohortes que comenzaron a ir al colegio entre 2005 y 2007, lo que explica por qué todavía no es visible en las tasas de finalización con doce años de educación.

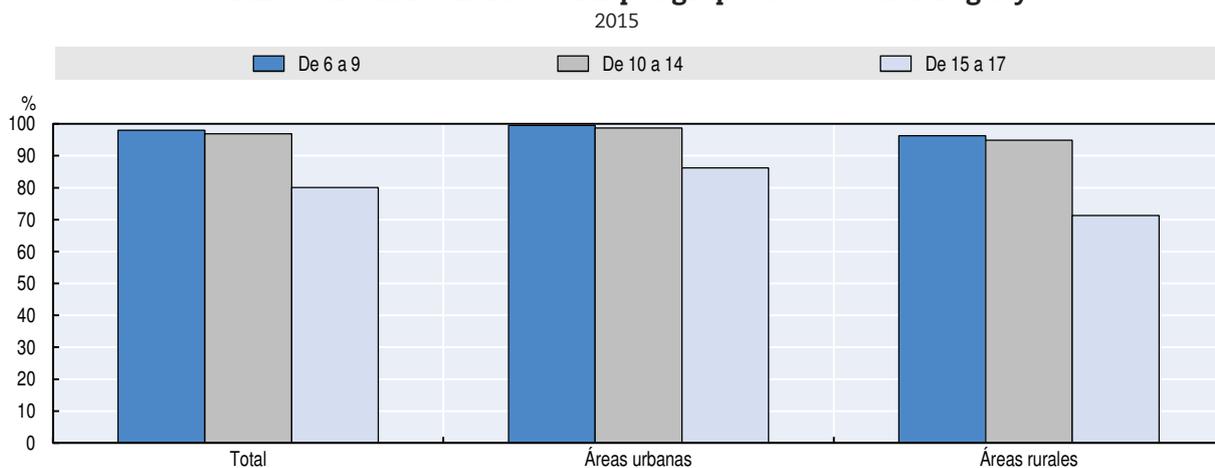
Gráfico 3.26. Tasas brutas de matrícula en educación terciaria



Fuente: UIS (UNESCO, 2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749845>

Gráfico 3.27. Asistencia escolar por grupo de edad en Paraguay



Fuente: Datos facilitados por la DGEEC a partir de la EPH (DGEEC, 2017b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749864>

Juntas, las fuentes de datos disponibles indican que los principales retos en el acceso a la escolaridad están en la educación pre-primaria y secundaria alta, aunque también se han apuntado deficiencias de escolarización en la educación secundaria baja en algunas áreas (Elías, Walder y Sosa, 2016). Un reto que persiste es retener a los alumnos hasta que hayan completado los nueve años de escolaridad formal (Educación Básica en el sistema paraguayo), reto aún más difícil cuando se trata de retenerlos para completar los 12 años de escolaridad formal. Para reducir las tasas de abandono escolar es preciso abordar las carencias relacionadas con los resultados del aprendizaje y la escolarización tardía, lo que requiere actuaciones no solo de orden material, sino también organizativas y pedagógicas.

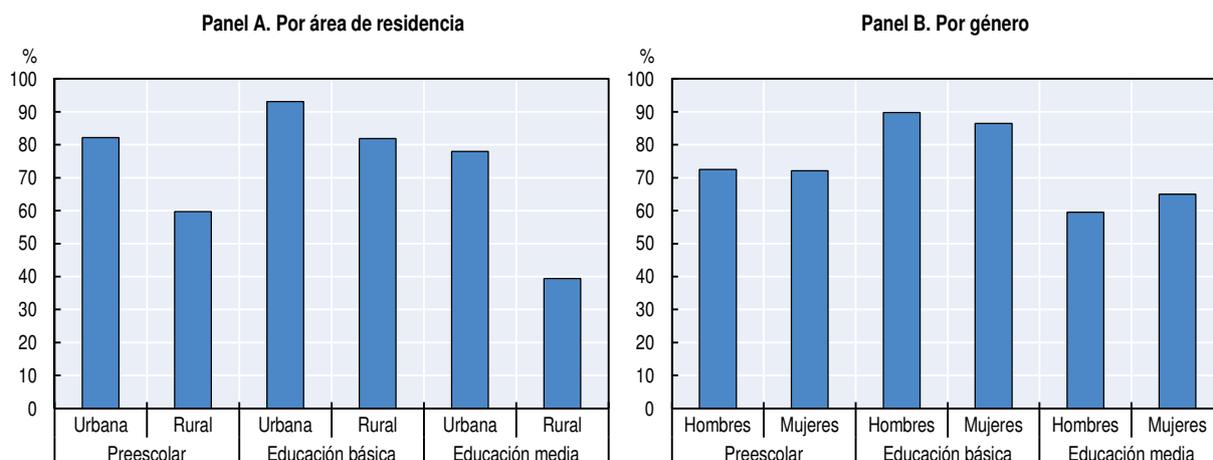
La educación y la adquisición de competencias pueden desempeñar un papel determinante en la reducción continuada de la desigualdad

Los resultados educativos son muy desiguales entre las áreas rurales y urbanas, y en especial bajos en las regiones indígenas. Las brechas son bien amplias en preescolar, donde en 2015 las tasas brutas de matrícula fueron un 17% mayores que en las áreas urbanas, y en educación media, con una brecha entre áreas urbanas y rurales del 41% (datos del MEC, basados en registros administrativos). Las brechas son aún más amplias en las regiones indígenas, donde la matrícula en educación secundaria baja era del 22% en 2008 (frente al 57% en áreas rurales y al 102% en áreas urbanas) y, en la educación secundaria alta, del 5% ese mismo año (MEC, 2014).

Una característica destacada del acceso escolar en Paraguay es que la igualdad de género se impone en todo el sistema. Las diferencias en las tasas de matrícula entre niñas y niños en 2015 fueron del 0.4% en educación pre-primaria, del 3.3% (a favor de los niños) en educación básica y del 4.5% (a favor de las niñas) en educación media (educación secundaria alta), según datos facilitados por el MEC a partir de registros administrativos.

Gráfico 3.28. **Desigualdad en tasas brutas de matrícula**

2015



Fuente: Datos facilitados por el MEC a partir de información del SIEC (Sistema de Información de Estadística Continua).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749883>

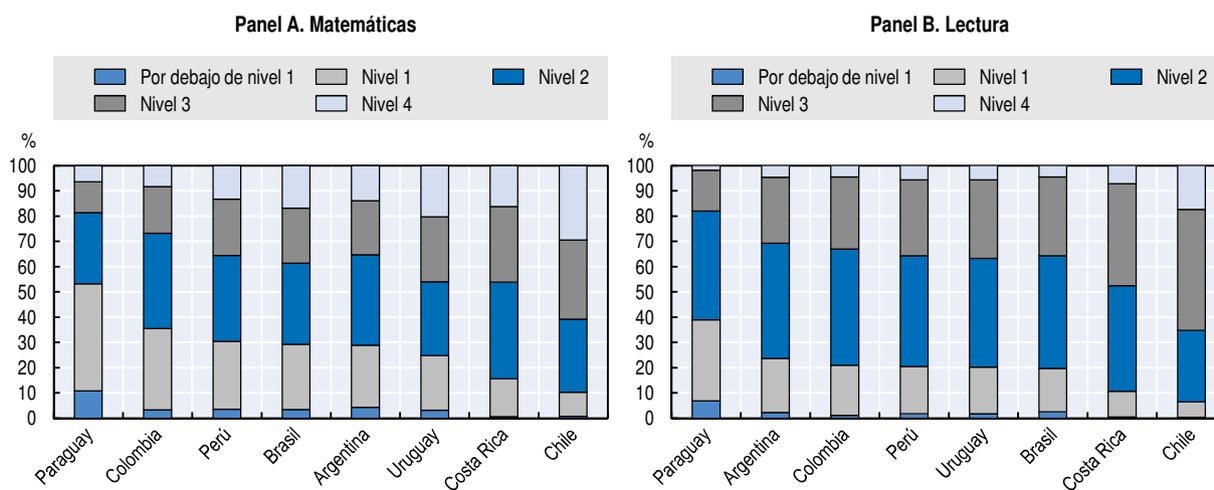
El reto de mejorar la calidad de la educación

Paraguay se enfrenta al gran reto de mejorar los resultados del aprendizaje en el contexto de la educación primaria y secundaria. El organismo encargado de evaluar el sistema (Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo, SNEPE) supervisa la calidad de la educación con exámenes regulares en tercer, sexto y noveno grado, que se corresponden con el final de cada uno de los tres ciclos de la educación básica. Los alumnos se clasifican de acuerdo con cuatro niveles de competencia, siendo el más alto (nivel 4) el correspondiente al rendimiento esperado y las capacidades establecidas en el currículo nacional. Se establece una salvedad al medir a quienes obtienen una puntuación por debajo del primer nivel¹¹. Según los últimos resultados disponibles, el 78% de los estudiantes de tercer grado alcanzaron un nivel 2 o inferior de competencia en matemáticas. Del mismo modo, el 74% de los estudiantes de tercer grado alcanzaron un nivel 2 o inferior en comunicación.

En evaluaciones internacionales comparables, Paraguay obtiene unos resultados claramente inferiores a los de los países de referencia en cuanto a resultados del aprendizaje. En el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) de la UNESCO (UNESCO, 2015), el 83% de los niños paraguayos en tercer grado alcanzó un nivel 2 o inferior en matemáticas y un 77% alcanzó un nivel 2 o inferior en lectura. El TERCE aplica una clasificación en niveles de competencia similar a la de los exámenes nacionales del SNEPE y los resultados son cualitativamente similares. Aunque el TERCE únicamente da cabida a países de América Latina, conviene señalar que los países de referencia de América Latina del Gráfico 3.29 participan también en el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA). Las puntuaciones medias de competencia PISA para estos países los clasifican prácticamente en el mismo orden que determinan sus puntuaciones en TERCE; al respecto, Chile, el país mejor clasificado, obtiene una puntuación 67 puntos inferior al promedio de la OCDE (OCDE, 2015a). Paraguay forma parte de PISA para el Desarrollo (véase Recuadro 3.1), siendo así que los primeros resultados que permitirán comparar los resultados del aprendizaje entre alumnos de 15 años estarán disponibles en 2018.

Gráfico 3.29. Los resultados del aprendizaje son peores que en los países de referencia de la región

2013



Fuente: TERCE, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (UNESCO, 2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933749902>

Las evaluaciones nacionales indican que, en grados más altos, hay menos alumnos en los niveles de competencia inferiores, pero que también se encuentran menos en el nivel superior. En matemáticas, el 18% de los alumnos no alcanza el nivel 1 en tercer grado, frente al 11% en sexto grado y 9% en noveno grado (MEC, SNEPE). Sin embargo, en noveno grado el 52% de los alumnos de la cohorte había dejado la escuela en 2010, cuando se realizó el examen. El patrón puede explicarse en parte por las mayores tasas de abandono entre los alumnos con dificultades académicas. Sin embargo, la proporción de alumnos que alcanza el nivel 4 también era más baja en los grados más altos, con tan solo un 2% en noveno grado, frente al 9% en tercer grado en 2010.

Las desigualdades en los resultados del aprendizaje son más acentuadas entre los centros públicos y privados y, en menor medida, entre las áreas rurales y urbanas. Como ocurre con la tasas de matrícula, los resultados de los test solo muestran pequeñas

diferencias entre niñas y niños. En matemáticas, el 78.2% de los niños de tercer grado alcanza un nivel 2 o inferior, frente al 77.7% de las niñas. La brecha también es pequeña, de 0.6 puntos porcentuales, en noveno grado. Sin embargo, es grande entre centros educativos públicos y privados: ocho puntos porcentuales en tercer grado, que aumentan a 12 en noveno grado.

Recuadro 3.1. Paraguay y PISA para el Desarrollo

Paraguay forma parte del proyecto PISA para el Desarrollo (PISA-D) de la OCDE, que se diseñó para promover la participación en PISA de países de ingresos medianos y bajos, ampliando los instrumentos de evaluación de PISA a un mayor abanico de niveles de desempeño, desarrollando de forma eficaz cuestionarios contextuales e instrumentos de recopilación de datos que permitan recoger las diversas situaciones existentes en los países de ingresos medianos y bajos, y definiendo métodos y enfoques para incorporar en las evaluaciones a jóvenes no escolarizados.

PISA-D crea capacidades para gestionar y utilizar los resultados de evaluaciones a gran escala del aprendizaje de los alumnos y para aplicar esos resultados al fomento del diálogo de políticas educativas y la toma de decisiones en los países participantes; asimismo, promueve el aprendizaje entre pares congregando a países que ya participan en PISA y a países del proyecto PISA-D. Los países de la OCDE y PISA-D trabajarán de forma colaborativa en la elaboración y difusión de un informe nacional para cada país y en la facilitación del consiguiente diálogo nacional sobre políticas. Los resultados de los escolarizados se publicarán en diciembre de 2018 y, los de no escolarizados, en diciembre de 2019.

Cada país participante ha creado un centro nacional y ha designado a un director de proyecto nacional con la misión de velar por una adecuada dotación de infraestructuras y recursos que permitan implementar la evaluación con arreglo a las normas técnicas de PISA. En Paraguay, este centro nacional se enmarca en la Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa (DECE), dependiente de la Dirección General de Planificación Educativa. En estos momentos, la DECE está siendo incorporada al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, órgano éste en fase de constitución. El equipo paraguayo ha sobresalido en su trabajo de implementación del estudio, cumpliendo todos los plazos y normas técnicas.

Una parte importante de la diferencia de desempeño entre las áreas urbanas y rurales estriba en el idioma. En 2010, el SNEPE implementó el cuestionario de comunicación y lengua en tercer, sexto y noveno grado, pero solo lo hizo en los dos idiomas oficiales (español y guaraní) en sexto grado. Los resultados indican que el desempeño fue mejor en español en las áreas urbanas y en guaraní en las rurales.

La brecha geográfica es especialmente grande en la educación secundaria. En matemáticas, la brecha de desempeño en tercer grado es pequeña (diferencia de 0.8 puntos porcentuales en nivel 2 o inferior), pero es significativa en noveno grado (casi cinco puntos porcentuales). Además, aunque en promedio el 65% de los alumnos urbanos completa la educación secundaria a la edad establecida, tan solo el 36% de los alumnos rurales lo hace (Banco Mundial, 2015).

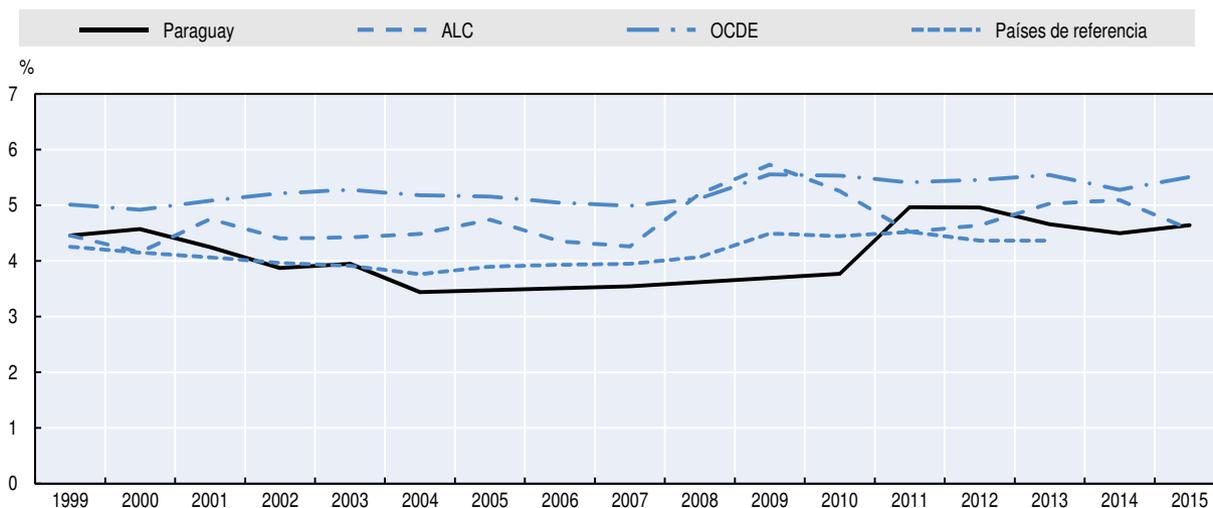
Recursos para educación en Paraguay

Paraguay afronta importantes carencias en sus infraestructuras sociales, incluida la educación. Un análisis detallado de deficiencias en infraestructuras educativas elaborado por el Banco Mundial con datos de 2008 señaló que un porcentaje significativo de escuelas,

sobre todo en áreas urbanas, adolecía de falta de espacio (Wodon, 2016). El mismo estudio identificó grandes diferencias entre escuelas rurales y urbanas en cuanto a instalaciones básicas; por ejemplo, solo la mitad de las escuelas rurales contaba con saneamiento o inodoros, frente al 80% de las escuelas en áreas urbanas. Wodon (2016) también observó que la disminución del gasto en educación dejaba poco margen para cubrir tal brecha. En respuesta a lo anterior, Paraguay ha elevado considerablemente el gasto en educación y el MEC está implementando un proceso de priorización actualizado de gestión de los recursos. Entre otras cosas, el proceso trata de promover escuelas más grandes y mejor equipadas, también en las áreas rurales.

El país ha aumentado considerablemente el financiamiento público para educación en estas últimas décadas. La crisis de finales de los años 1990 y comienzos de 2000 coincidió con una fuerte reducción del gasto en educación pública. La inversión en educación en porcentaje del PIB se ha recuperado desde entonces y se sitúa en el 4.6%, un nivel similar al promedio de la región y los países de referencia, si bien todavía casi medio punto inferior al promedio de la OCDE.

Gráfico 3.30. Gasto público en educación, en porcentaje del PIB



Nota: Los datos de Paraguay correspondientes a 2013, 2014 y 2015 son preliminares.

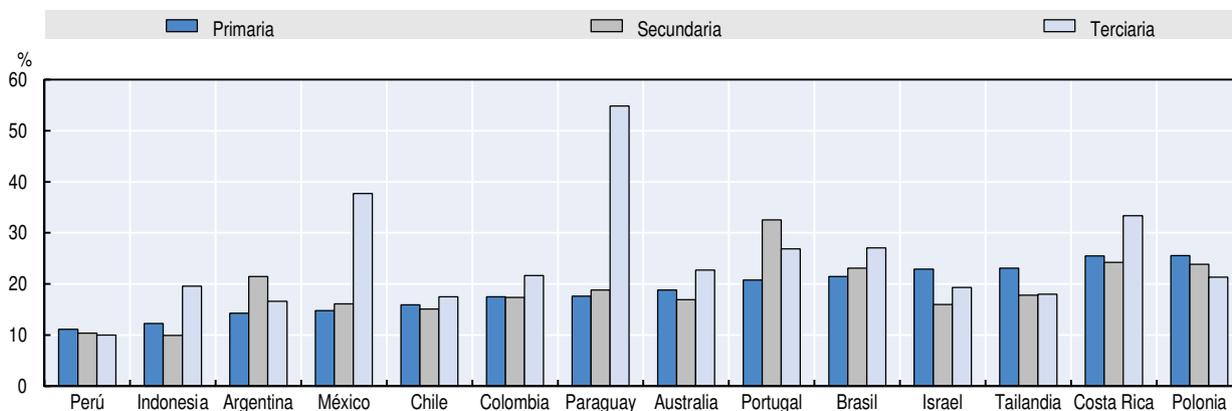
Fuente: UIS/UNESCO y MEC, Paraguay, BCP en el caso de los datos de PIB de Paraguay.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749921>

No solo ha cambiado la cuantía del gasto dedicado a educación; también su composición lo ha hecho, en virtud de la asignación finalista, a gasto educativo y de apoyo, que se hace de parte de las regalías procedentes de la central hidroeléctrica binacional de Itaipú. Creado en 2012, el Fondo Nacional de Inversión Pública y de Desarrollo (FONACIDE) dotado presupuestariamente, que canaliza los recursos conforme a un conjunto de cuotas que fija la ley. De estos recursos, el 30% se asigna al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEL) y el 25% a administraciones locales, que han de gastar al menos el 50% de los fondos recibidos en infraestructuras educativas y el 30% en programas de almuerzo escolar (Decreto 9966/2012, Art. 13). Sumando ambas partidas, FONACIDE dedica por tanto el 50% de los recursos que recibe a educación. En 2016, FONACIDE recibió 369 millones de USD (2.1 billones de PYG). A efectos comparativos, el presupuesto total de inversión del Ministerio de Educación de 2015 ascendió a 426 000 millones de PYG (72 millones de USD).

La limitada capacidad de absorción reduce el impacto que podría tener el aumento del gasto de financiamiento en educación. Pese a las importantes sumas consignadas, existen trabas importantes que impiden hacer el mejor uso de esos recursos. En 2015 únicamente una pequeña parte de los fondos se había transferido al FEEI o a los municipios (el 10% de los fondos transferidos, o el 5.4% de los ingresos, acabó en el FEEI y el 38% en las administraciones locales). En 2016 los fondos transferidos se aproximaron mucho más a los mandatados por ley, transfiriéndose un 26% a gobiernos municipales y departamentales (incluidas determinadas transferencias a efectos compensatorios legalmente establecidas). Sin embargo, las tasas de ejecución de esos fondos son bajas (Molinier, 2016). El FEEI únicamente habría ejecutado el 30% de su asignación en 2015 y el 28% en 2016 (Contraloría General de la República, 2016, 2017).

Gráfico 3.31. **Gasto en educación por estudiante en porcentaje del PIB per cápita, por nivel de educación**
2015 o últimos datos disponibles



Fuente: MEC para Paraguay, UIS para el resto de países.

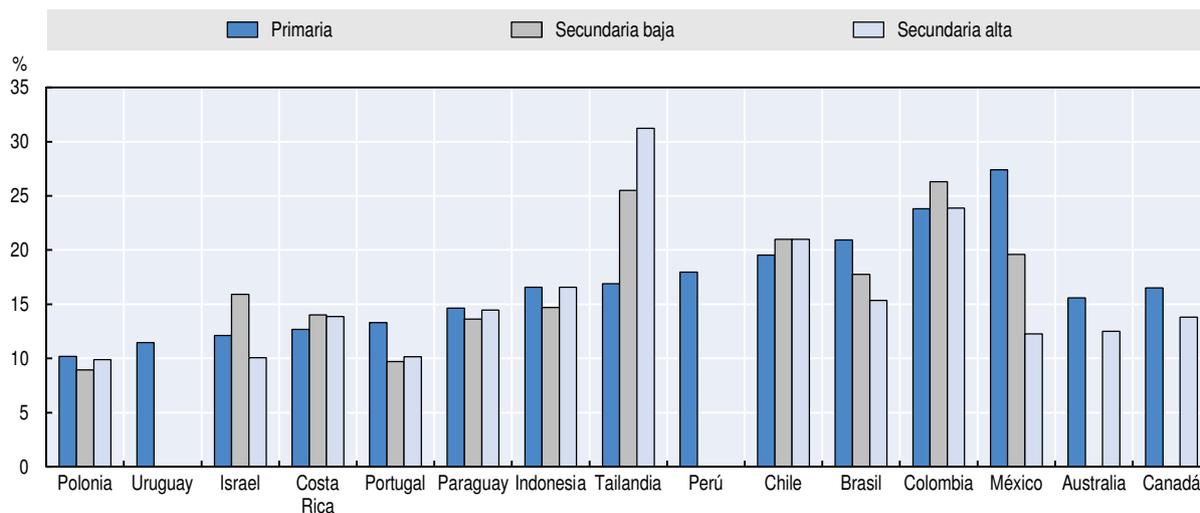
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749940>

El gasto por estudiante es similar en educación primaria y secundaria, pero en educación terciaria es mucho mayor que el de los países de referencia. Además, si bien el gasto público en el resto de los niveles educativos es progresivo en Paraguay, el destinado a la educación terciaria es regresivo (en sentido absoluto) (Giménez et al, 2017). La recuperación del porcentaje de gasto público destinado a educación y el aumento en términos reales del gasto público en educación en 2010-15 (48%) han permitido al país alcanzar niveles comparables a los de los países de referencia en educación primaria y secundaria. Paraguay destaca por la cantidad de recursos que destina a la educación terciaria. El 55% del PIB per cápita por estudiante se gasta en educación terciaria y se paga con cargo al erario público. Esta cifra es especialmente sorprendente, por cuanto el aumento de la matrícula en educación terciaria se concentró en las instituciones privadas, donde el gasto por estudiante es, con un 19% del PIB per cápita, comparable al de los países de la OCDE dentro del grupo de referencia (CONACYT, 2016). El gasto público en educación terciaria en Paraguay es superior al de los países de referencia y tan solo comparable al de México. Este patrón se explica en parte por el hecho de que un porcentaje importante del gasto de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), la principal universidad pública del país, se destina de hecho a prestar servicios de salud a través del Hospital de Clínicas, hospital universitario de la institución y uno de los mayores del país (Molinier, 2016). Sin embargo, el presupuesto de toda la Facultad de Medicina

de la UNA tan solo representa el 12.6% del gasto total en educación terciaria, según datos del Ministerio de Educación y Cultura. Aunque eso introduce un sesgo importante en los datos recogidos en el Gráfico 3.31, el gasto por estudiante seguiría superando con mucho el de los países de referencia, si todo el presupuesto de esa Facultad se descontara del gasto en educación terciaria.

Paraguay cuenta con suficientes recursos humanos en educación, pero necesita reforzar la prevalencia de las cualificaciones para garantizar la calidad. El Gráfico 3.32 muestra que los ratios alumno-profesor en la educación básica y secundaria son similares y acordes con los que registran los países de referencia. De hecho, en la primera mitad de la década de 2000 se produjo un aumento significativo del número de centros de formación de profesorado y del número de candidatos formados. El exceso de oferta de futuros profesores movió a declarar una moratoria para las nuevas incorporaciones a los ciclos de formación en 2006-13. Por otro lado, dada la implementación relativamente reciente del marco de concursos públicos de oposición para la selección de educadores, sigue habiendo brechas en la formación del profesorado (PREAL, 2012). Entre los docentes de educación primaria, el 13.4% no posee la cualificación necesaria,¹² el doble que por ejemplo en Colombia. En educación pre-primaria, el dato es significativamente más alto, un 54%, lo que plantea dudas acerca de los beneficios potenciales de ese ciclo. En consecuencia, están dedicándose importantes esfuerzos a la formación docente continua en servicio.

Gráfico 3.32. **Ratio alumnos-profesor, por nivel de educación**
2015 o últimos datos disponibles



Fuente: UIS/UNESCO; MEC para Paraguay; OCDE, *Panorama de la educación 2016* (OCDE, 2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749959>

La creación de un amplio programa de becas en 2015 para estudiar en el extranjero podría contribuir a la formación de capital humano y a la calidad de la educación en el país. Con el objetivo de mejorar la formación del profesorado en la educación superior, así como la oferta de trabajo cualificado en ciencias, tecnología e innovación, el Programa Nacional de Becas de Postgrados en el Exterior Don Carlos Antonio López (BECAL) ofrece becas de posgrado a paraguayos para que cursen estudios en prestigiosas universidades extranjeras en ciencia y tecnología, en áreas escogidas referidas a la innovación y las

ciencias de la educación. Desde su creación, y hasta marzo de 2017, había concedido 790 becas, con un presupuesto notable (20.6 millones de USD en los dos primeros años, equivalente al 8% del gasto público anual total en educación terciaria en 2015) (FEEI, 2017). La internacionalización de los estudiantes se produce tras las exitosas experiencias de otros países, como el programa *Becas Chile* de Chile o el *Bolashak* de Kazajstán, donde, gracias a programas similares, se han transformado ámbitos clave de los sectores público y privado mediante la acumulación de competencias y la creación de redes transnacionales.

El sistema de protección social está muy fragmentado y limita la eficacia de la prestación de servicios sociales

El sistema de protección social de Paraguay está muy fragmentado. La principal institución de seguro social es el Instituto de Previsión Social (IPS), que ofrece pensiones, seguros de salud y cobertura de riesgos laborales a los trabajadores de la mayoría de empresas privadas. Más allá de los trabajadores que están fundamentalmente cubiertos por el IPS, una multiplicidad de instituciones desempeña diversas funciones de seguridad social. Existen fondos de pensiones independientes para empleados públicos, para el sector financiero, para trabajadores municipales, para parlamentarios y fondos de pensiones suplementarios para trabajadores de algunas grandes empresas públicas (ANDE, Itaipú), así como fondos de pensiones privados para cooperativas y otras entidades. El IPS ofrece un seguro de accidentes laborales a la mayoría de trabajadores que están asegurados, ya que no existen proveedores alternativos. La asistencia social la presta una multiplicidad de entidades públicas y consiste principalmente en medidas de apoyo al ingreso, ya que la cobertura de salud básica –función que desempeña el Ministerio de Sanidad– es universal.

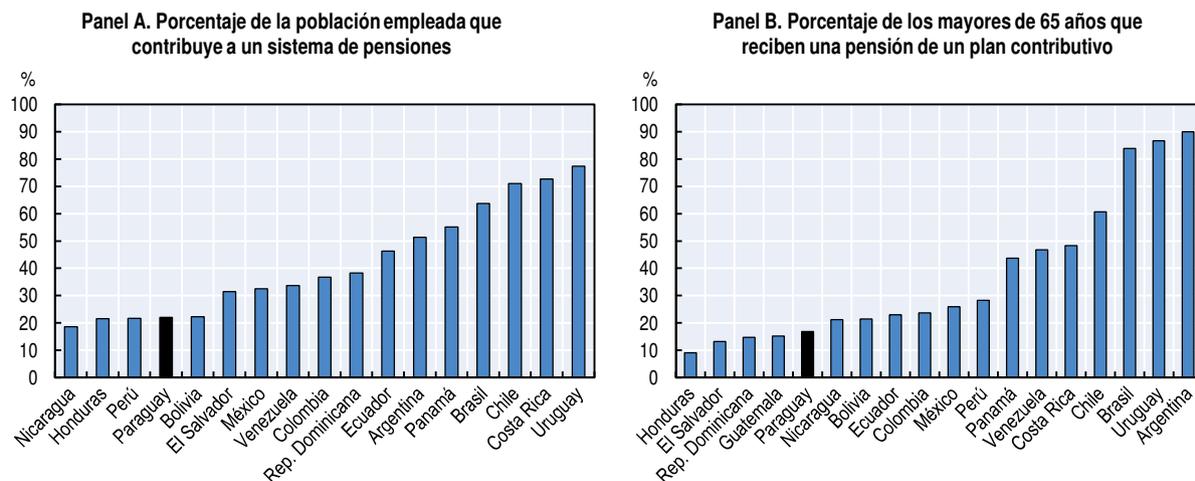
La cobertura de seguridad social es baja y fragmentaria

La cobertura de seguridad social es baja comparada con la del resto de América Latina, a pesar de mejoras recientes. Solo el 22% de la población ocupada contribuye a un sistema de pensiones (Gráfico 3.33) y solo el 29% declara tener cobertura médica. En los últimos años se ha registrado un aumento de las tasas de cobertura; en concreto, la cobertura médica aumentó del 22.7% al 28% entre 2010 y 2015, si bien se redujo al 25.9% en 2016. La cobertura del sistema de pensiones ha descrito una evolución similar.

La baja cobertura es un reflejo de la informalidad en el mercado laboral, pero también de las características institucionales del diseño del sistema de protección social. De hecho, la cobertura de pensiones y seguro de salud es voluntaria para los trabajadores autónomos y amas de casa, quienes desde 2013¹³ pueden afiliarse a la rama de pensiones del IPS. El sistema de pensiones también se abrió a trabajadores domésticos, quienes anteriormente solo podían contribuir al componente de seguro de salud del IPS. Sin embargo, la cobertura en estos dos colectivos es mínima: están cubiertos 363 trabajadores por cuenta propia y empleadores, según el IPS,¹⁴ y el 22% de los trabajadores domésticos a tenor de los datos del mismo instituto. Al margen de la informalidad y las limitaciones que afectan a los trabajadores con empleo independiente, existen también limitaciones en el sector público, donde el denominado personal contratado no está obligado a contribuir al sistema de pensiones (y por lo general no lo hace, lo que explica que solo el 80.7% de los empleados públicos esté cubierto). La baja cobertura obedece también a una insuficiente fiscalización.

Gráfico 3.33. Cobertura de la pensión contributiva en América Latina

2014 o últimos datos disponibles



Fuente: Base de datos SIMS del BID, MTESS (2015) para Paraguay.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749978>

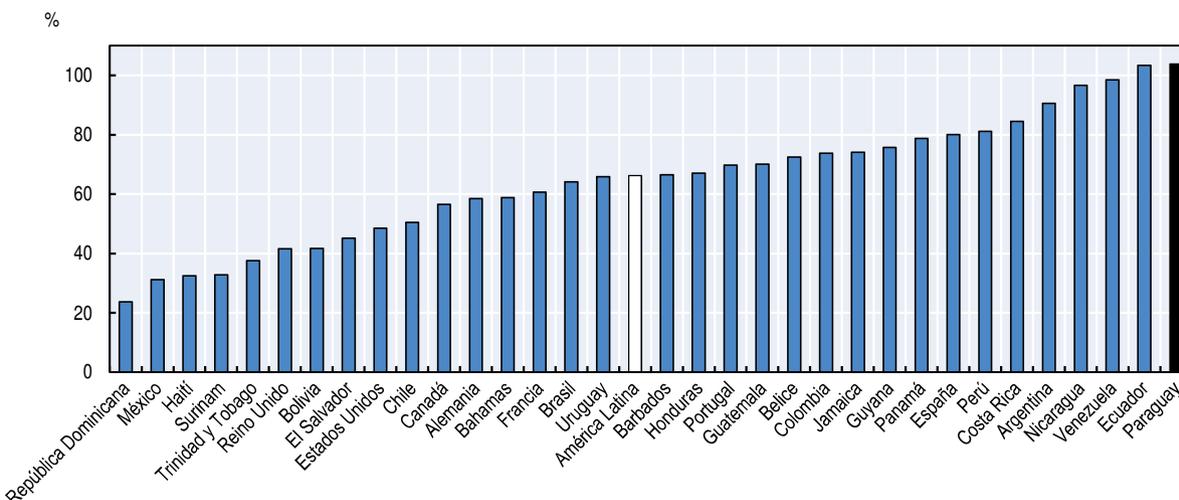
El sistema de pensiones es un sistema de prestaciones definidas y la pensión del IPS (que cubre a trabajadores asalariados del sector privado), aunque relativamente rígida, es muy generosa para quienes cobran pensión. Las tasas netas de reemplazo¹⁵ calculadas según el modelo de pensiones de la OCDE convierten a Paraguay en el país con el sistema de pensiones más generoso de América Latina. De hecho, según ese modelo, sus tasas de reemplazo superarían el 100%, frente a un promedio de la OCDE del 63% (para un trabajador de carrera completa con ingresos promedio; OCDE, 2015b). Esto es consecuencia de las elevadas tasas brutas de reemplazo y de la baja cobertura del impuesto a la renta personal. Sin embargo, tal generosidad solo alcanza a unos pocos. Cuando se considera la densidad de cotizaciones necesaria para adquirir derecho a una pensión mínima, solo el 4.6% de la población activa acredita esa densidad, y se prevé que solo un 12.6% de ella disfrutará de pensión en el futuro (Navarro y Ortiz, 2014). Muchos cotizantes, debido a paréntesis en sus carreras o a su tránsito del sector formal al informal, no alcanzarán el mínimo de anualidades requerido, por lo que estarán de hecho subvencionando un sistema muy generoso con los pocos que terminarán cobrando pensión.

La diversidad de regímenes y planes de pensiones en Paraguay contribuye a la desigualdad en las prestaciones. Los diferentes regímenes de pensiones presentan índices de cotización muy diferentes y, en algunos casos, como ocurre con los múltiples regímenes de la Caja Fiscal, que cubre a los empleados públicos, si bien presentan los mismos índices de cotización, tienen reglas de jubilación, cotizaciones mínimas y tasas de reemplazo diferentes. Existe un marco (Ley 3.856, 2009) que permite a los futuros pensionistas solicitar prestaciones prorrateadas cuando transitan de un plan a otro.

La multiplicidad de regímenes también plantea problemas de financiamiento. No todos los regímenes exhiben la misma solvencia financiera. Aun cuando el IPS posee reservas para afrontar sus pasivos a corto y medio plazo, se estima que la Caja Fiscal, que cubre a los empleados públicos, registra un déficit implícito del 40-50% del PIB en términos de valor presente neto (Larraín, Viteri y Zucal, 2013). Algunos regímenes han tenido que recurrir a recapitalizaciones o reformas de urgencia para evitar su insolvencia financiera. Otro problema relacionado con el financiamiento es el uso y sustitución de las reservas

para pensiones. El sector no está regulado y los fondos pueden realizar inversiones de riesgo que, de resultar infructuosas, podrían hacer peligrar el plan y aumentar los pasivos potencialmente ocultos que el Estado tendría que afrontar si los ciudadanos mayores del futuro se quedasen sin pensión.

Gráfico 3.34. **Tasas netas de reemplazo de pensiones para trabajadores con ingresos promedio**



Nota: El gráfico refleja las tasas netas de reemplazo para hombres con ingresos promedio.

Fuente: OCDE/BID/Banco Mundial (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933749997>

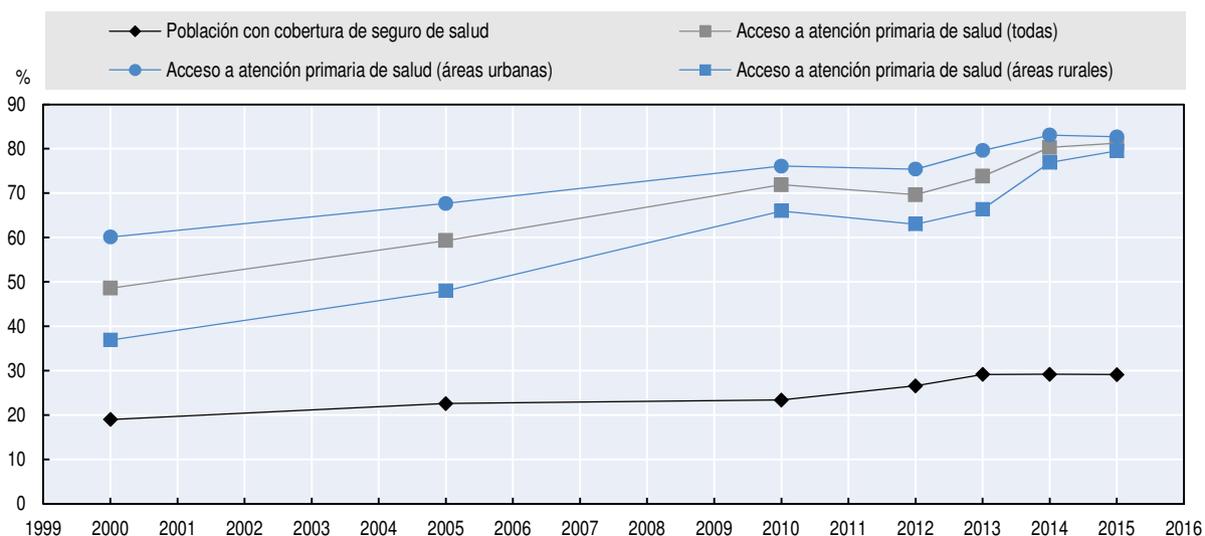
Un sistema de salud fragmentado y pagos directos elevados a cargo de los usuarios perpetúan las desigualdades

El sistema de salud también está fragmentado entre varios proveedores de seguros y servicios. El sistema es mixto, con un subsector público y otro privado. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) administra el componente público y presta servicios directamente. El sector público de salud comprende también los servicios de salud del Instituto de Previsión Social (IPS), el hospital de la Universidad Nacional de Asunción, los servicios de salud de militares y policías, y los servicios de salud que presta la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN, dependiente de la presidencia), las administraciones locales y los servicios de salud de las empresas que explotan las centrales hidroeléctricas binacionales. Los trabajadores del sector privado que están afiliados al IPS también utilizan los servicios de salud de este instituto. El sector privado lo conforman proveedores privados de seguros de salud y de planes y servicios prepago.

El acceso ha aumentado en los últimos años pero, dados los altos niveles de informalidad e incumplimiento, la prevalencia de seguro de salud es baja en Paraguay (29% para todo el país, solo 14% en áreas rurales). La asequibilidad es otro factor importante: alrededor de la mitad de los no asegurados (1.7 millones de personas) manifiesta carecer de seguro de salud por ser demasiado caro. Cabe señalar que, desde 2008, los servicios de salud que presta la red MSPBS son gratuitos. Ello supuso la culminación de un proceso que arrancó en 2000 con la atención gratuita a mujeres embarazadas y a niños menores de cinco años, que fue posteriormente ampliada a otros colectivos y servicios (como vacunas y medicamentos esenciales). El sistema también se ha ampliado para dar cabida a las unidades de salud de la

familia (USF), pensadas para atender la mayoría de necesidades de salud en un determinado territorio. Constituyen el medio básico de prestación de servicios de salud en áreas remotas. Cada USF la integran un doctor, una enfermera u obstetra, auxiliares de enfermería y trabajadores sociales. Actualmente existen alrededor de 800 USF en el país. El Instituto de Previsión Social cubre al 21% de la población (trabajadores asalariados del sector privado y de entes públicos autónomos, profesores y una minoría de los trabajadores independientes y trabajadores domésticos asegurados). Otras aseguradoras (públicas y privadas) ofrecen cobertura al 8% de la población. Lo que significa que más del 70% de la población está cubierta únicamente por los servicios gratuitos del MSPBS.

Gráfico 3.35. El acceso a los servicios de salud ha mejorado, pero la cobertura de seguro aún es baja



Nota: El acceso a los servicios de atención primaria de salud se obtiene por aproximación como porcentaje de población que sufrió lesiones o una enfermedad y que consultó a un profesional médico.

Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos de la EPH (DGEEC, 2017) y Benítez (2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750016>

La universalidad de los servicios de salud básicos y su cobertura geográfica parecen ser las idóneas, aunque sigue habiendo retos que enfrentar, sobre todo en materia de igualdad de acceso. Los avances en el acceso a servicios de salud han sido sustanciales, sobre todo en las áreas rurales. Mientras que en 2000 únicamente el 37% de los habitantes de áreas rurales aseguró haber acudido a consulta médica, en 2014 lo hizo el 76% (Benítez, 2017). Este aumento en el acceso a la sanidad se debió principalmente al cierre de la brecha entre los habitantes de áreas urbanas y áreas rurales. Según datos de encuestas, una minoría de personas que estuvieron enfermas o sufrieron un accidente no consultó a un profesional de la salud por razón de la inaccesibilidad del servicio (únicamente el 2% de quienes no buscaron atención, DGEEC, 2015). Pese al incremento en los servicios efectivos, persisten dos fuentes principales de desigualdad. En primer lugar, el grado de cobertura varía considerablemente entre los diferentes proveedores de seguros y servicios; en concreto, el IPS cubre más patologías y tratamientos que muchos otros planes de seguro. Tanto el IPS como el Ministerio de Salud cuentan con establecimientos capaces de ofrecer servicios de distinta complejidad en todo el país. Sin embargo, las USF son el principal punto de entrada al sistema nacional de salud, siendo así que únicamente se encuentran en el sistema del Ministerio de Salud. En segundo

lugar, los patrones de mortalidad indican que algunas áreas van por detrás de la curva nacional en la transición epidemiológica. De hecho, aunque las muertes por enfermedades contagiosas han descendido considerablemente en los últimos 15 años, siguen contándose entre las principales causas de mortalidad en las regiones más aisladas (sobre todo, en Boquerón y Alto Paraguay) (Casalí y Velásquez, 2016).

La fragmentación también puede ocasionar problemas de financiamiento debido a la falta de acuerdos de derivación de pacientes y de cálculo de costos. En particular, los servicios del IPS y el MSPBS se financian por canales separados, pero la cobertura más amplia de los centros del MSPBS puede hacer que los pacientes asegurados por el IPS acudan a consulta en otros centros. La experiencia internacional indica que los sistemas paralelos pueden brindar resultados en términos de cobertura, pero también pueden deparar ineficiencias en cuanto a dotación de personal, equipamiento y flujos financieros. El Ministerio de Salud está implementando actualmente un modelo de redes de salud integradas para avanzar en la cobertura universal y, al mismo tiempo, crear mejores vínculos entre los proveedores en los ámbitos local y nacional.

A pesar de estos avances, los hogares siguen siendo los principales financiadores de la sanidad paraguaya. Aunque el gasto público en salud ha aumentado notablemente desde mediados de la década de 2000, hasta situarse en el 4.2% del PIB en 2014, los hogares siguen costearo una parte sustancial de ese gasto (Casalí y Velásquez, 2016). Ello se debe en parte a los pagos directos por los usuarios, que la OMS estimó en nada menos que un 49% en 2014, uno de los porcentajes más altos de la región de América Latina. Según Giménez (2012), ello es principalmente achacable (alrededor de la mitad del gasto por pagos directos de los usuarios) al costo de los medicamentos, seguido de los exámenes y los ingresos hospitalarios. Desde la supresión del copago por los usuarios en 2008, el acceso a medicamentos gratuitos alcanza a un porcentaje cada vez mayor de la población (más del 50% de los comprendidos en los tres primeros quintiles). Sin embargo, Benítez (2017) señala que los pagos directos de servicios de salud por los usuarios siguen representando el 10% de los ingresos del quintil más pobre, frente al 4% del quintil más rico, lo que contribuye a perpetuar desigualdades.

Fragmentación y necesidad de institucionalización de la protección social

En todo el sistema de protección social (medidas de apoyo al ingreso, pensiones y sanidad) existe fragmentación y una desconexión entre proveedores que pueden generar ineficiencias e incentivos adversos. De hecho, como la cotización mínima que da derecho a pensión es relativamente difícil de alcanzar, los trabajadores más próximos a la edad de jubilación probablemente renunciarán al empleo formal, ya que disfrutan de acceso a servicios de salud a través del MSPBS y no recibirían pensión alguna del IPS aun contribuyendo.

Las responsabilidades institucionales y operativas en el ámbito de la asistencia social se solapan. Las actuaciones en beneficio de la población en situación de pobreza se articulan fundamentalmente a través de programas, en lugar de fundarse en derechos, excepto los servicios de salud. A consecuencia de ello, existen múltiples agencias (SAS, STP, SENAVITAT y SNNA, entre otras) con métodos propios para identificar a los beneficiarios, incluyendo medidas indirectas de comprobación de los medios económicos. La Secretaría Técnica de Planificación (STP) ha elaborado recientemente un instrumento de clasificación a efectos de elegibilidad (la “Ficha Social”) con el que persigue aglutinar los procedimientos de identificación de los beneficiarios potenciales de los diferentes programas. Este esfuerzo se incardina dentro de una iniciativa dirigida a impulsar un programa coordinado de

reducción de la pobreza en el marco del programa paraguas *Sembrando Oportunidades*. Sin embargo, algunos programas siguen empleando sus instrumentos anteriores (es el caso del programa de TMC *Tekoporã*). El registro sistemático es la excepción, más que la norma. Aunque el gabinete social de la presidencia cuenta con un sistema integrado de información social (SIIS) que abarca 95 programas sociales, dicho sistema contiene información sobre los programas, no una relación unificada de beneficiarios. Las atribuciones heredadas parecen colisionar a veces con los mandatos; por ejemplo, la Secretaría de Acción Social (SAS), que gestiona el principal programa de transferencias monetarias condicionadas paraguayas (*Tekoporã*), también administra un programa cuyo objetivo es facilitar el acceso a los servicios públicos mediante la legalización de la propiedad del suelo (del que es propietaria) en favor de sus beneficiarios. Al mismo tiempo, el conocimiento y el mandato de los programas de desarrollo urbano y vivienda corresponden a la SENAVITAT. La coordinación entre agencias y ministerios parece haber mejorado en los diferentes programas gubernamentales. En el terreno del desarrollo urbano, donde se requiere la intervención de numerosas agencias, sigue precisándose de un proceso de planificación presupuestaria coordinado capaz de contribuir a la optimización del gasto público en los territorios.

La coordinación entre instituciones parece desenvolverse a través de canales *ad hoc*, pero para algunos problemas se requiere su institucionalización. En el terreno de la reducción de la pobreza, el programa nacional al efecto, *Sembrando Oportunidades*, establece una serie de mecanismos, desde la clasificación a efectos de elegibilidad hasta la intervención y la supervisión, para reforzar la coordinación y brindar un enfoque integrado. En particular, abordar la informalidad requerirá la creación de vínculos más sólidos entre las políticas activas del mercado laboral, que ofrece el Ministerio de Trabajo y el sistema nacional de formación, y las instituciones de seguridad social y tributarias. Ha habido progresos en este sentido, ya que el IPS puede ahora intercambiar información con miras a instar el cumplimiento de las obligaciones de declaración y pago, lo que por ley estaba prohibido en el pasado. Más allá de las funciones fiscalizadoras, el diseño de programas y políticas requiere unos sólidos vínculos institucionales para ser eficaces.

Notas

1. Paraguay mide la pobreza según dos líneas de pobreza absoluta: la línea de pobreza extrema, definida a partir del costo de una cesta de alimentos, y la denominada línea de pobreza "total", que mide el costo de una cesta que incluye artículos no alimentarios. Ambas líneas se calculan de forma separada para el área metropolitana de Asunción, otras áreas urbanas y áreas rurales.
2. El programa también incluye la gestión de centros que actúan como refugios para la infancia y que prestan apoyo social.
3. Higgins et al. (2013) indica que únicamente el 25% de las personas en situación de pobreza extrema recibió ayudas vía *Tekoporã*, cifra inferior al 39% del conjunto de toda la población que sufre esa situación. A este respecto, Paraguay fue la excepción en la región, ya que todos los demás países llegaron mejor a las personas en situación de extrema pobreza.
4. Paraguay también realiza una encuesta trimestral de fuerza de trabajo, la Encuesta Continua de Empleo (ECE). A los efectos de realizar comparaciones internacionales y para las descripciones globales de este capítulo se prefieren los datos procedentes de la EPH, ya que, a diferencia de la ECE, son representativos de todo el país.
5. El trabajo de campo de la EPH se realiza al final del año natural, mientras que el año agrícola es de julio a junio, lo que explica el desfase entre el crecimiento del empleo y el crecimiento del PIB anual en el sector primario.

6. Las cifras oficiales publicadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) reflejan las tasas de participación en la fuerza de trabajo de todos los que respondieron al módulo de empleo (10 años de edad o más) y, por lo tanto, se hacen eco de unas tasas de participación en la fuerza de trabajo considerablemente menores (62.6% en 2016).
7. Estos cálculos se basan en datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) de Paraguay y se refieren únicamente áreas urbanas (véase OCDE/CAF/CEPAL, 2016 para ampliar la información).
8. En Paraguay, la edad para empezar a trabajar es 14 años o más y las encuestas recogen datos de empleo de quienes tienen al menos 10 años. Los 25 años de edad se toman para posibilitar la comparación internacional de los adultos que se considera que han completado su educación.
9. La brecha entre las proyecciones demográficas de 2012 sobre el censo de 2002 y las estimaciones demográficas basadas en el censo de 2012 era significativa en el caso de los niños en edad escolar: la cohorte de 5 a 9 años resultó ser un 6% menor en el censo de población de 2012 de lo que se proyectó sobre el censo de 2002; la cohorte de 10 a 14 resultó ser un 4% menor. Sin embargo, estas brechas solo explican la mitad del descenso registrado por las tasas netas de matrícula.
10. Aunque las cobertura geográfica de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares era limitada hasta 2015, los departamentos excluidos (Boquerón y Alto Paraguay) solo representan el 1% de la población, por lo que no explican esta brecha.
11. En matemáticas, el primer nivel en tercer grado implica reconocer conceptos, elementos y cálculos matemáticos básicos; en lectura y comunicación, el primer nivel corresponde a la comprensión de relaciones explícitas contenidas en el texto.
12. Datos de UIS/UNESCO correspondientes a 2012.
13. Ley 4933, en vigor desde 2013.
14. Información recabada durante una misión sobre el terreno, marzo de 2017.
15. Las tasas netas de reemplazo miden el derecho a pensión de una persona expresado como porcentaje del salario previo a la jubilación (neto de los impuestos a la renta personal y de cotizaciones a la seguridad social de trabajadores y pensionistas).

Referencias

- Alaimo, V. y W. Tapia (2014), "Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay", *Nota técnica n° 772*, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2017a), *Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial*, <https://data.worldbank.org> (consultado en julio de 2017).
- Banco Mundial (2017b), *PovcalNet: an online analysis tool for global poverty monitoring* (base de datos), Banco Mundial, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx> (consultado en mayo de 2017).
- Banco Mundial (2015), *Volatility and Inequality as Constraints to Shared Prosperity. Paraguay Equity Assessment*, Banco Mundial, Washington, DC.
- BCP (2017), *Anexo Estadístico del Informe Económico*, Banco Central del Paraguay, Asunción, <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365> (consultado en agosto de 2017).
- Benítez, G. (2017), "Paraguay: distribución del Gasto en Salud y Gastos de Bolsillo", CADEP, Observatorio Fiscal, junio.
- Casalí, P y M. Velásquez (2016), *Paraguay, Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago.
- CEDLAS y Banco Mundial (2017), *Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe*, CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina) y Banco Mundial, <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/>.
- CEPAL (2016), *Panorama Social de América Latina 2015*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU, Santiago.
- Cohen, D. y L. Leker (2014), "Health and Education: Another Look with the Proper Data", *CEPR Discussion Paper n° DP9940*. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=2444963>.
- Cohen, D. y M. Soto (2007), "Growth and human capital: good data, good results", *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 12(1), pp. 51-76, marzo.

- CONACYT (2016), *Estadísticas e indicadores de ciencia y tecnología de Paraguay 2014/15*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Asunción.
- Contraloría General de la República (2017), *Informe sobre la rendición de cuentas de la ejecución de los programas y proyectos financiados con recursos del FONACIDE al 31 de diciembre de 2016*, Asunción, marzo.
- Contraloría General de la República (2016), *Informe sobre la rendición de cuentas de la ejecución de los programas y proyectos financiados con recursos del FONACIDE al 31 de diciembre de 2015*, Asunción, marzo.
- DGEEC (2017a), “DGEEC presentó nueva serie de pobreza y pobreza extrema”, página web de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Paraguay, disponible en www.dgeec.gov.py/news/DGEEC-PRESENTO-NUEVA-SERIE-DE-POBREZA-Y-POBREZA-EXTREMA.php.
- DGEEC (2017b), *Encuesta Permanente de Hogares* (base de datos), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, <http://www.dgeec.gov.py/microdatos/index.php>, consultado en agosto de 2017.
- DGEEC (2016), “Empleo informal: Encuesta Permanente de Hogares EPH 2010-2014”, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora.
- DGEEC (2015), *Principales Resultados. Encuesta Permanente de Hogares 2015*, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/resultado%20eph2015/PUBLICACIONES%20EPH%202015%2008-05-17.pdf>.
- Elías, R., G. Walder y D. Sosa (2016), *Perfiles de la exclusión educativa en la República de Paraguay*, Investigación para el desarrollo y UNICEF, Asunción.
- FEEI (2017), “Informe de avance: Programa Nacional de Becas Don Carlos Antonio López”, Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, 31 de marzo de 2017.
- Giménez, E. (2012), “Introducción al sector salud en Paraguay: Una aproximación conceptual y metodológica para el análisis sectorial”, Instituto Desarrollo, Asunción.
- Giménez, L. et al (2017), “Paraguay: Análisis del Sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad”, *Documento de trabajo*, Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, CEQ Institute y Banco Mundial.
- Higgins, S. et al (2013), “Social spending, taxes and income distribution in Paraguay”, *CEQ Working Paper* n° 11, CEQ Institute, Universidad de Tulane, www.commitmenttoequity.org/publications_files/Paraguay/CEQWPNo11%20Paraguay%20Nov%202013.pdf.
- Lachi, M. (2014), “La libertad sindical en el Paraguay, según resultados de las denuncias presentadas a los órganos contralores de la OIT (1990-2013)”, *Documento de trabajo* n° 23, Centro de Estudios y Educación Popular Germinal, Asunción.
- Larraín, G., A. Viteri y I. Zucal (2013), “Análisis actuarial y de gobernanza de la Caja Fiscal y Caja Bancaria y apoyo a propuesta de ley de inversiones”, mimeo, citado en Alaímo y Tapia (2014).
- MEC (2014), *Informe Nacional Paraguay Educación para Todos*, Ministerio de Educación y Cultura, Paraguay, Asunción, junio de 2014.
- MEC-SNEP (2013), *Resultados de las evaluaciones: Área matemática*, Dirección General de Planificación Educativa, Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa, Asunción, septiembre de 2013.
- Molinier, L. (2016), “El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay”, Servicio Paz y Justicia, Asunción, octubre.
- MTESS (2017), *Informe de Gestión y Rendición de Cuentas 2016*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay, enero de 2017, Asunción.
- MTESS (2015), *Boletín Estadístico de Seguridad Social 2015*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Asunción.
- Navarro, B. y E. Ortiz (2014), “La reforma de pensiones de Paraguay”, *Nota de política* n° 13, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Asunción.
- OCDE (2016), *Panorama de la Educación 2016: Indicadores de la OCDE*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>.
- OCDE (2015a), *Resultados de la prueba PISA 2015 (volumen I): Excelencia y equidad en la educación*, PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OCDE (2015b), *Panorama de las Pensiones: Indicadores de la OCDE y el G20*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en.

- OCDE (2013a), *Recomendación del Consejo sobre Igualdad de Género en Educación, Empleo y Emprendimiento*, adoptada el 29 de mayo de 2013 por el Consejo de la OCDE a Nivel Ministerial, [https://www.oecd.org/gender/C-MIN\(2013\)5-ENG.pdf](https://www.oecd.org/gender/C-MIN(2013)5-ENG.pdf).
- OCDE (2013b), *Perspectivas del empleo de la OCDE 2013*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en.
- OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233195-es>.
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- OCDE/CIAT/BID (2016), *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>.
- OIT (2016), ILOSTAT (base de datos), Ginebra, <http://www.ilo.org/ilostat>.
- OIT/DGEEC (2016), *Trabajo infantil y adolescente en el sector rural agrícola, pecuario, forestal y de pesca o piscicultura en Paraguay: Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes*, Oficina Internacional del Trabajo y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay, Asunción.
- PREAL (2013), *El Desafío es la equidad: Informe de Progreso Educativo. Paraguay*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe e Instituto Desarrollo.
- Ramírez, J. (s.f.), "Paraguay: inversión en protección social 2013-2014", documento para el proyecto "Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversión social en Paraguay", CADEP, Asunción. <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2015/10/Gasto-social-version-web-21oct.pdf>.
- Rossi, M. (2016), "Evaluación de Impacto del Programa Tekoporã", informe final, Consultoría "Evaluación de Impacto de los programas Tekoporã y Abrazo", mayo de 2016. Disponible en: www.economia.gov.py/application/files/9514/7939/4429/Evaluacion_de_Impacto_del_Programa_Tekopora_07062016.pdf.
- SAS (2016), "Informe de Gestión Institucional", Secretaría de Acción Social, Asunción, diciembre.
- SENAVITAT (2017), "Informe de Gestión Institucional: 20.000 viviendas", Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Asunción, julio.
- SENAVITAT (2016), "Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III. Informe Nacional del Paraguay", Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Asunción.
- SENAVITAT (2012), "PLANHAVI: Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay", Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Asunción, disponible en www.senavitat.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2013/10/15.1-Planhavi1.pdf.
- SFP (2017), portal de datos, *Secretaría de la Función Pública*, consultado en julio de 2017, <http://datos.sfp.gov.py/visualizaciones/resumen>.
- SNPP (2016), *Informe de Gestión Institucional. Servicio Nacional de Promoción Profesional*, Asunción.
- UNESCO (2017), UIS.stat (base de datos), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx> (consultado en septiembre de 2017).
- UNESCO (2015), *Informe de resultados: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)*, Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación, UNESCO, Santiago de Chile.
- Wodon, Q. (2016), *School Infrastructure in Paraguay: Needs, Investments, and Costs*, World Bank Studies, Banco Mundial, Washington, DC, doi: 10.1596/978-1-4648-0448-9.

Capítulo 4

Hacia un entorno sostenible en Paraguay

Paraguay está dotado de una gran riqueza natural en términos biodiversidad, energía, recursos hídricos y tierra fértil. Este capítulo evalúa los resultados ambientales del país, así como la incidencia que tienen en el bienestar de los ciudadanos. Su desempeño en varios indicadores ambientales es satisfactorio, gracias a su mix de energía limpia, baja contaminación atmosférica y reducidas emisiones de dióxido de carbono y gases de efecto invernadero. No obstante, el modelo territorial y de desarrollo de Paraguay está elevando gradualmente la presión sobre el medio. Una gran parte de la población aún no dispone de acceso a agua limpia, electricidad y gestión de residuos. La deforestación, resultado de la expansión actual de los sectores agrícola y ganadero, sigue constituyendo uno de los problemas más acuciantes para la sostenibilidad ambiental. Paraguay también afronta desafíos en lo referente al ordenamiento y la administración del suelo, vinculados con la concentración de su propiedad y con los flujos migratorios desde las áreas rurales hacia las urbanas. El presente capítulo analiza las principales limitaciones del marco institucional de Paraguay y los medios de que dispone para abordar estos desafíos en el futuro.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

La geografía ha dotado a Paraguay de uno de los ecosistemas más biodiversos del mundo. Con acceso a un vasto bosque tropical e ingentes recursos hídricos, el país dispone de medios abundantes para desarrollar la agricultura y la ganadería. Su mix energético, basado en la generación hidroeléctrica, es uno de los más limpios de la región, y le permite mantener una baja intensidad en emisiones de dióxido de carbono en su economía y gestionar bien la contaminación atmosférica. Las emisiones totales de gases de efecto invernadero también se mantiene en niveles relativamente bajos. Sin embargo, la actual expansión económica, basada sobre todo en el uso del suelo para el desarrollo agropecuario, ejerce una creciente presión ambiental en el país. La deforestación continúa siendo uno de los problemas más acuciantes para la sostenibilidad ambiental.

Si bien los costos son comparativamente más bajos que en otros países, el acceso de una gran parte de la población a servicios públicos como agua, saneamiento y gestión de residuos sigue siendo limitado, persistiendo además disparidades regionales en cuanto a la calidad y la distribución de esos servicios. El rápido proceso de urbanización ha redoblado la presión sobre la capital Asunción y otras ciudades, y la escasez y la mala calidad del agua son la principal preocupación de las autoridades, especialmente en las áreas urbanas. En las rurales, la prevención de catástrofes naturales ha cobrado importancia después de dos episodios recientes que afectaron a la producción agrícola.

Para sostener la dinámica económica actual y garantizar que beneficie a toda la población, Paraguay debe incorporar a su agenda de desarrollo el uso sostenible de los recursos y las capacidades ambientales. La protección del medio ambiente deja bastante que desear. El marco regulatorio contra la deforestación es insuficiente y no se está aplicando, requiriéndose más apoyo para reforzar el entramado institucional, en concreto a nivel local. La gestión de residuos es otro motivo de preocupación, y se basa fundamentalmente en los vertederos como método de eliminación primaria. La mejora del ordenamiento del suelo será fundamental de cara a la puesta en práctica de un plan estratégico en materia de medio ambiente.

El propósito de este capítulo es triple. En primer lugar, evalúa los resultados ambientales de Paraguay, así como su incidencia en el bienestar de los ciudadanos. En segundo lugar, se propone identificar aquellas limitaciones de capacidad (en particular, institucionales y económicas) que pueden conllevar resultados insatisfactorios en algunos indicadores. En tercer lugar, el capítulo establece determinados vínculos entre la evaluación ambiental y posibles barreras a la agenda de desarrollo de Paraguay a largo plazo.

La migración desde el campo: Tendencias recientes

Tendencias de urbanización

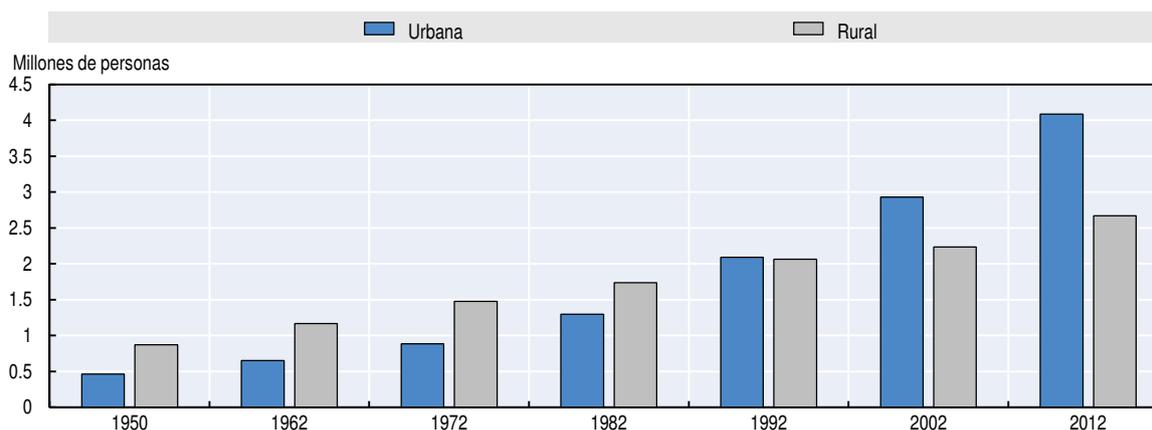
Paraguay registra desde la década de 1980 una alta tasa de urbanización como resultado de las tendencias demográficas y del aumento de la migración desde las áreas rurales hacia las urbanas. Asunción, la capital del país, y los departamentos Central y Alto Paraná

albergan la mayor proporción de la población urbana del país. En estos departamentos, el grueso de la población urbana se concentra en dos áreas: el área metropolitana de Asunción y el área metropolitana de Ciudad del Este. La congregación de la población en torno a la capital, como en otros países de la región, es considerable. En 2012, cuando se realizó el último censo, el área metropolitana de Asunción albergaba el 37% de la población nacional total (Gráfico 4.1). Esta sobreconcentración se produce en un área limitada de 520 km², lo que lleva a la degradación ambiental y a una provisión inadecuada de servicios públicos.

En cuanto a la distribución territorial de la población, existen diferencias importantes entre los centros urbanos del país. Aproximadamente el 20% de estos centros de población solo tienen entre 1 000 y 2 000 habitantes. Esta cifra contrasta con el hecho de que algunas ciudades (Asunción, Ciudad del Este, Luque, San Lorenzo y Capiatá) albergan una nutrida población de más de 200 000 personas. Las disparidades en la distribución actual de la población ponen de relieve la necesidad de contar con una política territorial más coherente. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 recoge el desafío: evaluar la política territorial del país constituye una de las prioridades actuales del gobierno. Definir un modelo de ocupación y organización del territorio y una política de ordenamiento con la densidad de población adecuada que facilite la prestación eficiente de servicios públicos tendrá, como se verá en el capítulo, un impacto considerable en el desempeño ambiental del país.

En un contexto de alta concentración en pocas zonas densamente pobladas, las ciudades de tamaño mediano podrían desempeñar un papel importante en el rediseño de la política territorial del país. Las ciudades intermedias de Paraguay consisten en un grupo de ciudades diversas y dinámicas de entre 15 000 y 60 000 habitantes, ubicadas en la región oriental, siendo las principales Caacupé, Carapeguá, Curuguaty, Filadelfia, Horqueta, Juan Eulogio Estigarriba, San Estanislao, San Juan Nepomuceno, San Ignacio, Santa Rita, Santa Rosa del Aguaray y Tomás Romero Pereira. En las últimas décadas, los centros de población intermedios de Paraguay han registrado un crecimiento lento pero constante de la población. En parte, debido al crecimiento del sector agrícola en estos lugares, por su papel clave en la producción de algunos de las principales materias primas del país, en particular soja y carne. Una mejor distribución de la población posibilitaría la descentralización y una prestación más eficiente de los servicios públicos, al tiempo que fomentaría la inversión regional.

Gráfico 4.1. **Evolución de las poblaciones rural y urbana en Paraguay**



Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015).

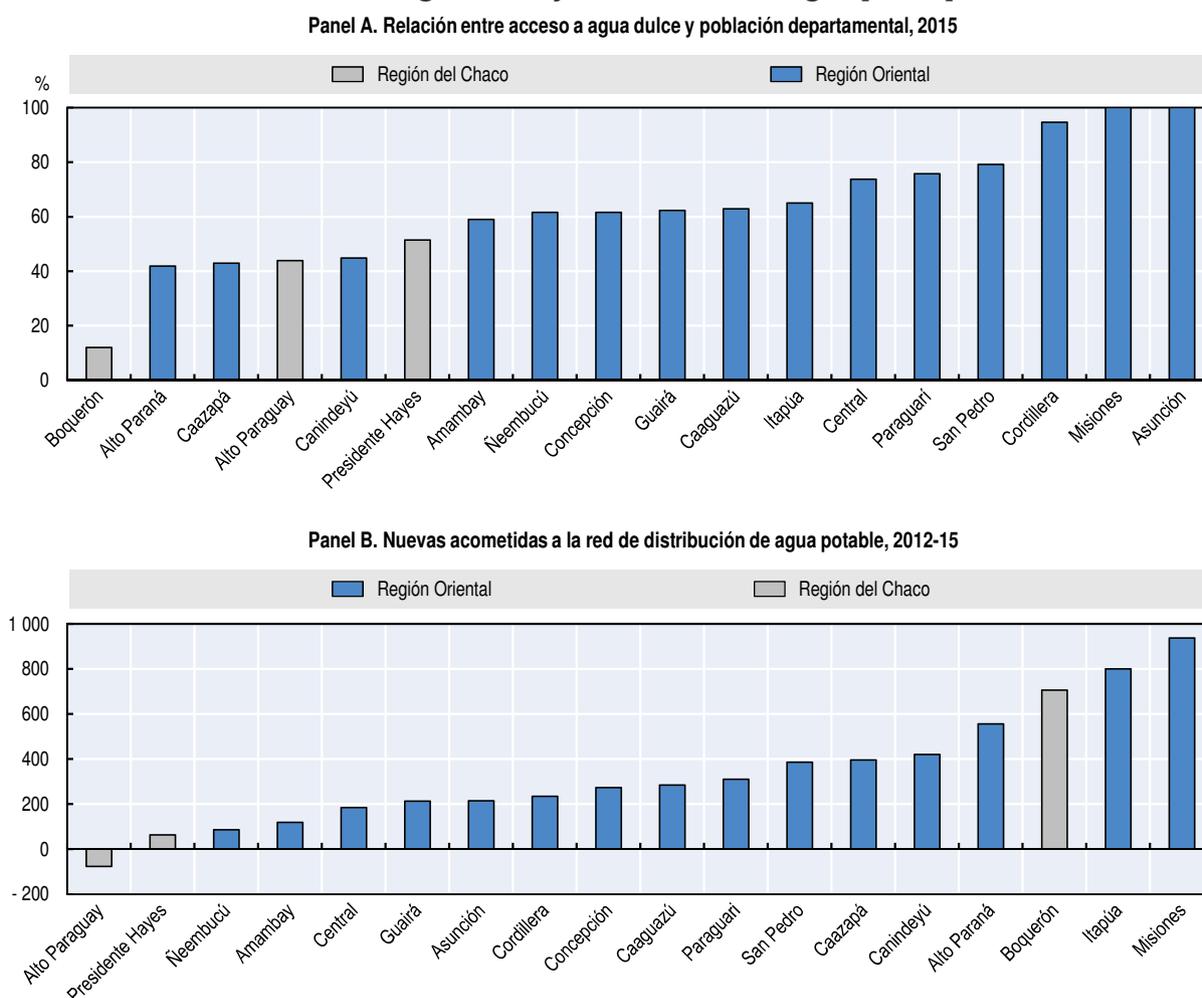
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750035>

Principales resultados ambientales en Paraguay

Acceso a recursos hídricos y calidad del agua

Paraguay dispone, por sus características geográficas, de un ingente suministro de agua dulce. El río Paraguay divide al país en dos regiones: la Oriental, de clima húmedo semitropical, y la del Chaco, una llanura aluvial semiárida con altas temperaturas. Por sus características orográficas, más de 800 ríos y arroyos surcan la Región Oriental, que cuenta también con abundantes recursos hídricos subterráneos aprovechables para fines agrícolas y domésticos. Con una superficie de 3 170 000 km², la cuenca hidrográfica del Plata es la segunda mayor de Sudamérica y en ella se han ejecutado varios proyectos hidroeléctricos, entre otros Itaipú, el segundo mayor del mundo. Un ecosistema tan diverso en la Región Oriental posibilita un mejor asentamiento de la población (cerca de los ríos principales y de la cuenca del Plata).

Gráfico 4.2. Acceso a agua dulce y extracciones de agua por departamento



Nota: Panel A. La población con acceso a agua potable está estimada en función del número de viviendas servidas. Para Asunción y Misiones las estimaciones son mayores que la población proyectada; la relación se limita a 100% en el gráfico.

Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), 2015 y 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750054>

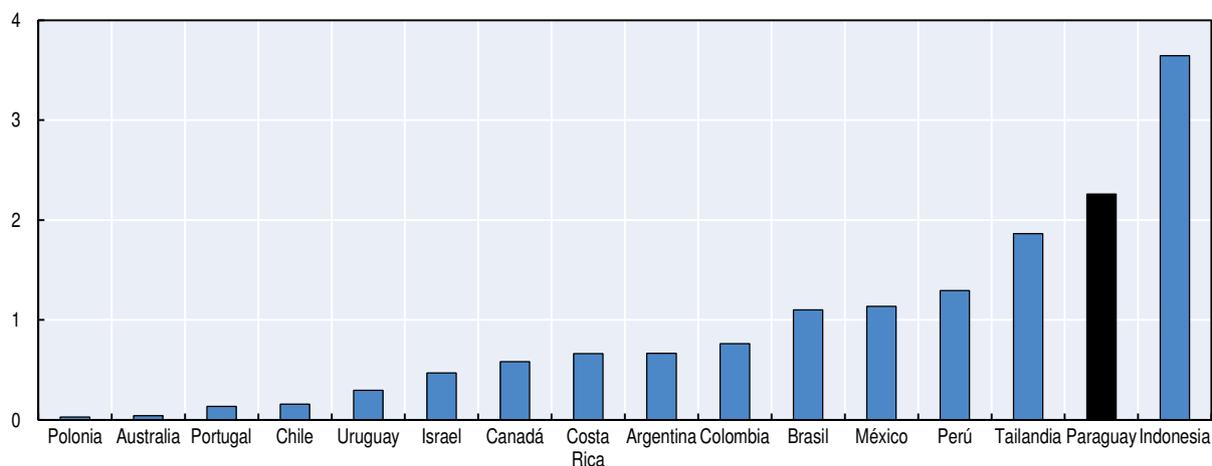
Pese a la abundancia de recursos hídricos, la distribución y el tratamiento de aguas plantean problemas. Según el ente nacional competente en la materia, casi el 75% de la

población paraguaya tenía acceso a extracciones o captaciones de agua en 2015 y, de ese porcentaje, el 20% se ubicaba en los departamentos de más peso económico del país. La región del Chaco y los departamentos norteros están entre las zonas más desfavorecidas del país en términos de acceso al agua (Gráfico 4.2, Panel A). Los niveles de acceso en los departamentos próximos a la cuenca del Plata, como Alto Paraná o Caazapá, también son bajos.

En las últimas décadas se ha avanzado en infraestructuras hídricas, pero aún queda mucho por mejorar. La región del Chaco afronta serios desafíos para actualizar y mejorar sus infraestructuras. El agua superficial, como la de cauces fluviales, es prácticamente inexistente en esta parte del país y el agua subterránea es salobre. En la actualidad, las comunidades de la región usan tanques elevados que se alimentan de agua pluvial, la cual se distribuye hacia varios puntos públicos de bombeo sirviéndose de molinos de viento y la gravedad. Sin embargo, este sistema se ha demostrado ineficiente debido a la presencia de animales y humanos en el entorno inmediato, así como a la falta de un mantenimiento sistemático (WWF, 2017c). A pesar de la inversión pública realizada para mejorar las infraestructuras de suministro y de potabilización de aguas, persisten desafíos en esta área. Paraguay comunicó en 2012 que contaba con un 40% más de suministros mejorados de agua que en 1990 (Banco Mundial, 2017). Sin embargo, solo el 0.6% del total de agua renovable disponible en el país era agua dulce. La calidad del agua se convierte en un problema más preocupante cuando se consideran las altas tasas de mortalidad relacionadas con ella. Entre los países de referencia seleccionados, la tasa de mortalidad atribuible a la exposición a servicios de agua, saneamiento e higiene no seguros de Paraguay es la segunda más alta, con un promedio de dos muertes anuales por cada 100 000 habitantes (Gráfico 4.3).

Gráfico 4.3. Tasa de mortalidad por exposición a servicios de agua, saneamiento e higiene no seguros

Casos por cada 100 000 habitantes, 2012



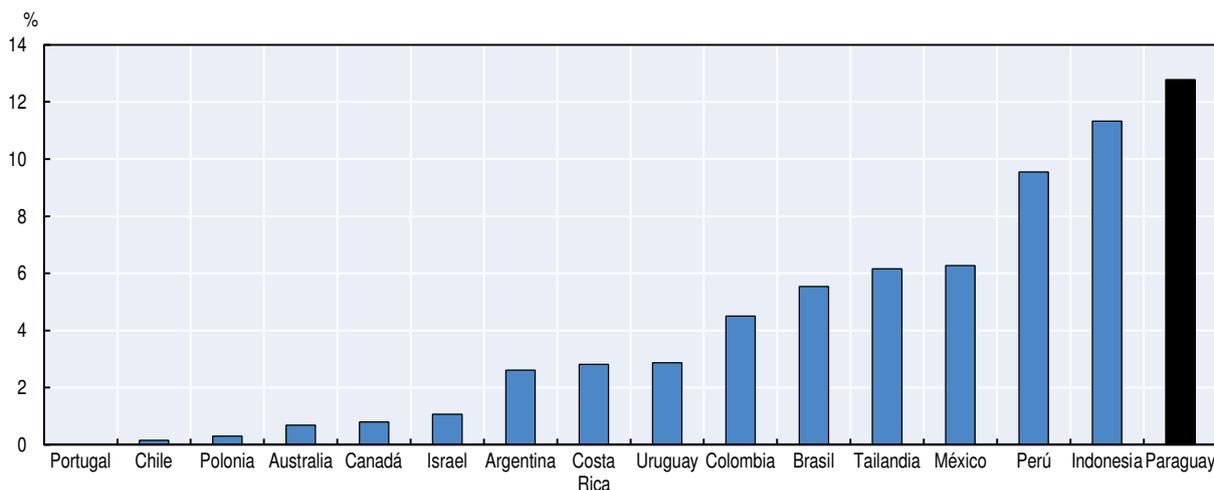
Fuente: Organización Mundial de la Salud (2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750073>

Las infraestructuras de alcantarillado también constituyen un desafío importante. En 2015, con una cobertura local de la red de alcantarillado sanitario que rondaba el 11% de la población total, y solo el 3% la de tratamiento de aguas, el sistema de alcantarillado de Paraguay se contaba –con los de Haití, Honduras y Guatemala– entre los más deficientes de América Latina (CEPAL, 2016). Sus efectos sobre el bienestar de la población son considerables, ya que el acceso al alcantarillado promueve la salubridad de cada hogar y de la comunidad. Un tratamiento de aguas inadecuado puede causar enfermedades, como el cólera o la diarrea

crónica, cuyas consecuencias pueden ser graves (UNICEF/OMS, 2013). Entre los países de referencia, Paraguay tiene la tasa de mortalidad post-neonatal por diarrea más alta (13% en 2015, Gráfico 4.4), cinco puntos porcentuales superior a la media de América Latina y al mismo nivel que países subsaharianos como Costa de Marfil y Liberia.

Gráfico 4.4. **Porcentaje de mortalidad post-neonatal por diarrea, 2015**



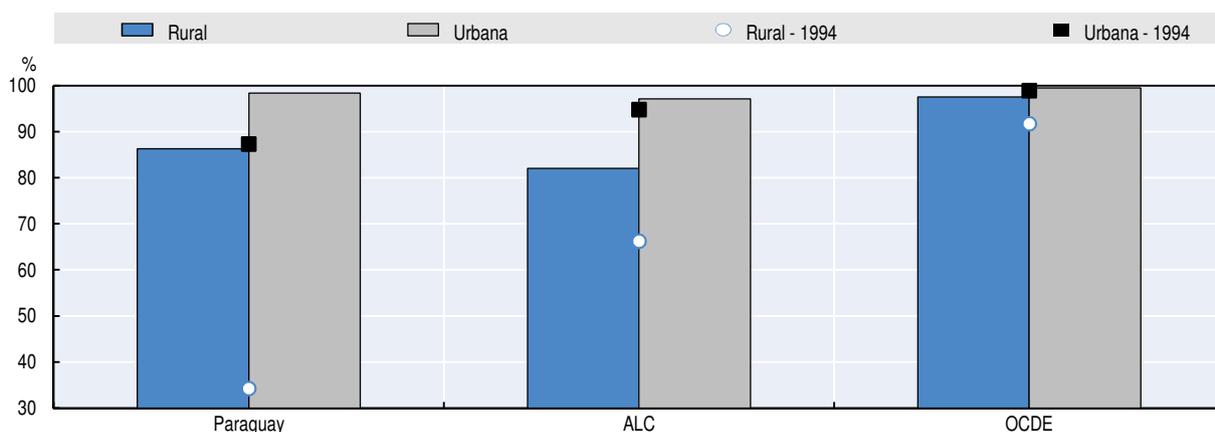
Fuente: OMS (2015).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750092>

Una red de alcantarillado inadecuada suele afectar en mayor medida a la población rural. Dada la complejidad del ciclo del agua, en zonas con servicios de alcantarillado de baja calidad como las rurales las aguas residuales pueden contaminar el agua potable. Puesto que el uso de métodos de procesamiento y almacenamiento de aguas como pozos, fosas sépticas y letrinas no garantiza un nivel de calidad, las zonas agrícolas están muy expuestas a la contaminación del agua, que podría alcanzar a alimentos y animales (CEPAL, 2016). En general, la regulación del agua en Paraguay es insuficiente. SENASA, el servicio nacional de saneamiento ambiental, responsable de aplicar la normativa sobre ríos y aguas subterráneas, carece de capacidad institucional suficiente para regular la calidad del agua.

Gráfico 4.5. **Suministros mejorados de agua (porcentaje de población con acceso) por zona geográfica**

1994 vs. 2012



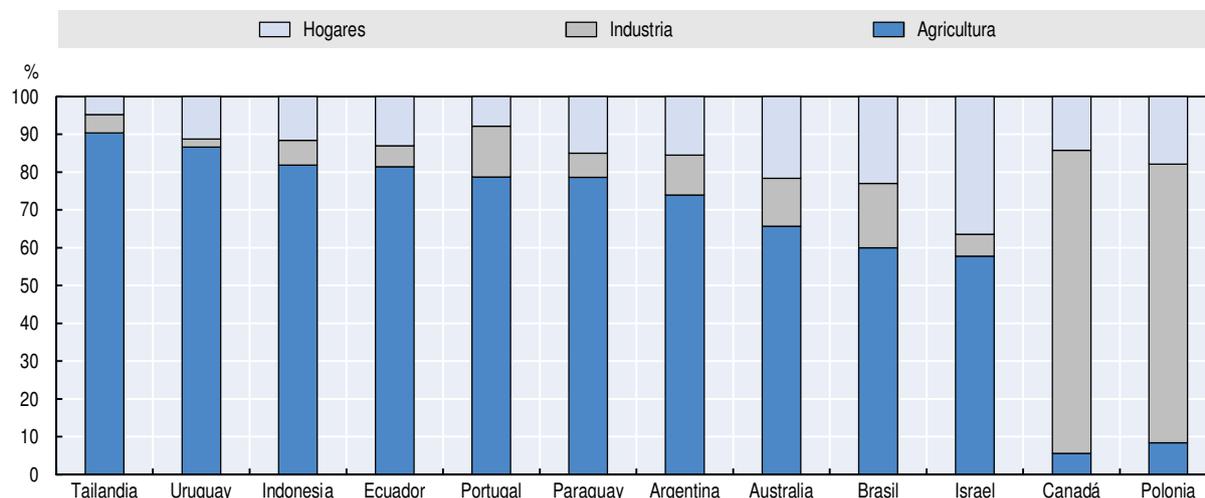
Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial, 2017) y DGEEC (2012).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750111>

Las diferencias de acceso entre las áreas rurales y urbanas son particularmente altas en Paraguay comparadas con las que se dan en los países de América Latina y los miembros de la OCDE (Gráfico 4.5). En comparación con los primeros, la mejora en fuentes de agua en las áreas rurales ha sido significativa, pero la brecha entre las áreas rurales y las urbanas sigue siendo similar. A diferencia de los países de la OCDE, donde mejoraron tanto las áreas rurales como las urbanas, en Paraguay persiste una brecha de 22 puntos porcentuales en suministros mejorados de agua. Esta diferencia es aún más notable cuando se considera que se trata de un país basado en la agroindustria y la ganadería, y que el agua dulce en las áreas rurales es esencial para el sistema productivo. Del volumen total de agua dulce extraído, el 79% se destina a fines agrícolas.¹

La producción agrícola en Paraguay también puede ser una causa de contaminación del agua. El uso excesivo de fertilizantes nitrogenados podría explicar el elevado nivel de metales en el ciclo del agua (Willaarts et al., 2014). Los países basados en la agroindustria utilizan abonos para aumentar su productividad y ser más competitivos en los mercados internacionales. A nivel mundial, el consumo de fertilizantes aumentó de 89 kilogramos por hectárea en 2002 a más de 126 en 2013. Paraguay pasó de 66 kg en 2005 a 105 kg en 2014 (FAO, 2016). De persistir esta tendencia, la contaminación del agua causada por nitratos podría reducir el agua disponible para uso doméstico y contribuir al aumento de la carga de biomasa en el agua (un fenómeno conocido como eutrofización) (CEPAL, 2016). Ejemplos claros de eutrofización se observan en el lago Ypacaraí y en arroyos de Pirayú. Las muestras tomadas de estas masas de agua indican que la mayor frecuencia de micronúcleos se debe principalmente al efecto citotóxico de los fertilizantes y pesticidas que se liberan a granel en ríos y arroyos (López Arias et al., 2013). Este tipo de contaminación no solo tiene consecuencias para las comunidades locales, sino que podría extenderse a otras áreas, dada la naturaleza circulante del agua (CEPAL, 2016).²

Gráfico 4.6. Extracciones anuales de agua dulce, por sector (% del total extraído)



Fuente: DGEEC e Indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial, 2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750130>

Si no se trata, un aumento excesivo de biomasa en el agua podría representar un desafío para Paraguay en el futuro. La sedimentación del suelo es un proceso natural, en parte geológico, pero también efecto de la actividad humana que eleva la concentración de nitratos en el agua (Callisto et al., 2013). En gran parte del trabajo asociado a la generación hidroeléctrica, la acumulación de sedimentos es un fenómeno crítico para la vida de los

embalses y equipos electromecánicos. En un país en el que toda la producción de energía es de origen hidroeléctrico, la sedimentación del agua plantea problemas para el futuro (Banco Mundial, 2017). El fenómeno de la eutrofización, unido a los efectos del cambio climático, así como al fenómeno de *El Niño* (un período de recalentamiento del océano en la franja ecuatorial), podría representar una amenaza para la seguridad energética de Paraguay (CEPAL, 2016).

Calidad del aire

La contaminación atmosférica en las áreas urbanas todavía no constituye una preocupación ambiental importante en Paraguay, pero la calidad del aire sufre crecientes presiones. Los datos disponibles indican que las emisiones totales de monóxido de carbono (CO) pasaron de 1 100 unidades en 1990 a 2 178 unidades en 2000, debido sobre todo a la agricultura y a los cambios en el uso del suelo. En cambio, las emisiones totales de nitrógeno permanecieron bastante estables en ese período, con una reducción de 110 a 87 unidades. Las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) se elevaron de forma significativa, de cinco a 58 unidades en la década de 1990. Otros contaminantes atmosféricos como los óxidos de azufre (SOx) permanecen en niveles bajos (0.16 unidades en 2000) y no experimentaron aumento alguno en dicho período. El número de vehículos en uso, una fuente habitual de emisiones de gases en economías emergentes, aumentó en Paraguay (de 256 000 unidades en 2005 a 370 000 en 2014), pero por número de habitantes sigue siendo inferior al de las economías de la OCDE. Además, la gestión de la regulación y vigilancia de la calidad del aire es una de los ámbitos que competen a la Secretaría del Ambiente (SEAM). Así con todo, a fecha de hoy se carece de un sistema eficaz de calidad del aire que vigile las emisiones y no se dispone de datos sobre emisiones a la atmósfera para todos los años ni para todo el territorio.

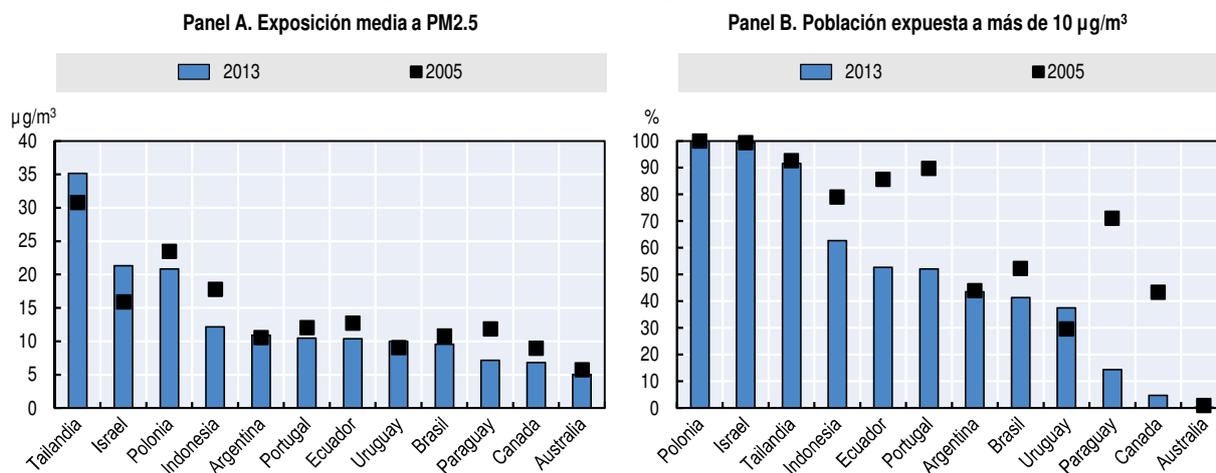
La exposición de la población paraguaya a la contaminación del aire es relativamente baja comparada a la de otros países de referencia, e inferior a la de países vecinos como Argentina y Uruguay. Entre 2005 y 2013, la concentración máxima de partículas pequeñas (exposición a material particulado [PM] 2.5) descendió casi 40% (Gráfico 4.7). La proporción de la población expuesta a más de 10 microgramos por metro cúbico, un nivel estándar de calidad del aire, también se redujo de manera notable durante el mismo periodo, pasando de 71% a 14%. Una comparación de la exposición promedio de la población a PM2.5 en Asunción y otros centros urbanos de América Latina muestra que la ciudad registra unos niveles moderados de concentraciones de PM, comparables a los de Buenos Aires, Montevideo, San José o Quito. Por el contrario, otras ciudades de la región (como Río de Janeiro, Lima o Bogotá) presentan niveles de emisión muy superiores (OMS, 2011). Las autoridades competentes han estado ocupándose de la calidad del aire en los últimos años. En 2014 se aprobó la Ley de calidad del aire, se creó la Dirección General del Aire y se instalaron estaciones de medición de la calidad del aire para su seguimiento.

Emisiones de gases de efecto invernadero

Paraguay tiene un mix energético limpio y bajo en carbono, basado sobre todo en energías renovables. La productividad del carbono basado en la producción, una medida del Producto Interior Bruto (PIB) que generan las emisiones de CO₂, es alta, superada solo por Uruguay, uno de los mayores consumidores de energía limpia del mundo (Gráfico 4.8, Panel A). Un aumento en la productividad del carbono indica una mayor generación de PIB por unidad de dióxido de carbono emitido, lo que suele interpretarse como beneficioso para el medio ambiente. Al mismo tiempo, la intensidad energética de la economía (suministro de energía por unidad de PIB, Gráfico 4.8, Panel B) es baja y se ha mantenido bastante estable en

la última década. Ha habido avances en la labor referida al cambio climático, que constituye un importante componente del Plan Nacional de Desarrollo.

Gráfico 4.7. **Exposición media de la población a emisiones PM2.5**

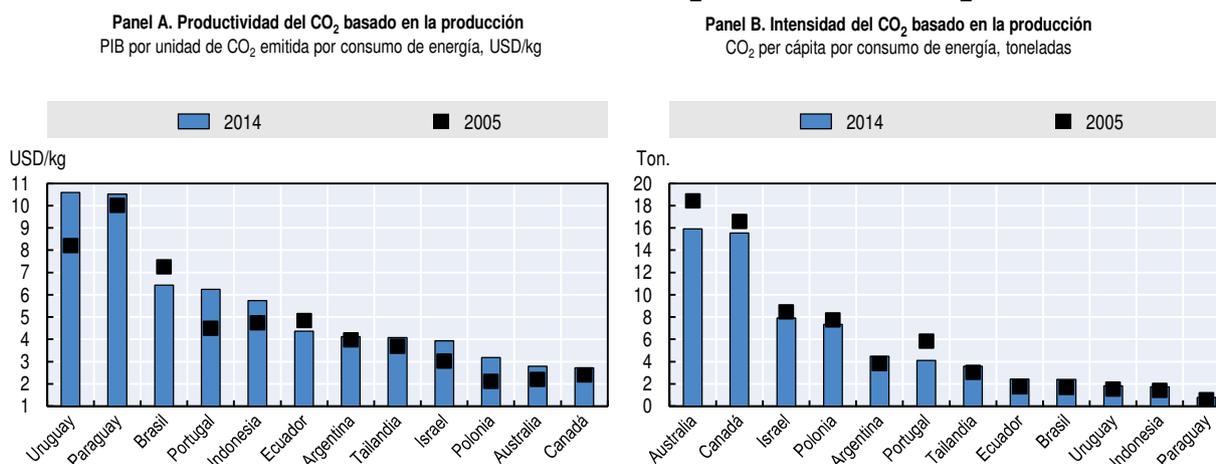


Nota: La exposición media de la población a material particulado se calcula como la concentración anual promedio de PM2.5 al aire libre ponderada por la población que vive en el área. Es el nivel de concentración, expresado en microgramos por metro cúbico (µg/m³), al que está expuesto un residente típico durante un año.

Fuente: Indicadores de crecimiento verde, OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750149>

Gráfico 4.8. **Productividad de CO₂ e intensidad en CO₂**

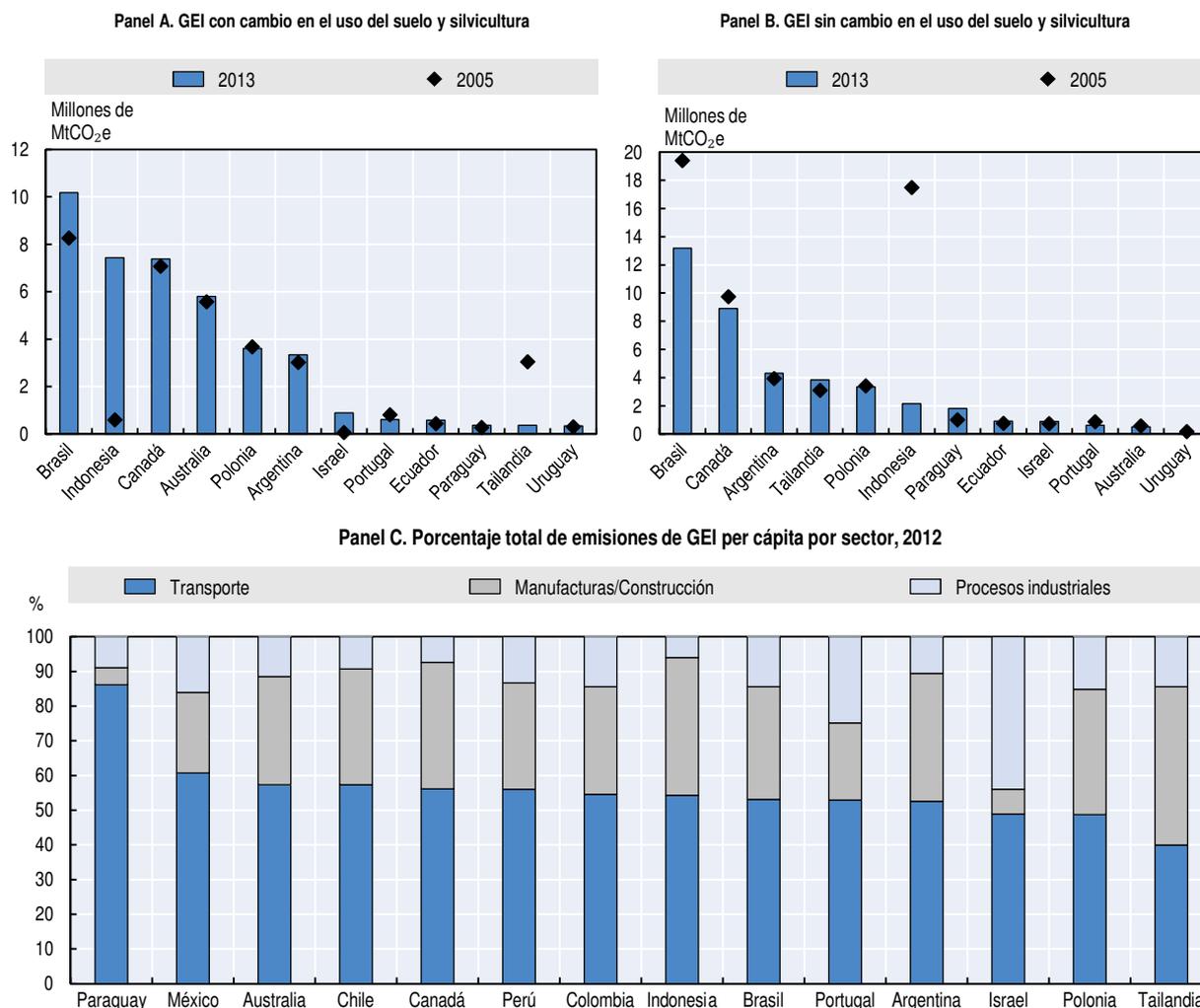


Nota: La productividad del CO₂ se define como el PIB generado por unidad de CO₂ emitida por el consumo de combustible. El CO₂ basado en la producción es la proporción de emisiones de CO₂, total, per cápita y por 1 USD de PIB (PPA).

Fuente: OCDE (2017a), Indicadores de crecimiento verde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750168>

Por lo que respecta a las emisiones relacionadas con el efecto invernadero, entre 2005 y 2013 las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se incrementaron en Paraguay un 76% cuando se incluyen el cambio en el uso del suelo y la silvicultura, pero siguen siendo bajas en comparación con las economías de referencia (Gráfico 4.9, Paneles A y B). La mayoría de los países redujeron en ese período sus emisiones de GEI. El grueso de las emisiones de GEI per cápita en Paraguay proviene del transporte, que es mucho mayor que en los países de referencia (Gráfico 4.9, Panel C).

Gráfico 4.9. Emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) con y sin cambios en el uso del suelo y silvicultura (toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente, Mt CO₂e)

Fuente: CAIT Climate Data Explorer, Base de datos de emisiones FAOSTAT y OCDE/AIE, 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750187>

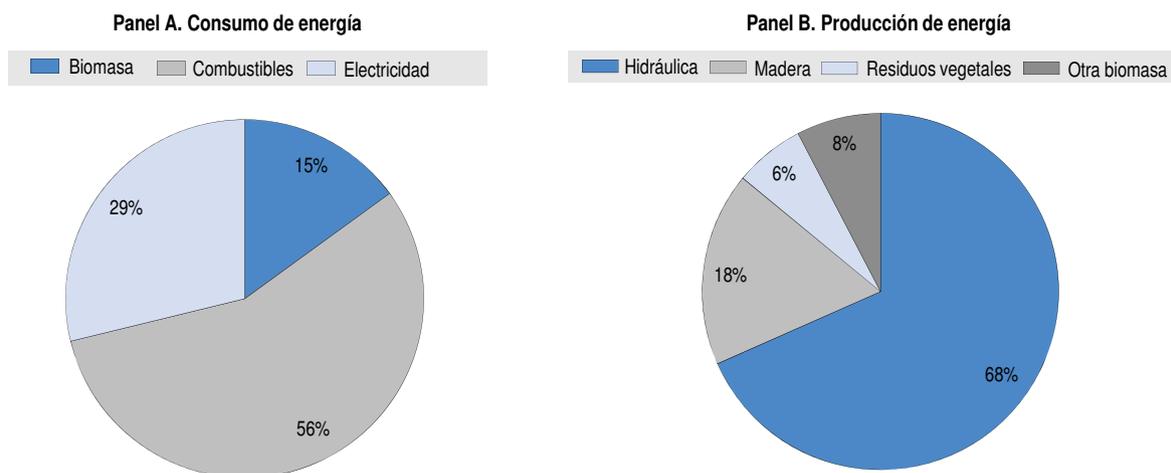
Energía

Paraguay tiene un stock considerable de energía primaria. Dada su estratégica posición en la cuenca del Plata y la diversidad ambiental de sus regiones, Paraguay dispone de una enorme variedad de recursos hídricos, gasíferos y naturales capaces de producir biomasa. El país acometió grandes iniciativas para producir energías primarias a partir de 1970 y, para 2011, su volumen de producción se había sextuplicado respecto a 40 años antes (MOPC, 2011).

El mix energético paraguayo lo componen principalmente energías renovables de origen local. Desde 1960, tras las negociaciones entre los gobiernos brasileño y paraguayo, y la firma en 1973 del Tratado de Itaipú, el país ha experimentado una revolución energética. Con una producción de más de 2.4 millones de megavatios por hora (MWh) desde su inauguración en 1984, la presa binacional de Itaipú es una de las mayores centrales hidroeléctricas del mundo. La energía hidroeléctrica representó en 2015 el 68% de la producción total de energía primaria del país. El otro 32% provino de biomasa (24%) como el carbón y la madera, y de

otras biomasa (8%), incluidos desechos de la silvicultura y del algodón (DGEEC, 2015). La importancia del componente de biomasa en la matriz energética de Paraguay se refleja en los planes del gobierno de fomentar la reforestación a través de la nueva política energética y del plan nacional de reforestación.

Gráfico 4.10. Consumo y producción de energía en Paraguay por fuente, 2015



Fuente: Viceministerio de Minas y Energía (VMME), 2017.

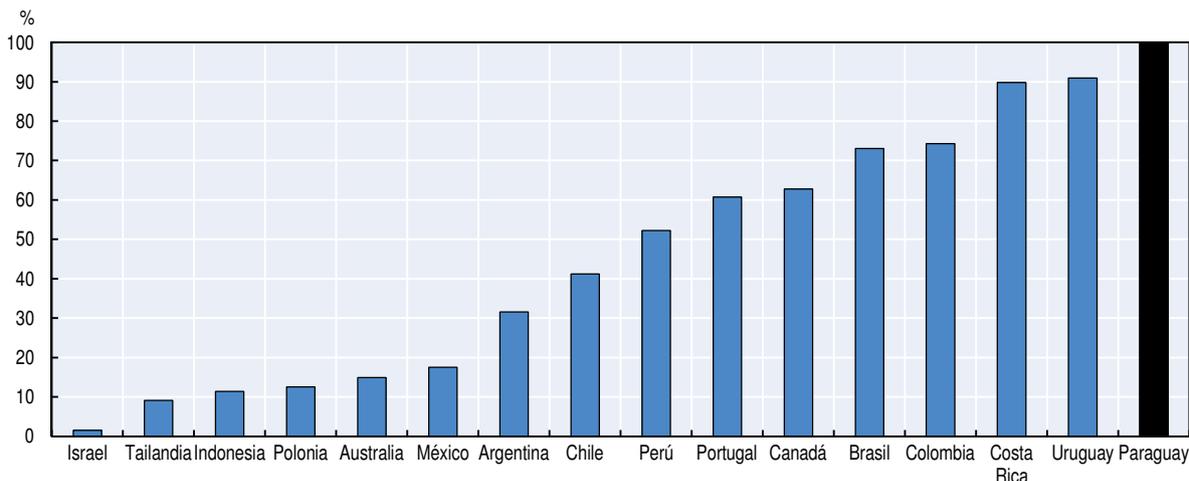
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750206>

Con una generación de energía de las más limpias del mundo, la totalidad de la electricidad de Paraguay proviene de recursos renovables. El 70% de la producción total de las presas binacionales abastece el mercado paraguayo (MOPC, 2011), satisfaciendo con ello toda la demanda de electricidad del país. El resto se exporta a los países vecinos (Gráfico 4.10). Paraguay es el único país entre los de referencia con un 100% de uso de energía renovable en su producción total de electricidad. Además, puesto que los costos fijos disminuyen rápidamente a medida que aumenta la producción, el precio de la electricidad en Paraguay es de los más bajos de América Latina. En 2011 el kilovatio-hora costaba 0.06 USD, frente a un promedio de 0.16 USD en la región (OLADE, 2017). Sin embargo, Paraguay consume mucha energía contaminante. De la energía total consumida, solo el 29% es eléctrica; el resto procede de combustibles (56%, principalmente diésel con el 38%) y biomasa (16%) como la madera y el carbón (DGEEC, 2015). Casi toda la demanda de carburantes procede del sector del transporte (MOPC, 2011; véase el Gráfico 4.9, Panel C). Esta dependencia de combustibles está relacionada también con el hecho de que el parque de vehículos de Paraguay creció un 165% entre 2007 y 2015 (DNRA, 2017).

La biomasa sigue siendo muy utilizada en Paraguay, especialmente en los suburbios urbanos pobres y en áreas rurales. En 2015 la madera representó el 67% de la energía procedente de biomasa, recurriendo a ella cerca del 52% de los hogares rurales, principalmente para cocinar (DGEEC, 2015). En las áreas urbanas, la biomasa también se utiliza para las actividades diarias, incluida la cocina y la alfarería. La elevada utilización de productos de biomasa en estas áreas podría deberse a dos factores principales: el acceso más limitado a la electricidad en las áreas rurales y la baja intensidad energética de los sectores productivos de Paraguay. La mayoría de quienes viven en el campo queman madera para cocinar por hábito cultural o siguiendo patrones de la vida rural (GNESD, 2015). Sin embargo, incluso cuando alrededor del 98% de la población rural tiene acceso a electricidad, la densidad de

las líneas de electrificación difiere entre las distintas áreas geográficas. La parte meridional del país tiene la mayoría de las conexiones eléctricas, mientras que la región del Chaco solo tiene el 10% de la red eléctrica total (GNESD, 2015). En áreas urbanas, la energía hidroeléctrica tampoco se usa debido a sus altos costos de distribución.

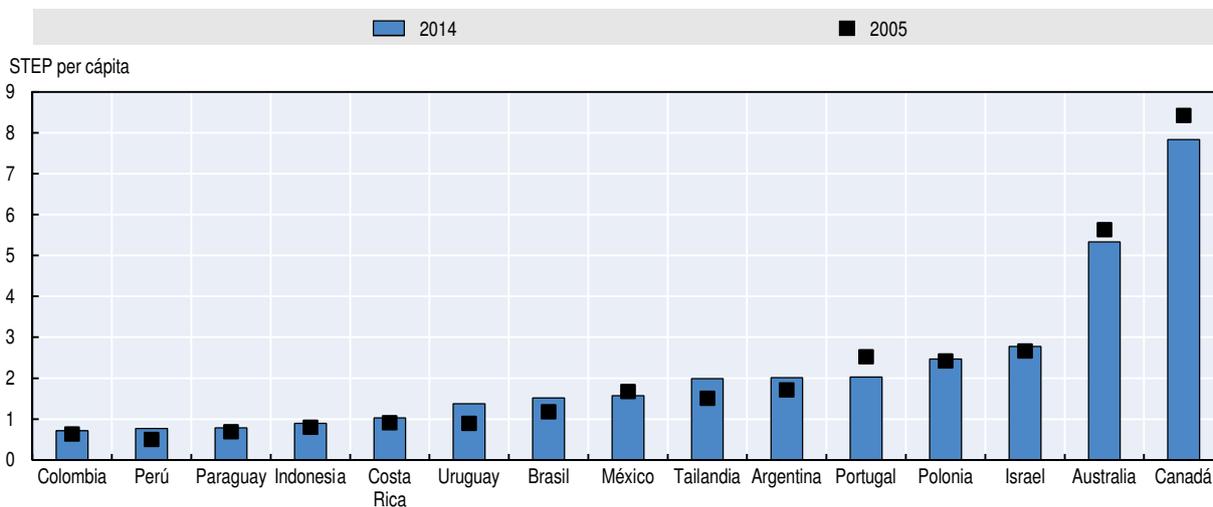
Gráfico 4.11. **Electricidad renovable, porcentaje de la generación total de electricidad**



Fuente: OCDE (2017a), Indicadores de crecimiento verde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750225>

Gráfico 4.12. **Intensidad energética, suministro total de energía primaria per cápita, 2014 vs 2005**



Fuente: OCDE (2017a), Indicadores de crecimiento verde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750244>

La baja intensidad energética de Paraguay puede explicarse por la naturaleza de sus sectores productivos y por las tendencias en el consumo de energía. Como ya se indicó, la intensidad energética del país (emisiones de CO₂ derivadas del uso combustibles por unidad de PIB) es baja en una comparación internacional tanto en términos per cápita como por unidad de PIB (Gráfico 4.12). Al ser Paraguay una economía basada en la agricultura (este sector representa el 26% de su PIB [BCP, 2017]), el uso de energía por sus sectores productivos

no es tan intensivo como el de los sectores industrial o manufacturero. El sector agrícola hace poco uso del capital tecnológico y, por lo tanto, el uso de recursos energéticos es limitado. Esto explica el nivel de intensidad energética de Paraguay, similar al de Perú pero menor que el de Argentina o el de Uruguay (Enerdata, 2015). En comparación con algunos países de referencia, Paraguay tiene el mejor desempeño ambiental de todos, y mucho mejor que los países de extensión y población comparables, como Israel y Costa Rica.

Aun disponiendo de capacidad excedentaria para generar electricidad, una aceleración del crecimiento requeriría, para satisfacer la demanda, un mayor desarrollo de la capacidad de generación. En términos de suministro eléctrico, Paraguay bien podría seguir exportando electricidad hasta bien entrado el siglo XXI. De hecho, se prevé que la producción media rondará los 67 000 GWh por año con las centrales hidroeléctricas actualmente en funcionamiento, cuando la demanda fue de 13 018 GWh en 2013. Un ejercicio prospectivo orientado a planificar la política energética del país (Fundación Bariloche, 2015) considera dos escenarios: uno estándar, con un crecimiento del PIB del 3% y cambios normales en la intensidad energética, y otro alternativo, con un crecimiento del PIB del 5.2% y cambios significativos en la economía en consonancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En el escenario estándar, la actual capacidad instalada bastaría hasta 2040. En el escenario alternativo, el consumo de energía industrial crecería más rápido que el PIB, de forma que la capacidad necesaria para satisfacer la demanda con márgenes razonables superaría a la instalada para 2029. En consecuencia, Paraguay ha desarrollado una Política Energética Nacional (aprobada por el Decreto 6092/2016) que contempla un desarrollo adicional de la energía hidroeléctrica y de otras fuentes de energía, así como medidas para mejorar la eficiencia energética, acelerar la sustitución de otras fuentes por electricidad y mejorar la integración del sistema eléctrico.

El gobierno paraguayo ha actuado para mejorar el marco regulatorio en este ámbito. En junio de 2015, el Congreso de la Nación aprobó una ley de biocombustibles (Ley 5444/15 de fomento del consumo de alcohol absoluto [99% puro] y alcohol carburante), en virtud de la cual la totalidad de los combustibles en el país deberán contener un umbral mínimo de biocombustible extraído de recursos renovables y sostenibles (VMME, 2017). El Ministerio de Agricultura acompaña la aplicación de la ley con asistencia técnica en la producción de caña de azúcar y maíz para alcohol. Para aumentar la capacidad de generación de energía al margen de los dos grandes proyectos hidroeléctricos de Itaipú y Yacyretá, el gobierno ha comenzado a promover la construcción de minicentrales hidroeléctricas. En 2015 el gobierno, con el consejo nacional para la producción y el transporte independiente de energía eléctrica, comenzó a aprobar la construcción de una decena de pequeñas centrales hidroeléctricas, con una inversión de 60 millones de USD para el primer proyecto.

Habida cuenta de la rápida degradación ambiental y de su acceso a abundante energía hidroeléctrica limpia, Paraguay podría situarse a la vanguardia de la política ambiental en la región, promoviendo energías renovables, desarrollando técnicas de eficiencia energética y mejorando la utilización de energía en el transporte, entre otros ámbitos. El país disfruta de bajas emisiones de GEI y de CO₂ gracias a la producción de electricidad limpia de origen hidroeléctrico. Ahora bien, solo el 29% del total de la energía que se consume proviene de esta electricidad limpia, siendo así que el resto de ella se obtiene de combustibles y biomasa. El transporte, que representa casi el 90% de las emisiones de GEI del país, es un ámbito posible de mejora. El país podría sopesar aumentar gradualmente los proyectos que hacen uso de sistemas basados en la electricidad (Sauer et al., 2015). Esto podría incluir, por ejemplo, la renovación de la flota de autobuses, una de las principales fuentes de

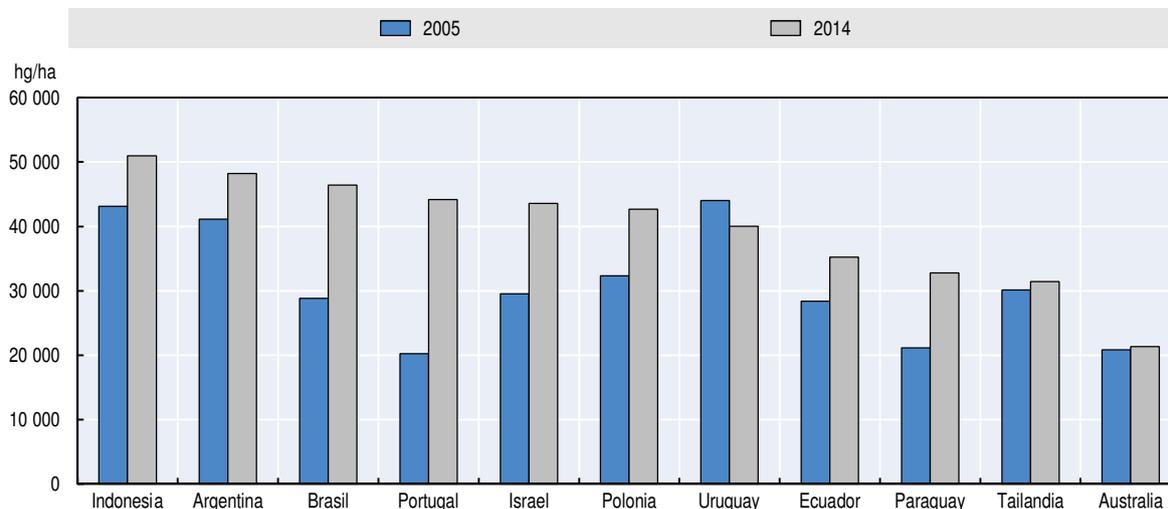
contaminación en las áreas urbanas. Adquirir autobuses eléctricos no solo permitiría reducir las emisiones atmosféricas, sino también los costos de transporte. Otro enfoque pasa por reducir el consumo de biomasa, que representa un porcentaje elevado de la energía total consumida en Paraguay (Blanco et al., 2017). El sector industrial es el principal consumidor de biomasa, sobre todo en los segmentos de producción de cereales, yuca y almidón, y en el de la producción de lácteos. El consumo doméstico de biomasa también es alto, en concreto para cocinar y calentar. Los bajos costos de la madera explican en parte la propensión que existe a consumir biomasa (Maennling y Todolano, 2013).

Conservación y biodiversidad

Agricultura y medio ambiente: estableciendo vínculos

Paraguay se cuenta entre los principales productores de soja del mundo, así como entre los diez mayores exportadores de carne de res. En 2014 la producción de soja y carne aportó el 25% de su PIB y representó el 65% de las exportaciones. En ese año el país fue el sexto mayor productor mundial de soja y su cuarto mayor exportador.³ Dentro de América Latina, Paraguay ocupa el tercer puesto en producción de soja, detrás de Brasil y Argentina. La superficie dedicada a producir soja y carne se ha ampliado notablemente en los últimos años. La consolidación del sector agropecuario, si bien ha impulsado la economía en estos años, también ha ejercido una creciente presión sobre los recursos naturales. Los rendimientos en Paraguay son comparables a los de otros países y, en parte debido al método de siembra directa, están entre los más altos del mundo (Gráfico 4.13). En las últimas dos décadas, la superficie dedicada a la producción de soja aumentó en 5.7 veces, al tiempo que la producción se multiplicó por nueve (WWF, 2016). De hecho, los rendimientos de sus cosechas son comparables a los de los países de referencia y han aumentado a las mismas tasas. En la región oriental en concreto, la superficie dedicada a la siembra de soja casi se ha triplicado en los últimos 20 años. En la región occidental, la industria ganadera ha tomado la delantera, incrementando su área de producción un 43%. Se prevé un aumento de la superficie dedicada a producir soja y carne en los próximos años, lo que ejercerá una presión considerable sobre la conservación de las masas forestales.

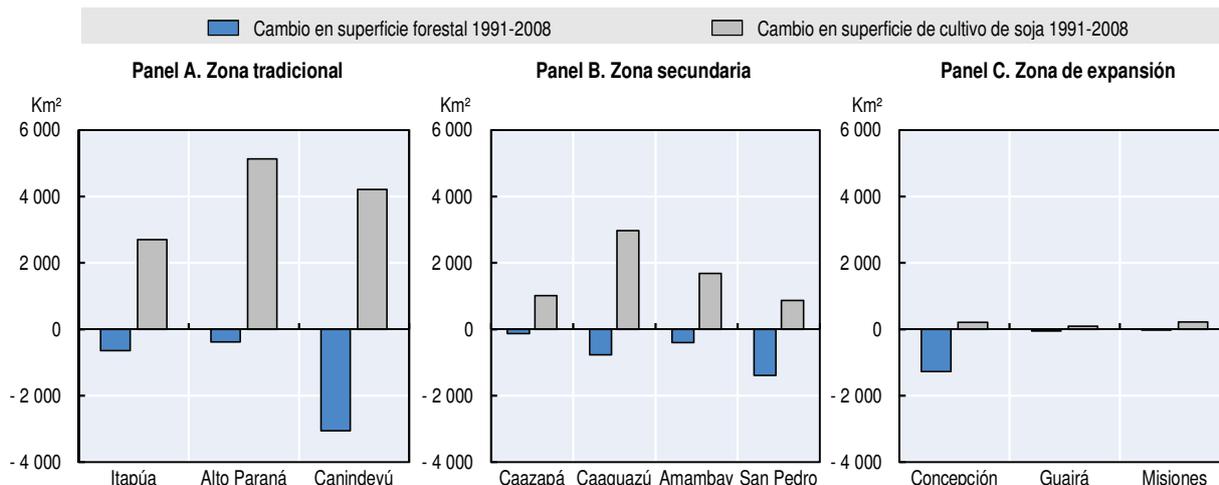
Gráfico 4.13. Rendimiento de las cosechas de cereales, por año



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2017.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750263>

Gráfico 4.14. Pérdidas de área forestal y aumentos de la producción de soja por región (en hectáreas)



Nota: Las zonas tradicionales incluyen los departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú, que históricamente han producido la mayor cantidad de soja. Las zonas secundarias serían San Pedro, Caaguazú, Amambay y Caazapá, donde existe producción de soja pero a menor escala. Las zonas de expansión son Concepción, Guairá y Misiones, donde está aumentando la superficie que se dedica a la producción de soja.

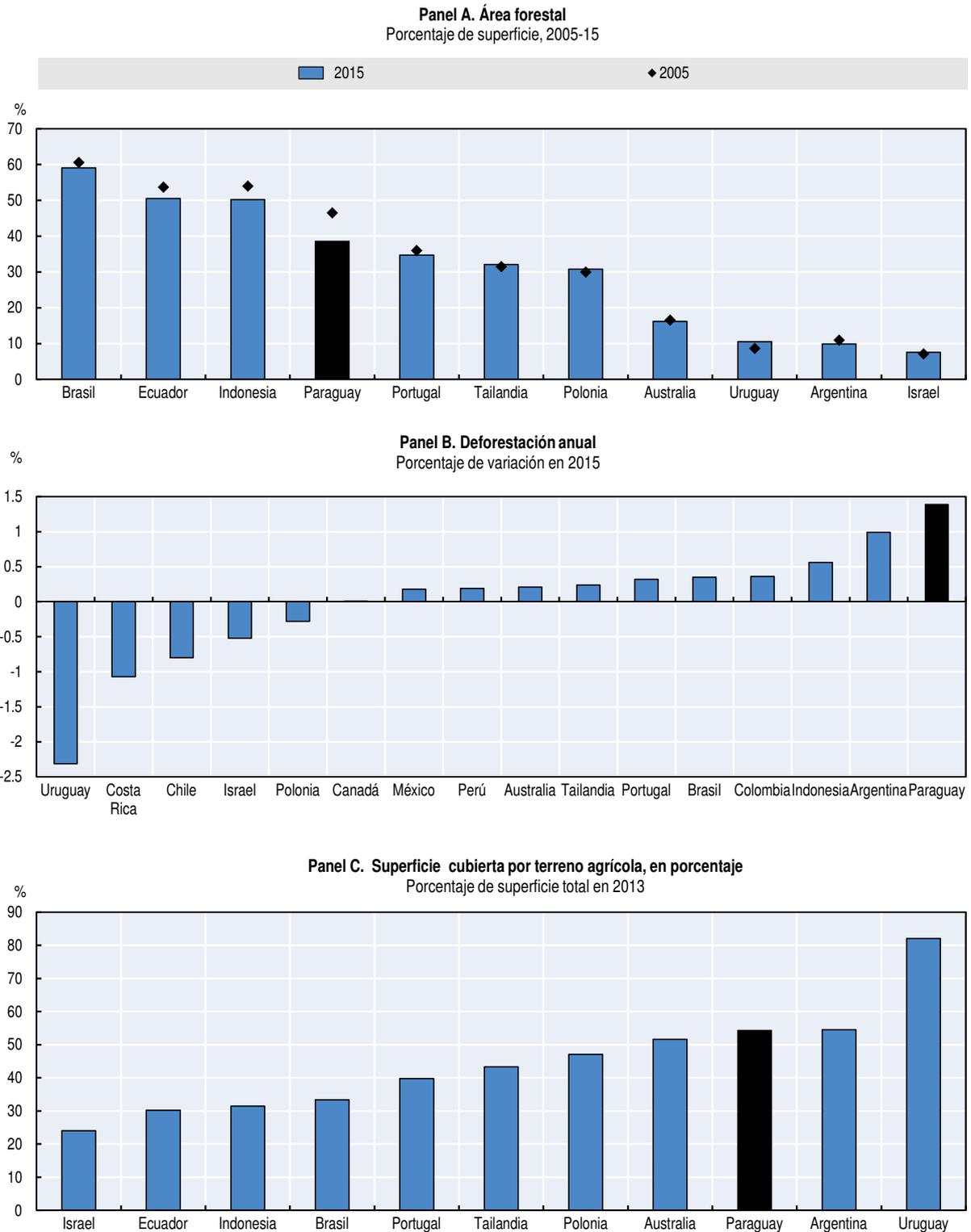
Fuente: WWF (2016), basado en el Censo Agropecuario Nacional (CAN).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750282>

La deforestación en Paraguay se ha convertido en motivo creciente de preocupación para las autoridades en los últimos años. Se estima que entre 2005 y 2015 la superficie forestal del país sufrió una reducción superior al 17% (FAO, 2015). Otras estimaciones, que incluyen niveles crecientes de deforestación ilegal, son más pesimistas. La cifra indicada supera con mucho la de otros países de la región como Brasil y Ecuador (Gráfico 4.15, Panel A). Además, la tasa de deforestación anual media de Paraguay se estimó en 1.39% en 2015 (Gráfico 4.15, Panel B), siendo la más alta entre los países analizados (Banco Mundial, 2017). En su Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales de 2015, la FAO analizó las tendencias en curso de la conservación forestal y destacó a Paraguay como el tercer país con la mayor pérdida neta anual de superficie forestal entre 2010 y 2015, únicamente por detrás de Nigeria y Zimbabue (FAO, 2016). Aun así, el uso que hace Paraguay de suelo para fines agrícolas se mantiene en la media de los países de referencia (Gráfico 4.15, Panel C). La experiencia de otros países podría brindar lecciones importantes en cuanto a las estrategias aplicables para controlar la deforestación (véase el Recuadro 4.2).

Los procesos de deforestación han sido relativamente recientes en Paraguay, comenzando a finales del siglo XX, primero con una intensa tala de maderas nobles y más tarde con la conversión de bosques en tierras de cultivo o pastos. En la actualidad, el cultivo de la soja (sobre todo en la Región Oriental), con alrededor de 3 millones de hectáreas (WWF, 2014a), y en menor medida la ganadería, constituyen los principales factores de deforestación, mientras sigue aumentando la demanda mundial de productos básicos como carne y soja. Hasta 2003, la expansión de las industrias cárnica y de la soja estuvo acompañada de una intensa deforestación, que llegó a rondar las 300 000 hectáreas al año. En 2004, con la promulgación de la Ley de deforestación cero (Ley 2524/04), las tasas de deforestación disminuyeron significativamente (véase el Recuadro 4.1).

Gráfico 4.15. Área forestal y tasas de deforestación anual en Paraguay



Fuente: Banco Mundial (2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750301>

Recuadro 4.1. Ley de deforestación cero de Paraguay

Paraguay modificó en 2004 su política de deforestación con la aprobación por el Senado de la Ley de deforestación cero en la Región Oriental del país. Esta, que prevé una moratoria temporal a la transformación de superficies con cobertura de bosques nativos en superficies dedicadas a cualquier otro uso, se mantendrá vigente hasta 2018. La ley prioriza tres aspectos. Primero, prohíbe la transformación o conversión de superficies con cobertura boscosa en superficies destinadas a aprovechamiento agropecuario o al asentamiento humano. Segundo, encomienda a la Secretaría del Ambiente (SEAM) y el Instituto Forestal Nacional (INFONA) la elaboración de un inventario de referencia de bosques nativos. Y, tercero, insta a realizar una auditoría independiente con tecnología georreferenciada para revisar los planes de uso del suelo.

Se atribuye a esta ley una significativa desaceleración de la tasa de deforestación de Paraguay (cerca de un 80% inferior a la tasa anterior). Parte de este logro es fruto de una coalición y de una plataforma para el diálogo integradas por el gobierno, representantes de la sociedad civil y el sector privado.

Recuadro 4.2. Reducir la deforestación: El caso de Brasil

Entre 2000 y 2013 Brasil logró detener la deforestación y reducir en más del 40% las emisiones de gases de efecto invernadero, al tiempo que aumentó el ingreso per cápita aproximadamente un 30%. Además, la tasa anual de deforestación en Amazonia Legal, región integrada por los nueve estados de la cuenca del Amazonas, fue en 2014 un 75% inferior a la media de los diez años anteriores. Con este precedente, Brasil bien podría superar para 2020 el objetivo de reducir en un 80% la deforestación en la región (OCDE, 2015; OCDE, 2016).

El progreso de Brasil se explica principalmente por una iniciativa oficial consistente en un plan de acción lanzado en 2004 para prevenir y controlar la deforestación en Amazonia Legal (PPCDAm). La iniciativa combinó sistemas avanzados de vigilancia, mayor exigencia en la aplicación de la ley, restricciones crediticias, ampliación de las áreas protegidas y promoción del uso sostenible de los recursos naturales. Además, el Congreso aprobó normas, como el Código forestal, que impone a los propietarios de tierras reservar una parte de éstas para la conservación y restauración de bosques y suelos.

La decidida aplicación del PPCDAm, que concitó un amplio apoyo entre la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional, conllevó cambios significativos de política, cuyo resultado fue una disminución del 75% de la tasa anual de deforestación de la selva del Amazonas. A continuación se refieren algunos de ellos.

- Un fuerte incremento del número de áreas protegidas. Desde 2000, cuando Brasil instituyó su sistema nacional de áreas naturales protegidas (SNUC), el número y la superficie de áreas protegidas oficiales se ha más que duplicado. En marzo de 2015 abarcaban el 17.2% de la superficie terrestre y aguas continentales del país.
- La aplicación de programas de pago por servicios ambientales (PSA) y de apoyo al ingreso para compensar a los hogares pobres de comunidades rurales y forestales por la conservación del medio ambiente. Entre estos programas se incluye “Bolsa Verde”, un programa federal que realiza pagos por adoptar prácticas ambientales y que proporciona capacitación técnica para ayudar a los beneficiarios a cumplir sus compromisos de conservación. Se considera una manera potencialmente eficiente de frenar la deforestación, con bajos pagos por hectárea de deforestación evitada.
- El recurso a nuevas tecnologías y unas mejores prácticas de vigilancia han contribuido a la identificación de objetivos y a la observancia. Brasil es líder mundial en la vigilancia de la deforestación mediante imágenes por satélite, lo que ha sido un factor crucial para reducir la tala forestal en la región del Amazonas. Un sistema de vigilancia alerta casi en tiempo real a las autoridades de cualquier deforestación o degradación forestal.

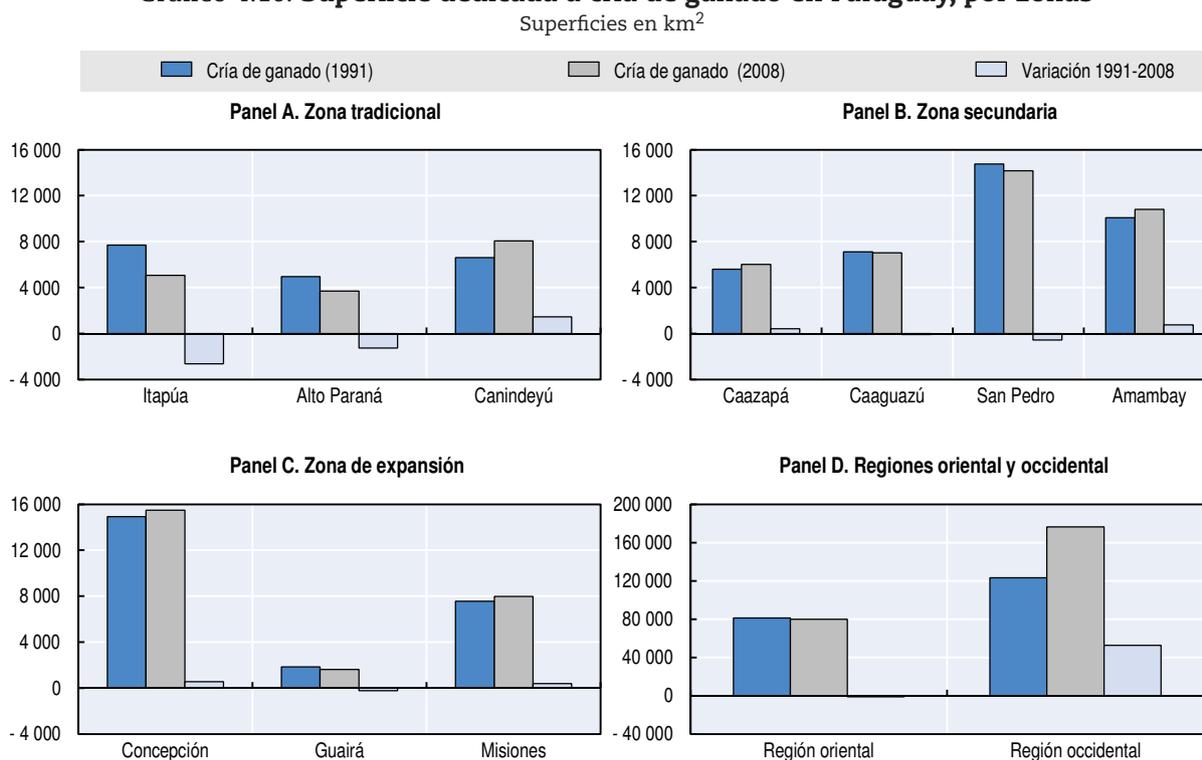
Recuadro 4.2. Reducir la deforestación: El caso de Brasil (cont.)

- El aumento de los fondos de cooperación internacional para el desarrollo. El financiamiento aportado por la cooperación internacional y bilateral ha ayudado a financiar el PPCDA y otros programas relacionados con la biodiversidad, además de reforzar la capacidad de ejecución de las administraciones públicas.
- El incremento de la inversión pública en infraestructuras relevantes para el medio ambiente. En 2014, el 15% de los préstamos del Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil estaban relacionados con el medio ambiente. Esto, unido a otras fuentes de financiamiento y apoyo, ha contribuido a que Brasil se convierta en el séptimo mayor inversor en energías renovables del mundo.

Cría de ganado e industria cárnica en Paraguay

En Paraguay, junto con el desarrollo de la agricultura, la industria cárnica es en la actualidad uno de los sectores económicos más dinámicos. El país se posicionó en 2012 como noveno exportador mundial de carne de res, representando el 3% de las exportaciones totales. Entre 1991 y 2008 aumentó el número total de cabezas de ganado, al tiempo que disminuyó el número de granjas en la industria. En la Región Oriental, la superficie total dedicada a ganadería se redujo un 2.7%. Con todo, los datos reflejan disparidades entre zonas: algunos departamentos aumentaron la superficie total dedicada a ganadería, mientras que otros la redujeron. En la Región Occidental, donde predomina la actividad ganadera, la superficie dedicada a ella aumentó aproximadamente un 40% (WWF, 2014).

Gráfico 4.16. Superficie dedicada a cría de ganado en Paraguay, por zonas

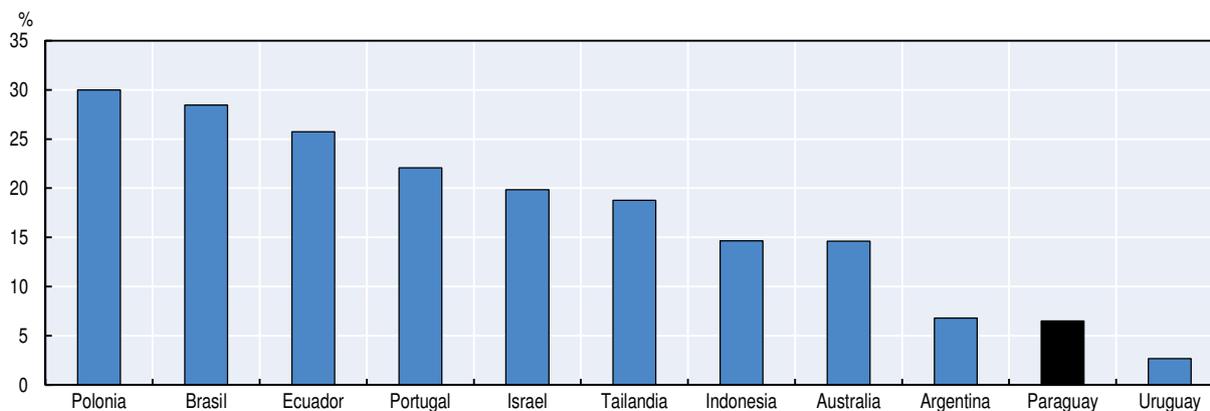


Nota: Las zonas tradicionales incluyen los departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú, que históricamente han producido la mayor cantidad de soja. Las zonas secundarias serían San Pedro, Caaguazú, Amambay y Caazapá, donde existe producción de soja pero a menor escala. Las zonas de expansión son Concepción, Guairá y Misiones, donde está aumentando la superficie dedicada a la producción de soja. Fuente: WWF (2016), basado en el Censo Agropecuario Nacional (CAN).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750320>

El cambio en la superficie dedicada a ganadería en la Región Oriental se explica en parte por la expansión de la superficie dedicada al cultivo de la soja. Cada vez se está produciendo más soja en áreas tradicionalmente dedicadas a ganadería, ya que los pequeños ganaderos encuentran una fuente de financiamiento en la venta o el arrendamiento de sus tierras a productores de soja. Aunque el volumen de las exportaciones de carne de res se incrementó más del 294% entre 2003 y 2014, el porcentaje del PIB de Paraguay aportado por la ganadería se mantiene en torno al 5%.

Gráfico 4.17. **Áreas protegidas terrestres (porcentaje de la superficie total)**



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, 2017.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750339>

Para compensar la pérdida de bosques en el pasado, el país se ha esforzado por aumentar las áreas de conservación y la superficie a la que se garantiza un estatus de protección. En 2000 solo el 3% del área forestal de Paraguay gozaba de protección formal; en 2015, la superficie protegida había aumentado un 162%. Este aumento se concentró principalmente en el Bosque Atlántico. Con todo, el porcentaje de bosque originario protegido en Paraguay en 2015 (inferior al 5%) seguía siendo menor que en la mayoría de países de referencia (Gráfico 4.17). Otra iniciativa oficial para abordar cuestiones ambientales se incluyó en la Ley n° 3001-06a, que establece un mecanismo de compensación por daños ambientales y complementa una ley previa de “gestión racional de superficies forestales”, la cual exigía a todos los propietarios rurales preservar como bosque al menos el 25% de su propiedad (Recuadro 4.3). El objetivo principal de la ley es fomentar la conservación, protección y recuperación de los recursos naturales del país por medio de una valoración y retribución justas de los “servicios ambientales”.⁴ A tal objeto, se propone crear un mercado de certificados de servicios ambientales. Todos aquellos agentes obligados por ley a invertir en servicios ambientales deberán adquirir dichos certificados, que podrán negociarse en el mercado internacional en pago de las compensaciones por daños ambientales o utilizarse a modo de compensación de impuestos locales. En este sentido, la ley establece que todas las actividades clasificadas como de alto impacto ambiental deberán incluir en su plan de inversión la compensación de servicios ambientales mediante la compra de certificados de servicios ambientales. La inversión en servicios ambientales de estos proyectos no podrá ser inferior al 1% del costo total del proyecto. Sin embargo, en 2013, siete años después de promulgada la ley, una auditoría reveló que la Secretaría de Ambiente (SEAM), la principal autoridad responsable de su aplicación, había sido “irregular” en el cumplimiento de sus “compromisos, responsabilidades, funciones y cometidos”.

Recuadro 4.3. Pagos por servicios ambientales: El caso de Costa Rica

Costa Rica es pionera en el uso de pagos por servicios ambientales. El sistema de compensación del país busca incentivar la preservación y remunerar a los agentes por los servicios ambientales prestados. A diferencia de Paraguay, el sistema no implica utilizar certificados, sino que consiste en simples pagos directos gestionados a través de diferentes programas para un conjunto de actividades que se clasifican en la categoría de “servicios ambientales”. La iniciativa incluye cuatro programas principales: i) el programa de reconocimiento de beneficios ambientales es un pago directo a pequeños y medianos productores por el uso de vallas y bancales “verdes o vivos” y por el mejoramiento de la condición del suelo; ii) el programa de gestión de cuencas, administrado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), proporciona suministros y material eléctrico a los agricultores que desarrollen actividades que procuren el uso sostenible de los recursos naturales, sociales y económicos con un enfoque integrado y participativo; iii) el programa de pagos de servicios ambientales (PSA) prima financieramente a los agricultores por servicios ambientales, mediante el pago de un incentivo directo por la plantación de árboles individuales y una compensación anual por hectárea de terreno destinada a fines de conservación o agrosilvicultura; el programa se financia a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y lo aplica el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE); iv) el reconocimiento de beneficios ambientales para la producción orgánica (RBAO), un pago directo a los productores orgánicos por un período máximo de tres años.

Al PSA se le atribuye haber ayudado al país a alcanzar tasas netas de deforestación negativas a principios de la década de 2000, tras haber sufrido una de las tasas de deforestación más altas del mundo (Pagiola y Platais, 2016; OCDE, 2017b).

Mejorar los resultados en materia de biodiversidad

Paraguay ha brindado protección a una amplia variedad de fauna salvaje en los últimos años y la biodiversidad se halla en el núcleo de sus preocupaciones ambientales. Geográficamente ubicada en el centro de la cuenca del Plata, su división ambiental convierte al país en el hábitat perfecto para 35 000 especies animales. Especial importancia para éstas reviste la región del Chaco, zona geográfica que comprende varios hábitats, como sabanas y el bosque de espinos, y que es la que mayor cantidad de fauna salvaje alberga (WWF, 2017b). Sin embargo, existe una demanda creciente de productos agrícolas como soja, carne de res y alimentos relacionados con biocombustibles, y el número de empresas que explota esta región no deja de crecer, lo que representa una amenaza para estos hábitats únicos (WLT, 2017). La zona de transición Chaco-Pantanal está expuesta a drenaje, a contaminación e incluso a su desaparición debido a la expansión de la agricultura.

Capacidades ambientales en Paraguay

Marco institucional para la gestión ambiental y desafíos actuales

La Secretaría del Ambiente (SEAM) es la entidad encargada de aplicar la normativa en materia ambiental a nivel nacional. Creada en virtud de la Ley 1561/2000 como una institución autónoma y autárquica, la SEAM se convirtió en un organismo autónomo del Ministerio de Agricultura. Es responsable de evaluar el impacto ambiental en el territorio nacional, incluido el efecto de futuros cultivos; de otorgar licencias y permisos ambientales, gestionar humedales y reforzar la aplicación de la legislación relacionada con el medio ambiente (como

la reguladora del cambio climático). Al no conformar un ministerio separado, como es el caso en otros países de la región, la SEAM afronta en la actualidad desafíos de visibilidad y recursos. Por su parte, el Instituto Forestal Nacional (INFONA) es la autoridad responsable de hacer observar la legislación forestal, gestionar los recursos forestales y controlar las reservas forestales nacionales. Creada en virtud de la Ley 3464/2008 como institución autónoma y autárquica, es una entidad descentralizada con autonomía administrativa, que sucede al Servicio Forestal Nacional (SFN), un ente dependiente del Ministerio de Agricultura. El INFONA también es responsable de los cambios en el uso del suelo.

El marco institucional para el desarrollo agrícola afronta desafíos en materia de financiamiento, coordinación institucional y priorización de productos. Existen brechas considerables tanto en recursos como en productividad entre el “dinámico” sector agroindustrial (concentrado en soja, trigo y carne) y el sector agrícola de subsistencia que sustenta a gran parte de la población rural. En relación con este último, compete al Ministerio de Agricultura mejorar la competitividad de los pequeños y medianos productores proporcionándoles asistencia técnica y apoyo a la inversión. Mientras el Ministerio de Obras Públicas se encarga de desarrollar la infraestructura viaria en las áreas rurales, el de Agricultura brinda asistencia para facilitar las iniciativas comerciales. En el aspecto financiero, la ejecución presupuestaria es limitada y se ponen de manifiesto altos niveles de ineficiencia. Además, se carece de mecanismos para fiscalizar la gestión de los recursos agrícolas. No existe, por ejemplo, una oficina de estadística que recopile información para el sector. El desarrollo de capacidades entre los servidores públicos es otra área donde el Ministerio de Agricultura podría incidir más. En el aspecto institucional, recientemente se remitió al parlamento un proyecto legislativo encaminado a mejorar los mecanismos de coordinación entre el ministerio y otros organismos del sector.

Existen necesidades considerables de protección ambiental sin cubrir. La SEAM carece tanto de personal (solo tiene 400 empleados para todo el territorio) como de capacidad institucional para garantizar el desempeño de sus funciones. Los recursos presupuestarios de que dispone para cumplir su mandato también son limitados. Cerca del 60% de sus recursos proceden de multas y cánones de licencias, y el 40% restante se dota con cargo al presupuesto central. Las autoridades locales no tienen competencias en materia de protección ambiental. A pesar de la necesidad que hay de descentralizar las actividades de control ambiental, los municipios no tienen ni la capacidad ni los recursos necesarios para asumir esa tarea.

Las iniciativas en educación contribuyen de forma importante a actualizar el capital humano de Paraguay en el sector agrícola. A los instrumentos de apoyo directo a la agricultura de subsistencia se suman algunas destacadas medidas orientadas a mejorar los programas de fortalecimiento de capacidades en el sector agropecuario. La Dirección de Educación Agropecuaria ha participado en el desarrollo de nuevos planes de estudio y en la introducción de innovaciones en los sectores agrícola y ganadero. Sin embargo, aún se requiere una visión más amplia de las escuelas agropecuarias que realmente aborde la provisión de mano de obra cualificada en el sector y fomente la capacidad empresarial. En Paraguay se ha avanzado en la integración de la educación superior y universitaria en el sector agrícola. A la mayor investigación universitaria en el sector se une la creación de varios centros de investigación, como el IPTA (Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria), el Consorcio de Ganaderos para Experimentación Agropecuaria (CEA) e INBIO (Instituto de Biotecnología Agrícola) (del sector privado), los cuales, con el apoyo del Consejo Nacional de

Ciencia y Tecnología (CONACYT), han contribuido a reforzar los programas de investigación públicos y privados en el sector. Aun así, la investigación e innovación se concentran en la soja, el trigo y la ganadería, destinándose pocos recursos hoy en día a otros productos que podrían contribuir a expandir la agricultura familiar. El consejo nacional de agricultura familiar también ha sido fundamental para promover una nueva visión de las escuelas agrícolas y para integrar un enfoque empresarial en la educación secundaria.

Recuadro 4.4. **Agenda multilateral de Paraguay en agricultura**

Paraguay se ha involucrado activamente en el ámbito multilateral para adherirse a diferentes estándares del sector agrícola. En el área de medidas sanitarias y fitosanitarias se creó en 2005 un Comité Técnico Nacional (Decreto n° 6626/05) para adoptar las normas de la OMC relacionadas con el sector, de cuya coordinación se ocupan principalmente el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA). A través de MERCOSUR, Paraguay también se ha adherido a buenas prácticas para la importación de porcino, así como de caninos y felinos. Además, ha realizado notables esfuerzos para implantar programas de acreditación en profesiones relacionadas con actividades agropecuarias (p. ej., veterinarios).

Paraguay se ha adherido también a varias recomendaciones de la Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE. Se han adoptado algunas de estas recomendaciones, y otras están siendo examinadas.

A continuación se describen sucintamente las decisiones en las que Paraguay participa actualmente.

C(2007)69. Sistema de la OCDE para la certificación de materiales forestales de reproducción. Tiene por objeto fomentar la producción y la utilización de semillas o plantas de árboles forestales cuya recolección, acondicionamiento, cultivo, etiquetado y comercialización se efectúen de tal manera que se garantice su identidad. Este material se destina a diversas funciones forestales, como la producción de madera, la protección del suelo y los criterios ambientales. <http://www.oecd.org/tad/code/forestreproductivematerial.htm>.

C(2006)95. Régimen para la aplicación de normas internacionales a frutas y hortalizas. Tiene por objetivo promover el comercio internacional al armonizar la aplicación e interpretación de estándares de comercialización. <http://www.oecd.org/agriculture/fruit-vegetables/>.

C(2005)1. Decisión del Consejo por la que se revisan los códigos normalizados de la OCDE para los ensayos oficiales de tractores agrícolas y forestales. Se propone facilitar el comercio al hacer posible que un país exportador o importador acepte los resultados de ensayos homologados que se hayan realizado en otro país. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=217&Lang=en&Book=False>.

C(2000)146/FINAL. Sistemas de la OCDE para la certificación varietal o el control de semillas destinadas al comercio internacional.

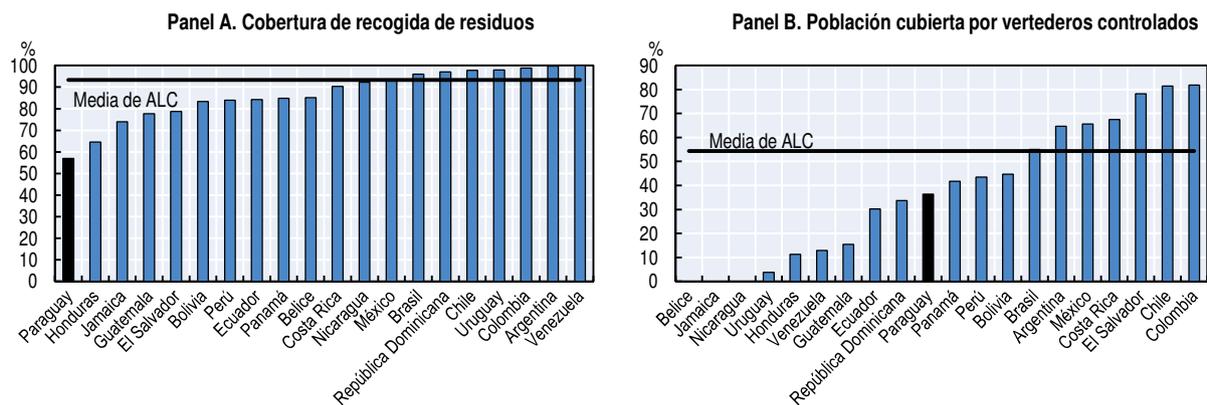
Paraguay suscribe asimismo recomendaciones bien establecidas del Consejo de la OCDE sobre la función de la agricultura en la planificación y la gestión del espacio periurbano (C(1979)18/FINAL), la normalización de los embalajes para el transporte internacional de frutas y legumbres frescas o refrigeradas (C(1976)124/FINAL) y el etiquetado para la identificación de frutas y hortalizas frescas (C(1972)100/FINAL).

Gestión de residuos

El porcentaje de población paraguaya con acceso a servicios de recogida de residuos es bajo si se compara con el de otros países de la región. Con una numerosa población que habita en áreas urbanas, la recogida y la gestión de residuos se han convertido en importantes responsabilidades de las administraciones municipales. Una gestión de residuos inadecuada se asocia con peores resultados de salud y enfermedades, como la fiebre del dengue, la leptospirosis y dificultades respiratorias. En el país, la cobertura de los servicios de gestión

de residuos (57% de la población) es considerablemente inferior al promedio regional del 93% (OPS/AIDIS/BID, 2010). Además, cerca del 50% de los sitios en los que acaban depositándose los residuos sólidos son vertederos al aire libre, con todos los riesgos sanitarios y ambientales que conllevan; el resto se consideran controlados (OPS/AIDIS/BID, 2010).

Gráfico 4.18. Cobertura de recogida de residuos, 2010 (en porcentaje)



Fuente: OPS/AIDIS/BID (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750358>

Los recursos dedicados a la gestión de residuos son pocos. En Paraguay, el 56% de los servicios son municipales y el 36% privados, y el 8% de los municipios disponen tanto de servicios municipales como privados. En 2010 solo el 19% de los municipios tenía un plan de gestión de residuos adecuado, frente al 57% en Perú y Costa Rica o el 74% en Uruguay y Argentina (OPS/AIDIS/BID, 2010). Los recursos humanos municipales dedicados a la recogida y gestión de residuos (3.1 empleados por cada 10 000 habitantes) son, además, escasos comparados con los existentes en países como Brasil (7.48) o Uruguay (4.7), o con la media de América Latina (5.6). En Paraguay, el número de vehículos para la recogida de basuras (1.49 vehículos por cada 10 000 habitantes) es también inferior a la media regional (3.96). La cantidad de residuos sólidos urbanos generados ronda de media los 1.2 kilogramos por habitante y día, variando entre 0.5 y 1.5 kg/persona/día. Los residuos hospitalarios se recogen sin guardar separación con otros residuos, con algunas excepciones (como Asunción). A fecha de hoy no existe un registro de sistemas de alcantarillado u otros estudios sobre la gestión de residuos sólidos. Las dificultades en la gestión de residuos en el país se asocian con el aumento de la economía informal y la falta de coordinación en la planificación a nivel nacional, subnacional y municipal. Al igual que en otros países de la región, en Paraguay el proceso de urbanización aumentará la generación de residuos municipales, por lo que el acceso a los servicios de recogida de basuras cobrará cada vez más importancia. Menos del 40% de la población está cubierta por vertederos controlados, donde los residuos se aíslan hasta que no presentan riesgo sanitario, cuando en Colombia y Chile la cobertura supera el 80%.

No existe el equivalente a un sistema de responsabilidad del fabricante, como el que existe en la mayoría de países de la OCDE. Este sistema requiere que los fabricantes de productos que dejan residuos peligrosos (pesticidas, baterías, neumáticos, lámparas fluorescentes, dispositivos electrónicos) recuperen estos productos al finalizar su vida útil. Paraguay carece de una infraestructura de reciclaje eficaz para separar los distintos tipos de residuos. El reciclado todavía es una actividad muy limitada.

Impuestos ambientales

Paraguay ha aplicado algunas medidas en materia de impuestos ambientales. La Ley 3001/06, de valoración y retribución de los servicios ambientales, otorga una exención fiscal a los terrenos que se destinan a fines de reforestación y establece que los certificados ambientales podrán deducirse del impuesto sobre la renta. En la práctica, la Ley está pendiente de aplicación y carece de desarrollo reglamentario (un caso de observancia normativa pobre). Costa Rica ha introducido un interesante modelo de servicios ambientales que podría servir de referencia a Paraguay.

Gestión de riesgos

Una evaluación del riesgo del sector agrícola de Paraguay

El sector agrícola aporta casi el 20% del PIB y representa más del 40% de las exportaciones del país. Además, proporciona empleo a alrededor del 40% de la población trabajadora. Estos datos, tomados conjuntamente, implican que las repercusiones socioeconómicas de los factores de riesgo y volatilidad que afectan al sector podrían ser importantes. Paraguay no está a salvo de perturbaciones externas, fenómenos meteorológicos incluidos, que perjudican severamente los resultados del sector. Si bien la agricultura comercial se ha expandido durante la última década en términos de superficie y producción, el rendimiento medio por hectárea ha disminuido en la agricultura familiar. La brecha de productividad entre los proyectos agrícolas comerciales y familiares se ha ampliado. En el proceso de producción agrícola, la soja, el maíz y el trigo juegan un papel clave, representando de media el 56%, 18% y 12% respectivamente de la superficie sembrada entre 2009 y 2012. La agricultura comercial se ha alejado gradualmente del algodón y el sésamo, dada la caída registrada por los precios internacionales de estos productos en los últimos años. Desde consideraciones de empleo, la yuca, el frijol, el maíz blanco, el algodón, el sésamo, las frutas y verduras también son importantes, ya que constituyen los principales cultivos de la agricultura familiar y son productos básicos en la cesta de consumo de los hogares. La producción de sésamo orgánico también ha cobrado impulso recientemente gracias a la demanda de Japón, y podría existir la oportunidad de desarrollar una cadena de valor competitiva en el sector.

Las producciones ganadera y de soja en Paraguay entrañan una serie de riesgos económicos y ambientales dignos de consideración. En primer lugar, los que afectan a la propia producción cerealista son en su mayoría riesgos y perjuicios de naturaleza agroclimática. En el caso de la soja, la principal amenaza es la sequía, que en los últimos años ha reducido el rendimiento medio; en el de otros cultivos, como maíz y trigo, el exceso de lluvia y las heladas tempranas suponen también un riesgo para el rendimiento y la calidad. En segundo lugar, los riesgos de mercado, como la volatilidad de los precios de exportación (por cambios en la producción, variaciones estacionales y fenómenos meteorológicos), afectan a la producción de maíz y soja. En tercer lugar, existen riesgos logísticos: al no tener el país salida al mar, cabe incertidumbre sobre la disponibilidad de barcazas fluviales para el transporte hasta los puertos oceánicos, por variaciones en los costos de transporte asociadas al uso de esas barcazas en diferentes períodos y por carencias en las infraestructuras en las áreas de producción. La producción ganadera también comporta riesgos relacionados con sequías, inundaciones y heladas. Las sequías reducen la tasa de natalidad de los animales, así como su peso y la producción de carne esperada. Las inundaciones guardan relación directa con la muerte del ganado, su pérdida de peso y costos asociados al alquiler de pastos y al transporte de animales. También existen riesgos relacionados con la salud, que afectan

a las cabañas bovina, ovina y caprina. Paraguay es en la actualidad uno de los principales exportadores de carne del mundo y el país está certificado como libre de fiebre aftosa y gripe porcina clásica por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). Por último, los riesgos ambientales en la industria ganadera del país están relacionados con la invasión de tierras y el robo de ganado.

Recuadro 4.5. **Mejorar la gestión de la volatilidad en la producción agrícola: Costos económicos y ambientales**

A nivel macroeconómico, las fluctuaciones en el ciclo económico de Paraguay han estado estrechamente vinculadas a cambios en la producción agrícola. Las caídas de producción (tanto para el mercado interno como el externo) pueden traer consigo una desaceleración del crecimiento y reducir la recaudación de impuestos. Se estima que las pérdidas asociadas a riesgos para la producción rondan de media el 5.4% del PIB agrícola, equivalente a medio punto porcentual de crecimiento económico anual. Estas cifras aumentan al considerar las pérdidas de ganado y los efectos sobre la agricultura familiar.

El impacto de las fluctuaciones agrícolas puede ir más allá del sector primario y afectar a otras partes de la cadena de suministro. Los agricultores relacionados con la producción de soja, maíz y arroz son los más afectados por caídas en los rendimientos a causa de la sequía, ya que su producción e ingresos disminuyen y se reduce su capacidad para devolver deuda e invertir. Otros actores en la cadena de suministro, incluidos el procesamiento, la distribución y la comercialización, pueden sufrir pérdidas asociadas a la reducción de la actividad.

Para la producción ganadera, el impacto principal se asocia a la sequía, la cual conlleva reducciones de pastos, afectando a los costos de producción y a la rentabilidad. Para los propios agricultores, las sequías severas pueden llevar a niveles de deuda insostenibles debido a los altos costos de financiamiento y transacción, así como a la ausencia del tipo de financiamiento a largo plazo que les permita recuperarse de esas perturbaciones.

En general, parte de la variación en la producción y las pérdidas a las que se enfrentan los agricultores y otros actores a lo largo de la cadena de suministro pueden explicarse por riesgos inevitables no mitigados. Estos riesgos podrían abordarse mediante prácticas agrícolas adecuadas, inversiones en infraestructuras e información precisa y oportuna. Una mayor inversión en I+D y un mejor acceso a un seguro asequible podrían también limitar las consecuencias negativas de los riesgos descritos.

Ordenamiento y administración del suelo

Paraguay afronta un notable desafío en materia de ordenamiento y administración del suelo, vinculado a los importantes flujos migratorios que tienen lugar desde las áreas rurales hacia las ciudades. En las áreas rurales, la posibilidad de que los adjudicatarios de terrenos al amparo de la reforma agraria los vendan ilegalmente a grandes agricultores limita el impacto de la acción del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), responsable de aplicar la reforma agraria y del desarrollo rural. La reforma agraria se articula mediante la compra y parcelación por el INDERT de terrenos que posteriormente se adjudican por “colonias”. Sin embargo, su capacidad para superar las complicaciones que plantean la falta de mediciones topográficas previas y la alteración de los historiales registrales es limitada. En consecuencia, tan solo una pequeña fracción de colonias ha recibido títulos de propiedad, centrándose el INDERT en conceder a los agricultores certificados acreditativos de su derecho. Recientemente se han aprobado algunas medidas encaminadas a reducir las irregularidades en la transmisión de terrenos. Para evitar que los beneficiarios de la reforma agraria vendieran sus derechos se aprobó la Ley 4682/2012, que prohíbe la compraventa de lotes o fracciones.

La propiedad del suelo en el país está muy concentrada y la tenencia se ha intensificado en los últimos años. En Paraguay, entre 1991 y 2008, casi 23 000 unidades productivas “desaparecieron” en un área de 400 000 hectáreas, casi la mitad de la superficie de las compras oficiales realizadas en el marco de la reforma agraria. En las áreas urbanas, la capacidad de las administraciones locales para llevar a cabo una planificación urbanística adecuada es limitada y una gran mayoría de los municipios carece de planes de ordenación del uso del suelo. De hecho, la cobertura del registro de la propiedad es limitada incluso en algunas áreas urbanas. El resultado de todo ello es un desarrollo urbano desorganizado, que reduce además la capacidad de los municipios para recaudar impuestos sobre la propiedad (los cuales deberían representar una parte considerable de sus ingresos). Con todo, la Secretaría Nacional del Catastro está adoptando algunas medidas, en concreto para corregir los casos de doble escrituración o titulación de la propiedad, en los que una misma parcela tiene varios “propietarios”. En la actualidad, de hecho, en un país cuya superficie es de 400 000 km², hay casi 500 000 km² escriturados.

No pocas deficiencias en el ordenamiento del suelo obedecen a la existencia de diferentes estructuras de gobernanza en la materia. Al respecto, siendo crucial la función que los municipios cumplen en el proceso de registro de terrenos, no existe sin embargo un órgano regulador que oriente y supervise sus actividades en el marco de ese proceso. Al igual que sucede en algunas áreas urbanas, los municipios carecen de los recursos humanos y la capacidad necesaria para aplicar las ordenanzas en materia de uso del suelo. Con todo, la Secretaría Nacional de Planificación ha tomado medidas para ayudar a los gobiernos locales a desarrollar planes municipales de desarrollo sostenible. Puesto que los municipios dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central, se les podría animar a destinar parte de esos recursos al desarrollo de capacidades locales. Además, más allá del incentivo fiscal que tienen los municipios para mejorar el registro de la propiedad (a saber, el aumento de sus ingresos tributarios), la actualización del registro de la propiedad exige adoptar una perspectiva territorial. A nivel nacional, aplicar una estrategia de ordenamiento del suelo se hace difícil por la falta de una legislación adecuada que regule la planificación de sus usos. En el marco general de la puesta en práctica de la Nueva Agenda Urbana, Paraguay tiene la oportunidad de aplicar una agenda territorial para el desarrollo de ciudades y municipios que esté presidida por los principios de sostenibilidad, inclusión y resiliencia.

Corregir las deficiencias en el ordenamiento del suelo podría contribuir decisivamente a reducir las desigualdades territoriales entre áreas urbanas y rurales. El acceso a títulos de propiedad, recursos financieros, innovación tecnológica, educación e infraestructuras básicas y de producción permite reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante los riesgos a los que está expuesta la actividad agrícola (Arce y Arias, 2015, De Waroux et al., 2016). En Paraguay la mayoría de los agricultores carecen de un título de propiedad definitivo, lo que agrava las diferencias de ingresos y en el acceso a servicios públicos (educación, sanidad, infraestructuras) y asistencia técnica. La falta de título de propiedad impide aportar en garantía el bien raíz, dificultando así el acceso a los mercados financieros. Integrar el ordenamiento del suelo en la agenda de desarrollo del país será un elemento crucial para garantizar la sostenibilidad social, económica y ambiental de Paraguay.

Notas

1. La Secretaría del Ambiente (SEAM) destaca la presencia de pesticidas en las vías fluviales, así como altos niveles de plomo, cromo y mercurio. Estudios recientes también apuntan a la existencia de glifosato en cultivos.

2. Los “paraísos de la contaminación” (*pollution havens*) causan gran preocupación en Paraguay y podrían explicar los altos niveles de deforestación y contaminación en la región del Chaco.
3. El consumo mundial de soja ha estado impulsado por los mercados europeos y China. Más del 90% de la producción mundial procede de seis países: Brasil, Estados Unidos, Argentina, China y Paraguay. Los principales destinos de las exportaciones de soja de Paraguay son Rusia, Alemania, México y España.
4. Con arreglo a esta ley, por “servicios ambientales” se entiende servicios dedicados a la gestión, preservación y recuperación de las funciones del ecosistema que benefician directa o indirectamente a las “poblaciones”.

Referencias

- Arce, C. y D. Arias (2015), “Paraguay agricultural sector risk assessment: Identification, prioritisation, strategy and action plan”, *World Bank Group Report*, n°. 93943-PY, World Bank Group, Washington, DC.
- Banco Central del Paraguay (BCP) (2017), Boletín de Cuentas Nacionales. <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-cuentas-nacionales-anales-i370>.
- Banco Mundial (2017), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), World Bank Group, Washington, DC.
- Blanco, G. et al. (2017), “Energy transitions and emerging economies: A multi-criteria analysis of policy options for hydropower surplus utilization in Paraguay”, *Energy Policy*, 2017. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421517303579>.
- CAIT Climate Data Explorer (base de datos), World Resources Institute. <http://cait.wri.org>.
- Callisto, M. et al. (2013), “Eutrophication of lakes” in *Eutrophication: Causes, Consequences and Control*, Springer Netherlands, Dordrecht.
- De Waroux, Y. et al. (2016), “Land-use policies and corporate investments in agriculture in the Gran Chaco and Chiquitano”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 113, n°. 15, pp. 4021-4026.
- DGEEC (2015a), *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares, 2015*. <http://www.dgeec.gov.py/index.php>.
- DGEEC (2015b), *Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025*. Revisión 2015.
- DGEEC (2012), *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares, 2012*. http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2012/principales_resultados_EPH2012.pdf.
- DNRA (2017), Dirección Nacional de Registro de Automotores. Informe Estadístico, Asunción. <http://www.pj.gov.py/contenido/155-direccion-del-registro-de-automotores/1479>.
- CEPAL (2016), *Desafíos de la seguridad hídrica en América Latina y el Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Enerdata (2015), *Indicators on agriculture and fishing* (presentación), Taller de trabajo técnico del Proyecto BIEE / Mesoamérica, Base de Indicadores de Eficiencia Energética, Unidad de Planeamiento Minero Energética, Bogotá.
- FAO (2017), *Food and Agriculture Statistics* (database), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma.
- FAO (2016), *Global Forest Resources Assessment 2015: How are the World's Forests Changing?*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, <http://www.fao.org/3/a-i4793e.pdf>.
- FAOSTAT Emissions Database, <http://www.fao.org/faostat/en/#home>.
- Fundación Bariloche (2015), *Elaboración de la prospectiva energética de la República de Paraguay 2013-2040*, Itaipú Binacional, Fundación Parque Tecnológico Itaipú y Universidad Corporativa Itaipú, Asunción. Noviembre 2015.
- GNESD (2015), “Access to energy services in Latin America and Caribbean: Lessons learned from the Paraguay case study”, *Country Report (Paraguay)*, Global Network on Energy for Sustainable Development, Copenhagen.
- López Arias T. et al. (2013), “Diagnóstico Ecotoxicológico y genotóxico de los afluentes del lago Ypacarai, mediante bioensayos con *Daphnia magna* Straus, *Danio rerio*, *Lactuca sativa* L y *Allium cepa* L.”, Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Asunción.

- Maennling, N. y P. Toledano (2013), "Leveraging Paraguay's hydropower for sustainable economic development", Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, Nueva York.
- MOPC (2011), *Situación de Energías Renovables en el Paraguay*, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Asunción.
- MOPC/VMME (2013), *Producción y Consumo de Biomasa Sólida en Paraguay*, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Viceministerio de Minas y Energías, Asunción.
- OCDE (2017a), *Green Growth Indicators*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268586-en>.
- OCDE (2017b), *Agricultural Policies in Costa Rica*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269125-en>.
- OCDE (2016), *Evaluation insights: forests and sustainable forest management*, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/Evaluation-Insights-Forests-Final.pdf>.
- OCDE (2015), *OECD Environmental Performance Reviews: Brazil 2015*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264240094-en>.
- OCDE/AIE (2017), *World Energy Outlook 2017*, http://www.iea.org/bookshop/750-World_Energy_Outlook_2017.
- OLADE (2017), *Boletín Informativo de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)*, Julio.
- Pagiola, S., y G. Platais, (2016), "Payments for environmental services", *Environment Strategy Notes*, n° 3, World Bank Group, Washington, DC.
- OPS/AIDIS/BID (2010), *Informe de la Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe 2010*, Organización Panamericana de la Salud, Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS) y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Sauer, I.L. et al. (2015), "Bolivia and Paraguay: a beacon for sustainable electric mobility?" *Renewable Sustainable Energy Reviews* 51, pp 910-925, Elsevier, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032115006103>.
- UNICEF/WHO (2013), *Ending preventable child deaths from Pneumonia and Diarrhoea by 2025*, World Health Organization/The United Nations Children's Fund, París.
- Viceministerio de Minas y Energía (2017), "Reseña energética. Dirección de Recursos Energéticos", http://www.ssme.gov.py/vmme/index.php?option=com_content&view=article&id=1213&Itemid=598.
- WHO/OMS (2017), *World Health Statistics [Estadísticas Sanitarias Mundiales]* (base de datos), World Health Organization, Ginebra.
- WHO/OMS (2015), "MCEE-WHO methods and data sources for child causes of death 2000-2015", World Health Organisation and Maternal Child Epidemiology Estimation. Ginebra. http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/ChildCOD_method_2000_2015.pdf.
- WHO/OMS (2011), "Air quality guidelines, target values, standards and objectives" [Guías de calidad del aire], World Health Organization, Ginebra.
- Willaarts et al. (2014), "Seguridad hídrica y alimentaria en América Latina y el Caribe: Implicaciones regionales y globales", Fundación Botín, Cantabria.
- WLT (2017), *Saving the Paraguayan Wilderness* (sitio web), World Land Trust, Suffolk, Reino Unido. <http://www.worldlandtrust.org/projects/paraguay>.
- WWF (2017a), *State of the Atlantic Forest*, World Wildlife Fund, Puerto Iguazú, Argentina.
- WWF (2017b), *Southern South America: Bolivia, Paraguay, and Argentina* (sitio web), World Wildlife Fund, <https://www.worldwildlife.org/ecoregions/nt0210>.
- WWF (2017c), *Guardianes del Acuífero* (sitio web), World Wildlife Fund, http://www.wwf.org.py/que_hacemos/proyectos/campana_acuifero_patino.
- WWF (2016), *Análisis social, económico y ambiental de la producción de soja y carne en Paraguay*, World Wildlife Fund, Asunción.
- WWF (2014), *The Growth of Soy: Impacts and Solutions*, World Wildlife Fund, Gland, Suiza.
- WWF (2011), *Making a pact to tackle deforestation in Paraguay*. World Wildlife Fund, <http://international.treefoundation.org/wp-content/uploads/2011/04/Paraguay-FINAL-30-march-2011.pdf>.

Capítulo 5

Allanando el camino hacia un desarrollo sostenible, la paz, la justicia y unas instituciones fuertes

Unas instituciones sólidas son esenciales para crear riqueza y mantener la paz, el orden y la seguridad. A su vez, la buena gobernanza es fundamental para la legitimidad de las instituciones y para suministrar bienes y servicios de alta calidad a la población. En el presente capítulo se investigan los aspectos relativos a la buena gobernanza. El capítulo comienza analizando las características de la democracia y el Estado de Derecho de Paraguay. A continuación, se examina el marco relativo a la integridad del sector público y las estrategias existentes para luchar contra la corrupción, y después se hace una evaluación de las estrategias para promover la apertura, en particular la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Después se exponen los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles e instituciones del gobierno. Con posterioridad, se examina la satisfacción con los servicios públicos por grupos socioeconómicos y si las diferencias podrían indicar la falta de una respuesta diferenciada hacia los grupos más vulnerables. Por último, explica que se requiere una base sólida de estadísticas oficiales de alta calidad que sustenten la formulación de políticas y mejoren la transparencia en Paraguay.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

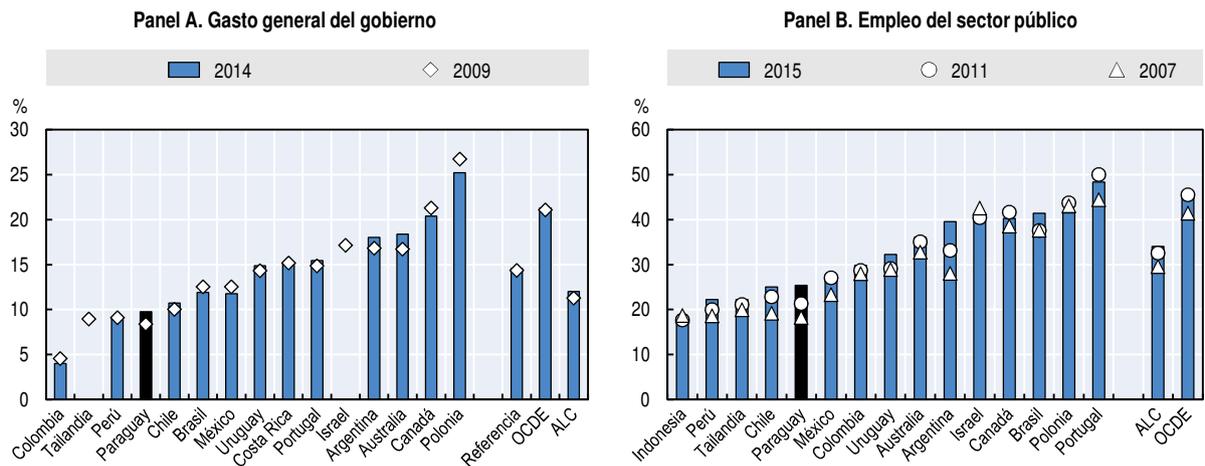
La capacidad del gobierno de Paraguay es comparativamente limitada

Un gobierno está compuesto de la memoria institucional acumulada, unos funcionarios públicos con buena formación y suficientes recursos financieros para desempeñar sus tareas. Asimismo, los gobiernos son responsables de garantizar los derechos fundamentales requeridos para mantener la paz y el orden social, así como para suministrar bienes y servicios a los ciudadanos. Aunque dichos bienes y servicios pueden ser suministrados a través de varios canales (de forma directa o por subcontratación) los gobiernos son los responsables últimos ante los ciudadanos. Asimismo, se espera que los gobiernos respeten unos altos niveles éticos, tengan en cuenta las opiniones de la población y asignen los recursos de modo eficiente.

A medida que Paraguay acelere su desarrollo económico y social, cabe esperar que el tamaño de la clase media y sus expectativas aumenten, así como el número y la complejidad de las tareas que requieren intervención pública. En comparación con los países de América Latina y el Caribe (ALC) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el sector público de Paraguay es relativamente pequeño. En 2015, el gasto público alcanzó un 25% del PIB nacional, frente a un 34% de los países de ALC y un 45% de los países de la OCDE. En consecuencia, el porcentaje del sector público en el empleo total es relativamente bajo, un 9.8%, en comparación con los promedios de los países de ALC (12%) y de la OCDE (21%). Aunque en los últimos años estas dos cifras porcentuales han aumentado, la capacidad del gobierno sigue siendo relativamente limitada, lo que dificultará sus posibilidades de responder de manera rápida y efectiva a las crecientes expectativas y demandas de los ciudadanos (Gráfico 5.1). Una planificación estratégica de la adecuada estructura de las competencias de la función pública en los próximos años ayudaría al gobierno no solo a cumplir los objetivos estratégicos, sino también a aumentar la eficiencia, receptividad y calidad en la prestación de servicios.

Además de la capacidad real del gobierno, también reviste importancia la forma en que la población percibe el desempeño y la integridad del gobierno. En particular, la confianza en el gobierno es uno de los pilares esenciales sobre los que se construyen la legitimidad y sostenibilidad de un sistema político. Influye en su posibilidad de gobernar y le permite actuar sin recurrir a medios coercitivos. Un grado elevado de confianza es un medio eficaz de reducir los costos de transacción en las relaciones sociales, económicas y políticas (Fukuyama, 1995). Aunque la confianza en el gobierno puede verse afectada por múltiples fenómenos, como los escándalos de corrupción, el desempeño del gobierno y el grado de aprobación del gobierno en el poder, unos niveles sistemáticamente bajos de confianza impedirán la ejecución de las reformas y darán lugar a una menor tasa de cumplimiento de las normas y regulaciones (OCDE 2013b). En 2016 solo un 28% de la población paraguaya afirmaba confiar en el gobierno, tres puntos porcentuales menos que en 2006 (Gráfico 5.2). Para incrementar los niveles de confianza en las instituciones, es preciso mantener y reforzar el compromiso con la inclusión, la transparencia, la eficiencia y la capacidad de respuesta por parte del gobierno (OCDE 2017a).

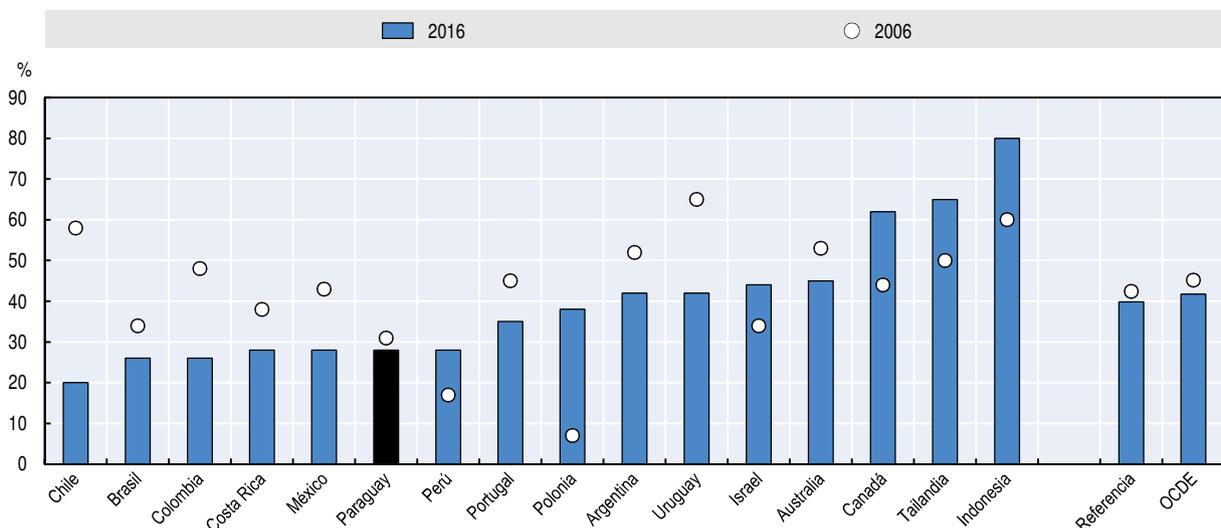
Gráfico 5.1. La capacidad del gobierno de Paraguay sigue siendo comparativamente limitada



Nota: Panel A: La media de la OCDE se basa en los datos del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Los datos de Tailandia e Israel en 2014 no están disponibles.

Fuente: Panel A: Fondo Monetario Internacional (2017), *Perspectivas de la Economía Mundial* (base de datos), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>. Panel B: OIT (2017) ILOSTAT (base de datos), <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang-en/index.htm>. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750377>

Gráfico 5.2. Porcentaje de la población que declara confiar en el gobierno nacional



Fuente: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750396>

Desarrollar unas instituciones sólidas es fundamental para lograr un desarrollo sostenible

La democracia paraguaya se está consolidando

Al exponer su visión para Paraguay en 2030, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) contempla este país como un “Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente y que promueva la igualdad de oportunidades.” El PND reconoce también los avances realizados desde la vuelta de la democracia en 1992 en la protección de los derechos fundamentales y la consolidación de las instituciones democráticas (PND, pp. 37). Tanto la Constitución de 1992 como el código electoral de 1996 prevén el conjunto de derechos y deberes (voto, libertad de

prensa, libertad de expresión, libertad de asociación, derechos de voto) que tradicionalmente se asocian a la democracia. Sin embargo, la consolidación de la democracia ha sido un proceso intrincado (Recuadro 5.1), marcado por tentativas de derrocar al gobierno, golpes de Estado, asesinatos de líderes políticos, elecciones irregulares e impugnadas, y mociones de censura políticas. Así pues, se estima que Paraguay está en fase de consolidar su democracia y algunos estudiosos la consideran una democracia de baja calidad (Barreda y Bou, 2010).

Recuadro 5.1. **Hacia la consolidación de la democracia, un proceso intrincado**

Entre 1954 y 1989, Paraguay fue una dictadura encabezada por el General Alfredo Stroessner. El Estado estaba bajo el control del Partido Colorado de Stroessner y de las fuerzas armadas (Abente Brun, 2011). En 1989, Stroessner fue derrocado en un golpe militar liderado por el General Andrés Rodríguez, que pactó con la oposición política un programa de liberalización económica y –lo que fue decisivo– de reforma de la Constitución de 1967. Después del golpe de Estado, el Partido Colorado (ahora liderado por el General Rodríguez) se proclamó vencedor de las elecciones para el mandato de 1988-1993. Durante ese período, en 1991, tuvieron lugar las primeras elecciones municipales para elegir a los *intendentes* (alcaldes). En comparación con las anteriores elecciones presidenciales, en las que obtuvo aproximadamente un 20% de los votos, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) consiguió un 34% de los votos, consolidando su posición como principal fuerza de la oposición.

En 1991, se convocaron elecciones de representantes para la asamblea constituyente; el Partido Colorado alcanzó una mayoría significativa, con un 55.1% de los votos. La asamblea constituyente optó por un modelo de un ejecutivo débil y un parlamento fuerte (Abente Brun, 2011). El General Rodríguez ejerció cierta presión para incluir un artículo que permitiera su posible reelección; pero, en última instancia, la Constitución estableció una disposición prohibiendo la reelección presidencial. Tras la promulgación de la Constitución en 1992, se convocaron elecciones para 1993.

En las elecciones de 1993, el Partido Colorado se vio sometido a disputas internas para seleccionar su candidato, entre Juan Carlos Wasmosy (representante del ala reformistas del partido) y Luis María Argaña (representante de los sectores más tradicionales del partido, que incluían a varios partidarios tradicionales de Stroessner). Después de las elecciones internas, en las que Wasmosy fue elegido candidato, se alegó fraude (varios años después, miembros de la campaña de Wasmosy admitieron que las elecciones fueron ganadas en realidad por Argaña). Posteriormente, Wasmosy ganó las elecciones nacionales, pero una vez más el proceso electoral fue desordenado y resultó cuestionado hasta el punto de que el ex presidente de EE.UU., Jimmy Carter, que fue invitado para comprobar el proceso, se reunió con los tres candidatos para obtener garantías de que esos problemas electorales no se repetirían.

En las elecciones de 1998, el proceso electoral interno del Partido Colorado fue de nuevo tormentoso, el General Lino Oviedo, que había encabezado un golpe de Estado fallido contra el Presidente Wasmosy, fue nombrado candidato, pero poco después los tribunales militares ordenaron su ingreso en prisión, siendo ratificada esta condena por el Tribunal Supremo. Desde la cárcel, el General Oviedo dio su apoyo a la candidatura de Raúl Cubas Grau como presidente y Luis María Argaña como vicepresidente. Con un 54% de los votos, Cubas fue elegido Presidente en 1998 y poco después conmutó la condena impuesta a Oviedo, dando comienzo una batalla legal entre el gobierno y el Tribunal Supremo. El asesinato del Vicepresidente Argaña generó nueva inestabilidad, que propició que tanto Cubas como Oviedo abandonaran el país. Luis González Macchi, Presidente del Congreso, fue entonces nombrado Presidente; sin embargo, con arreglo a la Constitución, era necesario convocar elecciones para sustituir al Vicepresidente. En las elecciones de 1999, Julio César Franco, del partido opositor PLRA, fue elegido vicepresidente, lo que erosionó la legitimidad de González Macchi como jefe del gobierno, aunque pudo concluir su mandato.

Pese a la reorganización de la oposición, el Partido Colorado mantuvo su hegemonía y en 2003 Nicanor Duarte Frutos fue elegido Presidente, y lideró un gobierno relativamente estable. Sin embargo, en 2007 el Presidente Duarte intentó reformar la Constitución para que permitiera su reelección, lo que dio lugar a movilizaciones populares masivas que obligaron al gobierno a dar marcha atrás en su intento de permitir la reelección.

Recuadro 5.1. Hacia la consolidación de la democracia, un proceso intrincado (cont.)

En 2008, el ex obispo Fernando Lugo, como líder de una coalición de partidos opositores, fue elegido Presidente, rompiendo con la hegemonía de un partido que había durado 61 años. No obstante, en 2012, tras un enfrentamiento entre campesinos y policías, el Presidente Lugo perdió una moción de censura en el parlamento y fue sustituido por el Vicepresidente Federico Franco para el final del período presidencial.

En 2013 se celebraron nuevas elecciones y Horacio Cartés Jara, del Partido Colorado, fue nombrado Presidente. Los intentos recientes de reformar la Constitución para posibilitar la reelección de Cartés y Lugo ocasionaron manifestaciones violentas que dieron lugar a la toma del parlamento por los manifestantes en marzo de 2017.

Fuente: Autores.

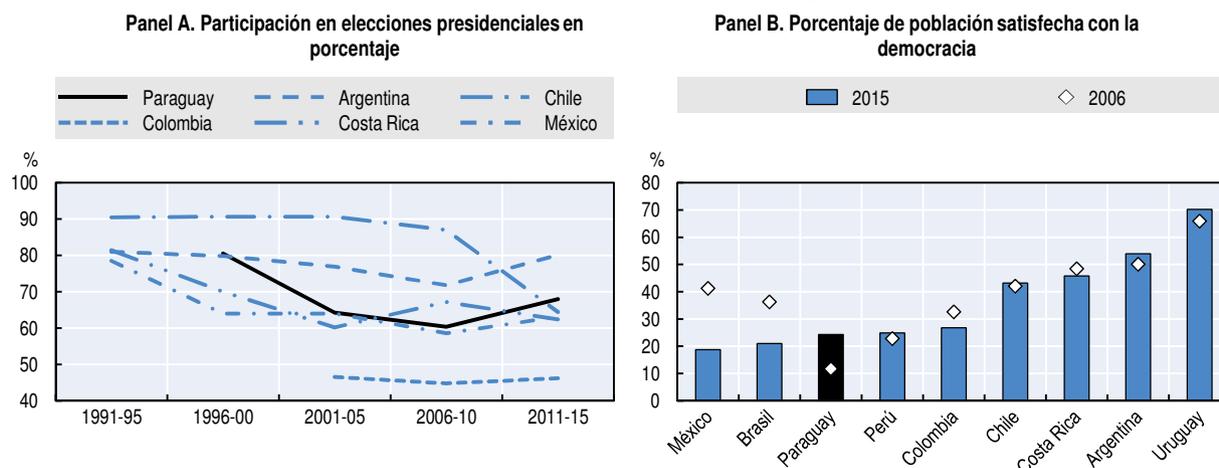
Una característica básica de una democracia sólida es la celebración de elecciones periódicas, que han de ser libres e imparciales. En este contexto, la OCDE reconoce el derecho de las personas a hacer oír su voz en política como un elemento fundamental para mejorar el bienestar (OCDE 2013a; OCDE 2015). El análisis de los datos procedentes de diversas fuentes arroja luz sobre algunas características clave de la democracia paraguaya.

El Panel A del Gráfico 5.3 muestra la participación en las elecciones presidenciales desde 1990, según los datos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). En Paraguay se celebraron elecciones incluso durante la dictadura; no obstante, durante el régimen de Stroessner, las elecciones fueron fraudulentas y los partidos de la oposición no tuvieron ni garantías de imparcialidad ni opción real de acceder al poder (Nickson, 2010). En consecuencia, los datos de participación electoral en Paraguay solo se consideran fiables a partir de las elecciones de 1998, cuando se llevaron a cabo conforme a normas democráticas y se actualizó el censo electoral (Gráfico 5.3, Panel A). En las elecciones presidenciales de 1998, el índice de participación alcanzó el 80%, uno de los más altos de los países de la región durante el período 1996-2000. La participación retrocedió en las dos elecciones siguientes, tocando fondo (60.3%) en 2008 y rebotando hasta el 68% en 2013 (aunque todavía por debajo del nivel registrado en 1998). En Paraguay, según estudios documentados de expertos, la abstención afecta principalmente a los jóvenes y a la población rural (López, 2014).

En comparación con otros países de la región, la participación en las elecciones presidenciales no es especialmente baja en Paraguay. No obstante, la democracia no se circunscribe a las elecciones. Además, el valor de una contienda electoral depende de otras condiciones, como la libertad y equidad, la libre expresión, la fiabilidad de los medios, el derecho de asociación, la existencia de partidos de oposición con libertad de crítica, los derechos de las minorías y la igualdad de trato por el sistema judicial. A juicio de los expertos, estos elementos están vinculados a una concepción liberal de la democracia.

Según Ferrín (2016), que ha efectuado un amplio análisis de los países europeos, una pregunta sobre la satisfacción con la democracia ofrece una medida fiable abreviada de cómo valoran los encuestados el funcionamiento de los elementos de la democracia liberal.¹ Conforme a los últimos datos disponibles del Latinobarómetro, menos de una cuarta parte de los ciudadanos paraguayos están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país, lo que supone la tercera cifra más baja entre el grupo de referencia de países de ALC (Gráfico 5.3, Panel B). No obstante, entre 2006 y 2015, la satisfacción con la democracia aumentó en 12.6 puntos porcentuales en Paraguay, lo que supone el mayor incremento entre los países de referencia de ALC, y pone de manifiesto la resiliencia de las instituciones democráticas en un período salpicado por varios episodios de inestabilidad política (véase el Recuadro 5.1).

Gráfico 5.3. La participación de los votantes en las elecciones nacionales se mantiene estable, pero la satisfacción con la democracia sigue en niveles bajos



Fuente: Panel A: Base de datos IDEA (2017), Base de datos de participación de los votantes (serie de datos), <http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Panel B: Latinobarómetro (2015), "Datos 2015", Banco de Datos (serie de datos), www.latinobarometro.org.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750415>

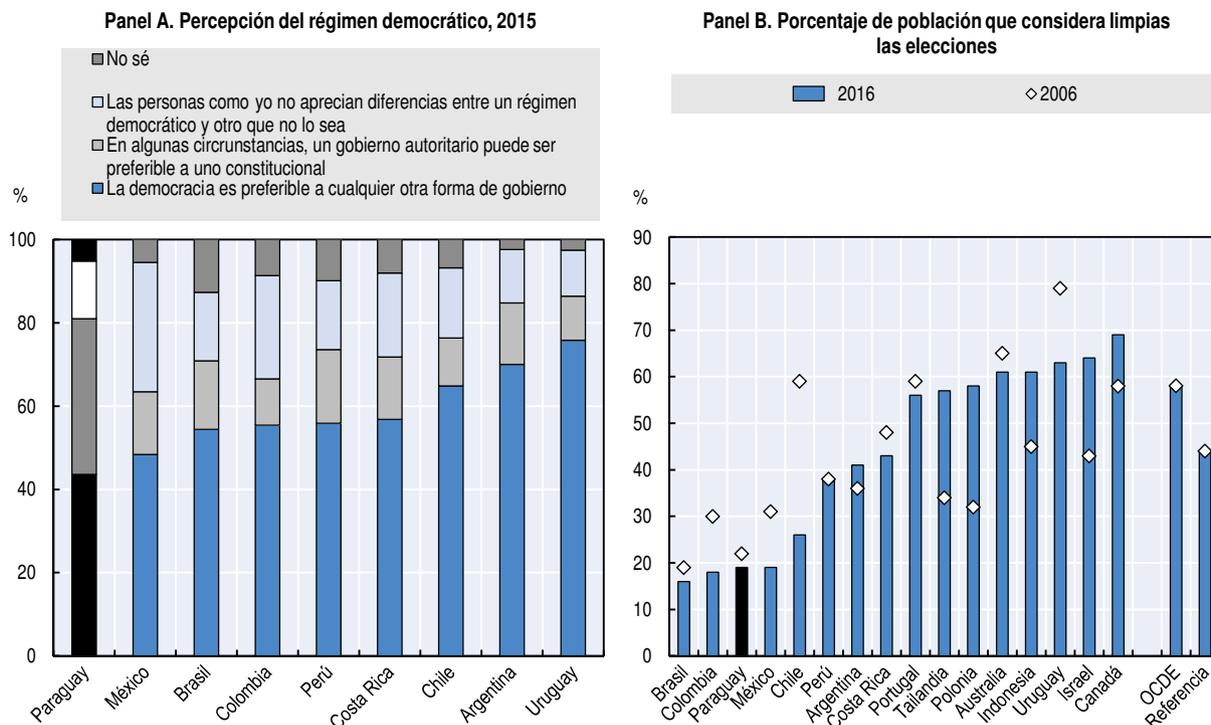
Sin embargo, aún es preciso hacer frente a ciertos retos para la consolidación de las instituciones democráticas. A la pregunta de si están de acuerdo con una serie de afirmaciones sobre la democracia, menos de la mitad de los paraguayos responden que consideran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, el porcentaje más bajo en los países ALC del grupo de referencia. Resulta más preocupante el hecho de que el 37% de la población entienda que, en ciertas circunstancias, es preferible un gobierno autoritario a otro constitucional, lo que ilustra la opinión positiva de algunos sectores de la población acerca de un gobierno autoritario (véase el Gráfico 5.4, Panel A). Por otra parte, menos del 20% de la población cree que las elecciones son limpias, habiendo descendido este porcentaje desde 2006 (véase el Gráfico 5.4, Panel B).

A diferencia de otros países del cono sur (Argentina y Chile), en los que la transición a la democracia se produjo en el marco de una ruptura de la población con la élite gobernante y una derrota democrática o militar de las fuerzas armadas, en Paraguay el proceso fue dirigido por el propio ejército y determinados segmentos de la élite dirigente permanecieron en el gobierno. En otras palabras, mientras que en Paraguay las elecciones marcaron el comienzo de la transición (véase el Recuadro 5.1), en Chile y Argentina supusieron el final de la misma (Juárez, 2015). Promover más la participación política y asegurar la aplicación efectiva de los valores democráticos, tales como la fiabilidad y diversidad de los medios y la consolidación de los partidos de oposición y el respeto por ellos es esencial para proteger los derechos humanos y mantener la paz y el orden social en años futuros.

Por último, aunque ciertamente el voto es el medio más común por el que las personas controlan el nombramiento de los cargos públicos, existen otras formas a través de las que pueden influir en las decisiones políticas de esos cargos y en el sistema político (Boarini y Díaz, 2015). Los ciudadanos pueden expresar sus opiniones políticas firmando un petitorio, incorporándose a una organización política o participando en una manifestación o concentración política, entre otras actividades. Estas actividades son relevantes ya que pueden actuar como medida correctiva de las políticas públicas manifestando las opiniones y necesidades de la gente, manteniendo la vigilancia política de los ciudadanos y mejorando

la calidad de la democracia (OCDE, 2011). En este contexto, un importante indicador de la propensión de las personas a intervenir en actividades políticas distintas de la emisión del voto es el porcentaje de la población que ha manifestado su opinión a un funcionario público. En 2016, solo un 8% de la población paraguaya declaró haber expresado su opinión a un funcionario público en el último mes, lo que representa el porcentaje más bajo del grupo de referencia (Gráfico 5.5). Asimismo, por detrás de Chile (10 puntos porcentuales [pp]), Paraguay acusó el segundo mayor descenso de esta variable entre 2016 y 2006 (8 pp.).

Gráfico 5.4. **Porcentaje de la población que considera que un gobierno autoritario podría estar justificado y porcentaje que considera que las elecciones son limpias**



Fuente: Panel A: Latinobarómetro (2015), "Datos 2015", Banco de Datos (serie de datos), www.latinobarometro.org. Panel B: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750434>

Perseverar en el fortalecimiento del sistema judicial es crucial para asegurar el Estado de Derecho

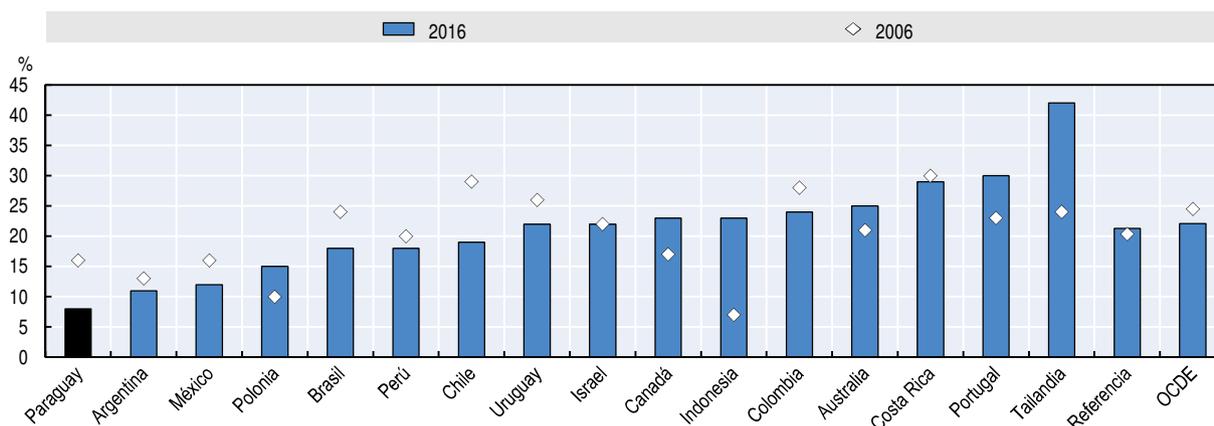
Para fortalecer la independencia del poder judicial, la Constitución de 1992 destinó un 3% del presupuesto nacional al financiamiento de la judicatura. Tal como prevé la Constitución, la responsabilidad de administrar justicia compete al poder judicial, que integran la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y juzgados.² El Consejo Superior de la Magistratura es un órgano independiente responsable de seleccionar y proponer candidatos a puestos del sistema judicial, así como impartir formación jurídica especializada en la escuela judicial. Está integrado por representantes de los tres poderes del Estado, de la abogacía y la universidad.³

La Corte Suprema es la máxima autoridad para la administración de justicia; cuenta con nueve miembros llamados ministros de la Corte Suprema,⁴ y se divide en tres salas: constitucional, civil y comercial, y penal. Las funciones básicas de la Corte Suprema son: supervisar todos los órganos del poder judicial; resolver los conflictos de jurisdicción

y competencia entre los diferentes tribunales; adoptar sus propios reglamentos y procedimientos; conocer de los asuntos que le atribuya la ley; conocer de los procedimientos de *habeas corpus*, sin perjuicio de la jurisdicción de otros juzgados y tribunales; conocer de los recursos de inconstitucionalidad; actuar como tribunal de segunda instancia en los supuestos previstos por la ley; suspender preventivamente a los jueces sujetos a un procedimiento judicial, hasta que se dicte una decisión final; supervisar las instituciones de detención y prisión; y asesorar sobre los conflictos de competencia entre el ejecutivo y los departamentos, así como entre los departamentos y los municipios.

Gráfico 5.5. En comparación con el grupo de referencia, el porcentaje de la población paraguaya que ha expresado su opinión a un funcionario público es muy bajo

Porcentaje de la población que ha expresado su opinión a un funcionario público



Fuente: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750453>

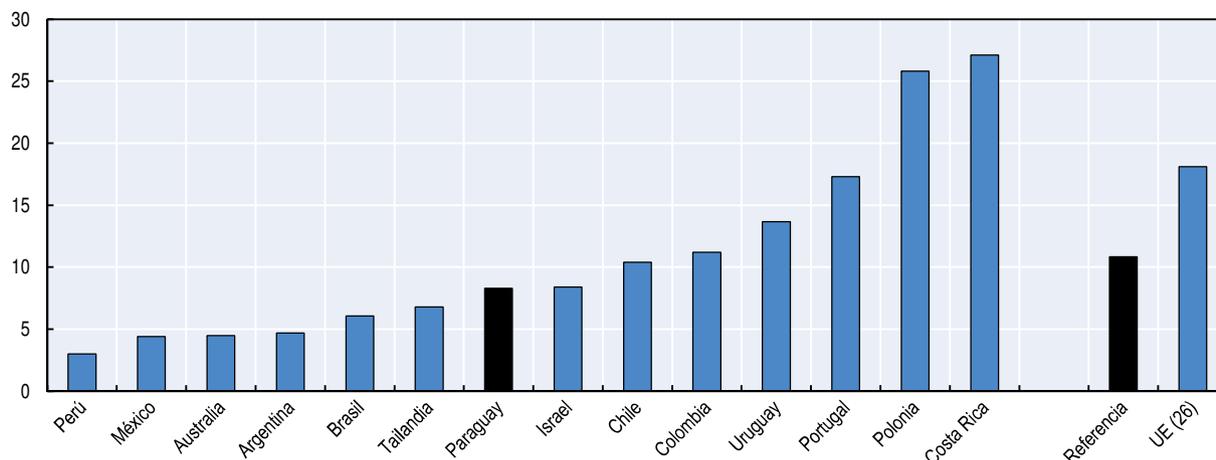
Además de su función básica de administrar justicia, la Corte Suprema de Paraguay ejerce una gama muy amplia de funciones, entre ellas: a) seleccionar a miembros de tribunales, jueces y fiscales de entre los candidatos propuestos por el Consejo Superior de la Magistratura; b) recibir el juramento de los magistrados, fiscales y otros funcionarios relevantes; c) nombrar a los ministros de la Corte Suprema que llegarán a ser miembros del Consejo Superior de la Magistratura; d) nombrar al superintendente general de justicia a propuesta de la superintendencia; e) elaborar el proyecto de presupuesto de la administración de justicia, etcétera.

El sistema judicial de Paraguay se enfrenta a varios problemas para cumplir su objetivo de administrar justicia de forma puntual, transparente e imparcial. Por ejemplo, el país tiene un número de jueces relativamente bajo –únicamente 7 por cada 100 000 habitantes– en comparación con los 11 del grupo de referencia y los 18 de los países de la Unión Europea (Gráfico 5.6), lo que plantea dificultades a una administración eficiente de justicia. Además del número relativamente bajo de jueces, hay que hablar del abanico de funciones que deben desempeñar (antes especificado) más allá de la administración de justicia.

A la luz de los últimos datos disponibles, solo un 28% de los paraguayos confían en la justicia, un nivel sustancialmente inferior al del grupo de referencia (42%) y de la OCDE (54%). Por otra parte, por características socioeconómicas, los resultados indican que las personas que habitan en áreas urbanas (32%) confían más en el sistema judicial que los que viven en áreas rurales (25%). Asimismo, las personas con la educación terciaria cursada (40%) tienden a confiar más en la justicia que aquellos con un menor nivel de educación. Por grupos de

ingresos, la tendencia es similar: las personas comprendidas en los quintiles de ingresos más altos tienen más confianza en la justicia (Gráfico 5.7). Las diferencias en los niveles de confianza entre los distintos grupos pueden deberse a su mayor o menor capacidad de superar las barreras de acceso a la justicia; dichas barreras pueden ser geográficas (proximidad), económicas o culturales (p. ej., la creencia de que el sistema judicial es solo para unos pocos privilegiados). A pesar de los recientes esfuerzos por facilitar el acceso a la justicia (Recuadro 5.2), el sistema aún se percibe como distante y receptivo únicamente a las necesidades de unos pocos privilegiados (ISSAT, 2015).

Gráfico 5.6. Número de jueces por cada 100 000 habitantes, 2015



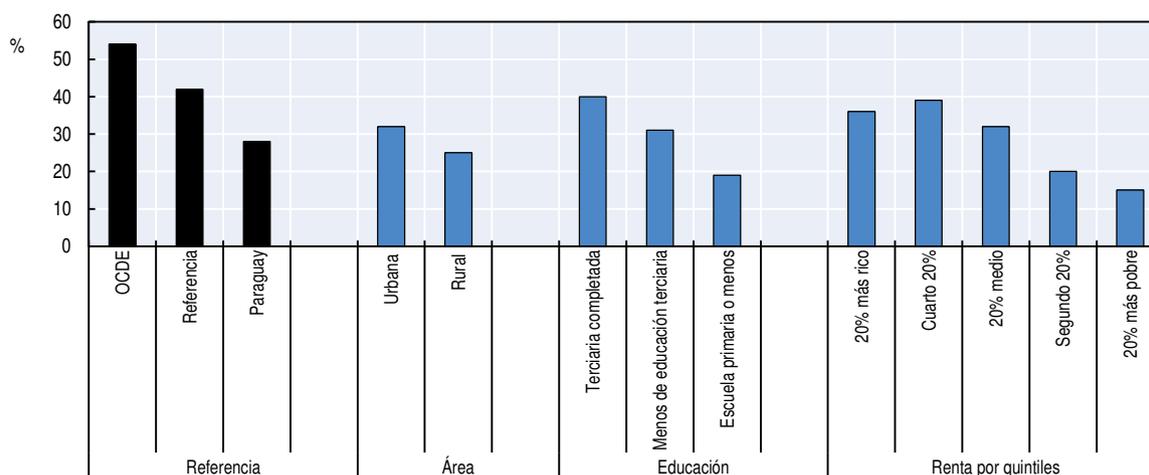
Nota: Los datos de Costa Rica son de 2014. Los datos de Israel, Uruguay y Brasil son de 2011. Los datos de Uruguay y Brasil proceden de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). Los datos de Canadá e Indonesia no están disponibles. Los jueces y magistrados profesionales son funcionarios a tiempo completo o parcial, autorizados para conocer de procedimientos civiles, penales y de otro tipo, incluso en tribunales de apelación, así como para dictar decisiones en un tribunal.

Fuente: ONUDD (2017), Estadísticas de delincuencia y justicia penal, <http://www.unodc.org/unodc/fr/data-and-analysis/statistics/crime.html>; CEPEJ (2017) para la media de la UE (26).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750472>

Gráfico 5.7. Las personas comprendidas en los quintiles de ingresos más altos tienen más confianza en la justicia

Porcentaje de la población que afirma confiar en la justicia, 2016



Fuente: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750491>

Una última inquietud es el grado de independencia judicial en Paraguay. Ciertamente, la Constitución de 1992 mejoró la estructura institucional dotando de un presupuesto fijo al poder judicial, modificando el sistema de selección de jueces y creando el SJC, ampliando la duración del cargo de los ministros de la Corte Suprema (de cinco años, en sintonía con el mandato presidencial, a plazo indefinido hasta los 75 años de edad) y ampliando el rango de poderes constitucionales de la Corte Suprema.

Sin embargo, los expertos siguen considerando que la independencia judicial en Paraguay es deficiente (Turner 2010, Basabe-Serrano 2015). Esta circunstancia ha sido atribuida a la extendida influencia de instituciones informales existentes durante la dictadura y profundamente arraigadas en el sistema político y judicial de Paraguay (Basabe-Serrano, 2015). Los mecanismos que amenazan la independencia judicial en Paraguay son la cooptación (sistema usado por los políticos para nombrar jueces receptivos a sus intereses), el clientelismo (el intercambio de favores judiciales entre jueces y políticos) y la corrupción judicial (el ejercicio de la autoridad pública en beneficio particular del personal judicial). Según varios estudiosos (Seligson 1998; Vial, Orrego y Alcaraz 2006), la permanencia de estas pautas explica los bajos niveles de confianza en la justicia y el hecho de que no hayan aumentado tras los cambios institucionales introducidos a raíz del retorno de la democracia. En general, la vigencia universal del principio del Estado de Derecho queda en entredicho por un sistema judicial con una capacidad limitada y cuyas actividades van más allá de la aplicación de la ley.

Recuadro 5.2. Las Casas de Justicia

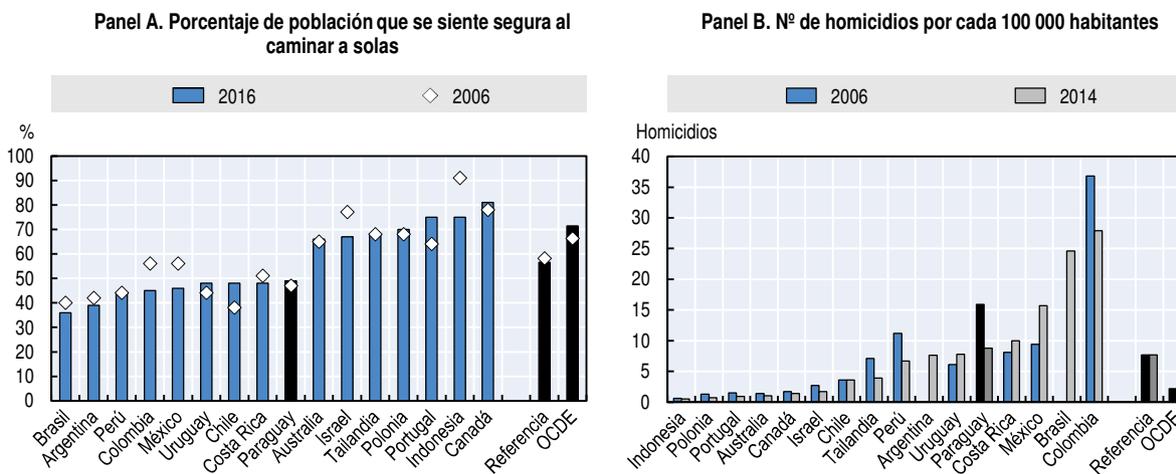
Desde 2015, Paraguay empezó a crear Casas de Justicia, sobre la base de las instituciones francesas de igual nombre (*maisons de justice et du droit*), que tienen por objeto facilitar el acceso de la población vulnerable al asesoramiento y servicios jurídicos. Hasta la fecha, solo una de esas casas (ubicada en Concepción) está plenamente operativa, pero está previsto establecer más en otras regiones del país. Las Casas de Justicia ofrecen los siguientes servicios básicos: a) orientación e información jurídica; b) asistencia legal; c) defensa o representación legal; d) resolución de conflictos por mediación extrajudicial; e) atención integral a mujeres, niños y otros grupos en situación de vulnerabilidad, así como coordinación de la prestación de servicios de salud. Las Casas de Justicia pueden ofrecer también servicios adicionales en cuestiones específicas que requieran asistencia legal (p. ej., problemas de acceso a la identidad, legalización de terrenos y títulos, conflictos de vecindad, violencia doméstica, pensiones alimenticias y de apoyo a hijos, etc.). La población a la que se dirigen las Casas de Justicia son las personas en situación de vulnerabilidad, prestándose atención integral a algunos grupos (p. ej., mujeres, niños, discapacitados y miembros de poblaciones indígenas), si fuera necesario. En este contexto, los facilitadores judiciales, líderes de la comunidad que trabajan por promover el acceso a la justicia y están integrados en un programa dirigido por el poder judicial, se consideran actores clave en las Casas de Justicia.

La inseguridad es relativamente elevada, con mayor prevalencia en las zonas fronterizas

La seguridad individual viene determinada por la mayor o menor vulnerabilidad de las personas a un amplio abanico de amenazas y el grado de seguridad que sienten. Según el Latinobarómetro, al preguntar cuál era el principal problema del país en 2015, la primera respuesta, con un 24.5% de los paraguayos, fue la delincuencia y la seguridad pública. Del

mismo modo, 50% de los paraguayos no se sienten seguros al caminar a solas de noche, que es la cifra más alta entre los países de ALC comprendidos en el grupo de referencia (véase el Gráfico 5.8, Panel A). Sin embargo, los datos son contradictorios. Aunque permanece en el extremo alto del grupo de referencia, la tasa de homicidios retrocedió desde 15.9 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2006 a 8.8 en 2014 (Gráfico 5.8, Panel B). No obstante, las tasas de homicidios varían entre los departamentos, oscilando entre 94.5 homicidios por cada 100 000 habitantes en Amambay y 2.4 en Cordillera (Gráfico 5.9).

Gráfico 5.8. La tasa de homicidios ha bajado, pero la percepción de inseguridad se mantiene alta



Nota: Los datos de Canadá son de 2013. Los datos de Israel son de 2012. Los datos de Indonesia son de 2008.

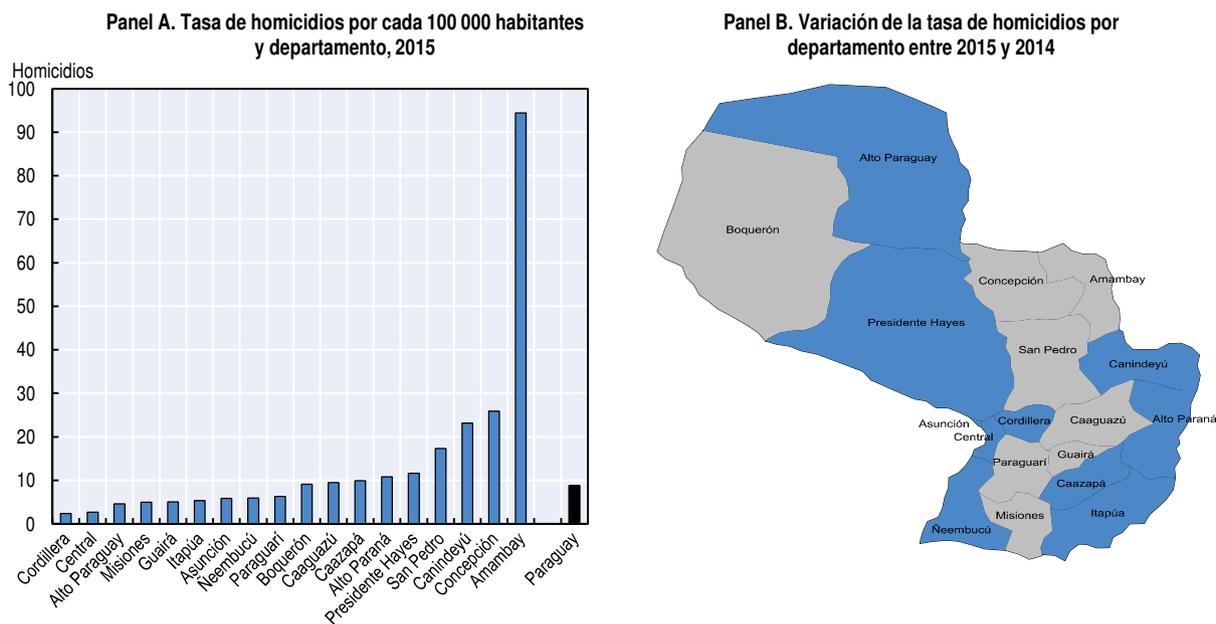
Fuente: Panel A: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos). Panel B: Banco Mundial (2017a), Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial (base de datos), Washington, DC, <http://data.worldbank.org>; OCDE (2017b), serie de datos de sanidad, <https://data.oecd.org/health.htm>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750510>

Los departamentos que sufren mayores tasas de homicidios (Amambay, Concepción, Canindeyú y San Pedro) tienen todos ellos frontera con Brasil o se sitúan próximos a ella (Gráfico 5.9). Dichos departamentos son la zona de operaciones del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), un grupo guerrillero que empezó a actuar, al menos, a principios de los años 1990 en Paraguay (Recuadro 5.3). Por otra parte, esta frontera se distingue por su gran porosidad, siendo habitual el contrabando y el tráfico ilícito, lo que contribuye a acentuar la debilidad institucional. Según la ONUDD, en esta región Paraguay es el mayor productor de marihuana y representa en torno a un 15% del tráfico mundial de esta droga. Por otra parte, la ausencia de mecanismos eficientes de control aéreo ha hecho de Paraguay un país de tránsito para los vuelos en los que se transportan drogas como la cocaína desde Bolivia y Perú (ISSAT, 2015).

A partir de 2013, el gobierno lanzó una operación a gran escala (el “Plan Hendy”) de lucha contra el contrabando, intensificando los controles. Además, a principios de 2014 se creó una unidad especializada de lucha contra el contrabando en la Oficina de la Fiscalía, que opera principalmente en Asunción y su área metropolitana. Pese a todos estos esfuerzos, el contrabando aún está extendido y produce enormes pérdidas económicas al gobierno paraguayo. Los traficantes de drogas y armas, los falsificadores y blanqueadores de capitales continúan aprovechando las debilidades de los órganos de orden público del país y la porosidad de las fronteras para cometer actividades delictivas en territorio paraguayo. En conclusión, la inseguridad es relativamente elevada en Paraguay, con mayor prevalencia en las zonas fronterizas.

Gráfico 5.9. Las tasas de homicidios difieren



Nota: Panel A: Los datos de Neembecú son de 2014. Panel B: En los departamentos en gris, la tasa aumentó, mientras que en los departamentos en azul, disminuyó.

Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2017).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750529>

Recuadro 5.3. El Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)

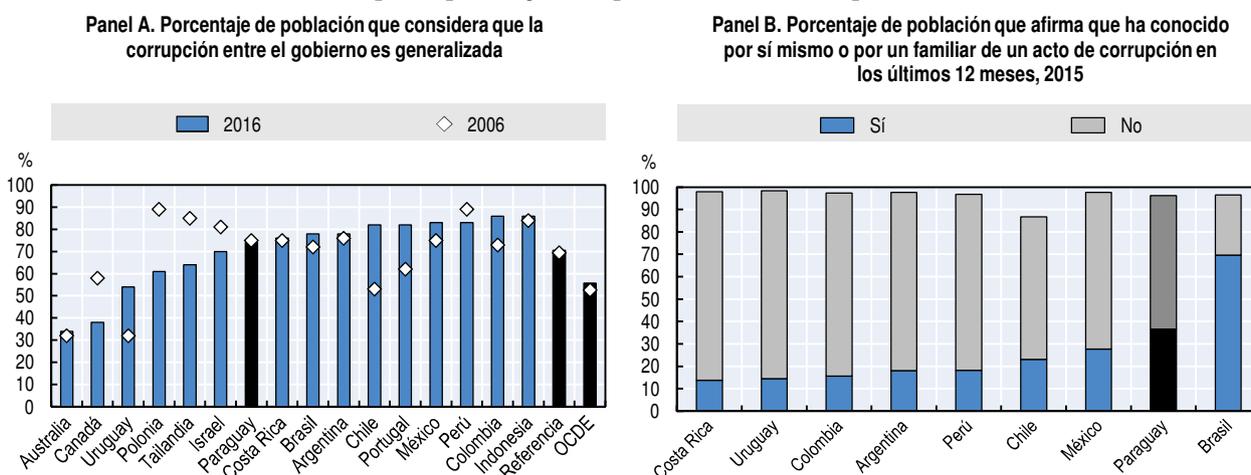
El Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) es un grupo revolucionario que actúa al menos desde 1992 principalmente en los departamentos de Concepción y San Pedro, pero con presencia esporádica en los departamentos de Caaguazú y Canindeyú. Este grupo se autocalifica de marxista y su misión expresa es abolir el “sistema burgués y parlamentario liberal” para sustituirlo por un régimen de congresos populares. Desde su nacimiento, el EPP ha cometido más de 100 acciones armadas, entre ellas secuestros, ataques a la propiedad, atentados a puestos militares y policiales aislados, colocación de explosivos contra medios de comunicación y contra una oficina sucursal de la fiscalía general, así como dos ataques a torres eléctricas (McDermott, 2015). Las estimaciones del tamaño del grupo oscilan entre 30 y 50 guerrilleros a tiempo completo y hasta 200 miembros si se incluye su red logística extendida, que suministra al núcleo del grupo alimentos y servicios continuados de inteligencia. Una de sus principales fuentes de financiamiento han sido los secuestros por motivos económicos. Se han producido 27 secuestros vinculados al EPP y, en la mayoría de las ocasiones, las víctimas pertenecían a la clase dirigente de Paraguay. Por ejemplo, una de las acciones más conocidas del EPP fue el secuestro y asesinato de Cecilia Cubas en 2004, hija del ex presidente Raúl Cubas. Asimismo, los datos recientes indican que es muy probable que el EPP extorsione a los cultivadores de marihuana en su área de influencia y podrá también estar cultivando sus propias cosechas (McDermott, 2015). El EPP está vinculado con otros grupos revolucionarios de la región y está acreditado que ha recibido formación y asesoramiento de la guerrilla Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC). Históricamente la lucha contra el EPP estuvo dirigida por la policía, pero tras la llegada del Presidente Cartes se promulgó un decreto en 2013 permitiendo utilizar el ejército para la seguridad interior, y se creó una Fuerza Operativa conjunta, dirigida por el ejército y dependiente directamente de la presidencia, lo que intensificó las rivalidades entre la policía y las fuerzas armadas. Sin embargo, el ejército carece de la tecnología adecuada y sus servicios de inteligencia son limitados, por lo que sus resultados en la lucha contra el EPP han sido relativamente pobres. Asimismo, el incremento de las presiones para lograr resultados han suscitado acusaciones de abusos de los derechos humanos y operaciones de mano dura (McDermott, 2015).

Fuente: Autores.

Si bien Paraguay ha avanzado en el desarrollo de un sistema de integridad exhaustivo y coherente, garantizar su eficacia sigue constituyendo un gran reto

Normalmente la corrupción se define como el abuso del poder atribuido para conseguir ganancias privadas (Transparencia Internacional, 2016b). La mayor parte de las prácticas de corrupción tienen lugar en las interrelaciones entre el sector privado y el sector público. En concreto, la corrupción afecta a la toma de decisiones, en el sentido de que se destinan recursos a actividades improductivas, en detrimento de las que sí lo son. Por ejemplo, los funcionarios públicos corruptos tienen incentivos para crear cuellos de botella y trámites burocráticos artificiales, con el fin de favorecer la extracción de rentas, ocasionando ineficiencias burocráticas, o podrían optar por elegir modalidades de contratación y proyectos que faciliten el cohecho.

Gráfico 5.10. La percepción y la experiencia de corrupción son elevadas



Fuente: Panel A: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos). Panel B: Latinobarómetro (2015), "Datos 2015", Banco de Datos (serie de datos), www.latinobarometro.org.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750548>

Un nivel alto de percepción de corrupción erosiona el capital social y desvía los recursos financieros apartándolos de la inversión en desarrollo y bienestar, y ha sido relacionado con una disminución de la confianza en las instituciones públicas (OCDE 2013a, OCDE, 2015). Por otra parte, desincentiva a los ciudadanos a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales y legales, debilitando así la capacidad general de los gobiernos de ejecutar las políticas públicas. Aunque a corto plazo, la corrupción puede "engrasar los engranajes del gobierno", a largo plazo socava el crecimiento económico e intensifica los problemas ambientales, sociales y sanitarios (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2009; Djankov et al., 2009; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 2002; Mauro, 1995).

Según la Encuesta Mundial de Gallup World, un 74% de los paraguayos considera que la corrupción es generalizada entre el gobierno, una cifra ligeramente superior a la media del grupo de referencia (71%). Asimismo, en el caso de Paraguay, esta cifra se ha mantenido prácticamente invariable desde 2006. Conforme a Erlingsson y Cristinsson (2016), la percepción de la corrupción puede verse modulada por varios factores, como la disponibilidad de información (p. ej., un escándalo ampliamente difundido), factores ideológicos (p. ej., exageración de la percepción de la corrupción tras un cambio de gobierno)

y experiencias directas de corrupción (p. ej. , pago de un soborno). En este último caso, un 37% de los paraguayos declararon que conocían, por sí mismos o por un familiar, un acto de corrupción realizado en los últimos 12 meses,⁵ siendo esta cifra la segunda mayor, tras Brasil, del grupo de países de referencia de ALC.

En el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno paraguayo ha fijado el objetivo transversal de “reducir la corrupción aclarando las normas, mejorando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, aumentando la participación de los beneficiarios y usuarios en el examen de los diversos programas en los diferentes niveles de gobierno”. En este contexto, se han emprendido varias iniciativas⁶ en el marco del Plan Nacional de Prevención de la Corrupción (PNPC) aprobado por el Decreto 4900 de 2016 y de conformidad con lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). El objetivo último del plan consiste en reducir los puntos débiles estructurales o sistémicos de las instituciones públicas, disminuir las oportunidades de corrupción, promover el uso correcto de los recursos públicos y fomentar la confianza en las instituciones públicas. El PNPC comprende nueve áreas principales,⁷ que se traducen en 58 compromisos concretos para diversas instituciones públicas. Según el gobierno, 41 de estos compromisos han sido cumplidos plenamente, 12 están en vías de cumplimiento y 5 han de redefinirse.

Uno de los pilares institucionales fundamentales de la lucha contra la corrupción es la recientemente creada Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC). La SENAC fue constituida legalmente en 2012 con la misión de dirigir la ejecución de las políticas encaminadas a incrementar la transparencia y combatir la corrupción en todas las instituciones del poder ejecutivo, así como mejorar la cooperación entre las instituciones del sector público y los agentes sociales, con vistas a luchar contra la corrupción. Hasta 2014, la SENAC no recibió una asignación presupuestaria que le permitiera operar. Con el fin de llegar a todos los ciudadanos que deseen presentar denuncias y consultar datos sobre corrupción, la SENAC ha creado un sitio web contra la corrupción que sirve como plataforma para denunciar presuntos casos de corrupción en la administración pública y para acceder a datos relativos a corrupción. Las denuncias pueden presentarse de forma anónima o solicitando una protección codificada de datos personales.

La SENAC ha coordinado con éxito todas las instituciones del poder ejecutivo para que establezcan una unidad de lucha contra la corrupción, proporcionando al efecto directrices así como una descripción de las funciones que han de asumir tales unidades. Además, ha contribuido a sensibilizar en materia de corrupción en el sector público y ha jugado un papel fundamental a la hora de canalizar las denuncias de corrupción. Con todo, la lucha contra la corrupción sigue planteando retos, tales como garantizar que los gestores públicos den prioridad a las nuevas unidades anticorrupción, intensificar la coordinación entre dichas unidades y la Oficina del Ministerio Público, y por último velar por que exista la voluntad política de dar trámite a las denuncias presentadas. Como se muestra en la tabla siguiente, solo un 4.1% de las denuncias presentadas desde 2013 dieron lugar a la iniciación de una investigación administrativa (Cuadro 5.1).

El Panel A del Gráfico 5.11 muestra que en 2015 un poco más del 70% de la población paraguaya consideraba que en los dos años anteriores el progreso registrado en la lucha contra la corrupción era escaso o nulo. Aunque es demasiado pronto para juzgar la efectividad de la política anticorrupción, estos resultados arrojan luz sobre la importancia de intensificar los esfuerzos de reforzar la labor de la SENAC y dar visibilidad a la misma. Asimismo, recientemente se creó el Equipo Nacional de Transparencia, como un esfuerzo colectivo en el que participan la SENAC y varias instituciones,⁸ con vistas a ejecutar planes para

mejorar la posición relativa del Paraguay en los indicadores de la corrupción, en particular, el Índice de percepción de la corrupción que confecciona Transparencia Internacional. El Equipo Nacional de Transparencia está trabajando en realizar un diagnóstico técnico de la transparencia y en la creación de un comité intersectorial. Según ese índice, el Paraguay se encuentra en el tercio superior de los países más corruptos de los que se dispone de datos (87 de 176 países o territorios). Por otra parte, con una puntuación de 30/100, el Paraguay es el país con la segunda puntuación más baja del grupo de referencia, según el Gráfico 5.11, Panel B). La ejecución de acciones destinadas a hacer descender dicha puntuación debe traducirse en un cambio real de los instrumentos, procesos, estructuras y, en definitiva, comportamientos, y no así en una respuesta formalista para influir en alguna de las bases metodológicas del índice.

Cuadro 5.1. **Son muchas las denuncias que se presentan, pero pocas las que se investigan**

Número y porcentaje de investigaciones administrativas iniciadas

Año	Número de denuncias presentadas a la SENAC	Número de denuncias que dieron lugar a la apertura de una investigación administrativa	Porcentaje de denuncias que dieron lugar a la apertura de una investigación administrativa
2013	58	19	32,8
2014	52	5	9,6
2015	44	0	0
2016	697	11	1,6
Total	851	35	4,1

Fuente: SENAC, <http://www.denuncias.gov.py>.

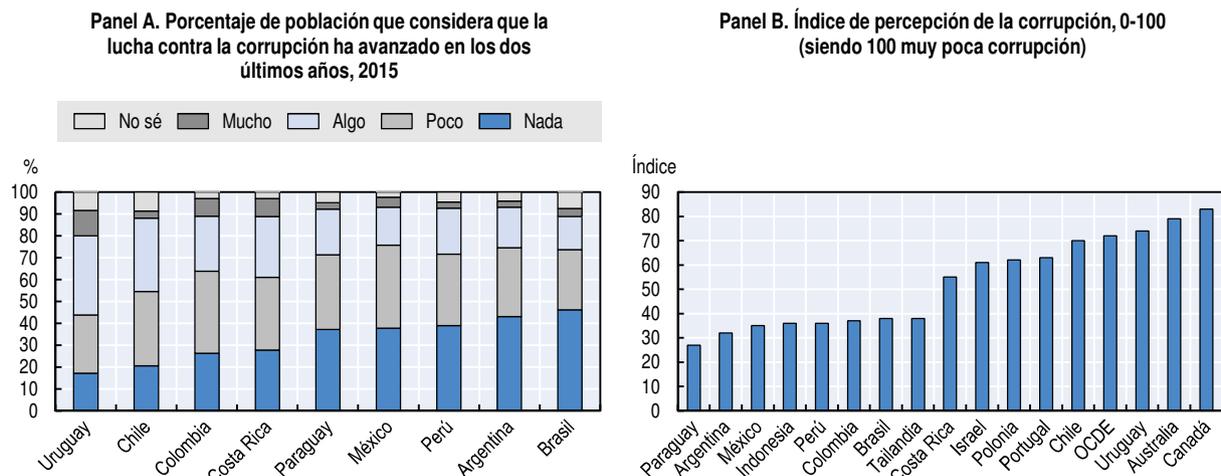
Los distintos organismos públicos se enfrentan a diferentes riesgos operativos y presentan distintos niveles de tolerancia al riesgo, en función de su visibilidad e importancia política. Las iniciativas como el Equipo Nacional de Transparencia son útiles para lograr que todo el gobierno adopte un enfoque integral en cuanto al objetivo general de combatir la corrupción. Asimismo, los espacios de diálogo y de intercambio de conocimientos son importantes a efectos de destacar las innovaciones y las buenas prácticas en la gestión de la integridad.

Otro instrumento de prevención de la corrupción es la red de transparencia y anticorrupción, que coordina la SENAC e integran más de 82 organismos públicos. Dentro de esta red, las unidades de transparencia y anticorrupción (UTA) de las instituciones públicas colaboran con la SENAC a fin de supervisar las prioridades del gobierno en materia de ética, integridad, corrupción, gestión de riesgos, participación ciudadana, acceso a la información pública y rendición de cuentas. En 2017, algo más de la mitad de las instituciones presentaron sus planes anuales. Está previsto que el primer proceso de supervisión de los planes comience en el último trimestre del año.

Por último, la función de la SENAC se limita a los comportamientos ilícitos consistentes, principalmente, en sobornos o cohechos y otras formas de malversación (p. ej., apropiación indebida u otras desviaciones de bienes cometidas por un funcionario público). Ahora bien, la corrupción se produce en una gama más amplia de supuestos, como los conflictos de intereses, las puertas giratorias (es decir, el movimiento de personas que entran y salen de puestos decisivos clave en órganos ejecutivos, legislativos y regulatorios), los grupos de presión y el financiamiento de campañas políticas; en estas áreas la regulación de Paraguay es débil o inexistente. Recientemente la SENAC aprobó un manual de rendición de cuentas

para instituciones públicas dependientes del poder ejecutivo, que han de aplicar las unidades de transparencia y anticorrupción. Sin embargo, un marco integral en el que se establecieran medidas completas para luchar contra un amplio elenco de prácticas de corrupción sería un elemento clave para reforzar la integridad en Paraguay.

Gráfico 5.11. Se ha progresado, pero aún queda un largo camino que recorrer en la lucha contra la corrupción



Fuente: Panel A: Latinobarómetro (2015), "Datos 2015", Banco de Datos (serie de datos), www.latinobarometro.org. Panel B: Transparencia Internacional (2016a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750567>

Un ámbito en el que Paraguay ha registrado avances en la lucha contra la corrupción es la contratación pública. En primer lugar, el sistema electrónico de contratación, existente desde 2003, garantiza que toda la información (p. ej., marco legal, anuncio de licitaciones, calendario de apertura de ofertas, etc.) esté disponible en Internet. Asimismo, desde 2005 la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) incluye, en su sistema de contratación electrónica, una función a través de la cual pueden denunciarse anónimamente posibles actos de corrupción cometidos durante el proceso de contratación pública. La identidad del denunciante es protegida por un mecanismo establecido en el sistema, aunque no existe ninguna norma legal específica a este respecto.⁹

Para cosechar todos los beneficios de un gobierno abierto es preciso promover activamente la participación ciudadana y la reutilización de la información pública

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) reconoce que los Planes de Acción de Gobierno Abierto son instrumentos que allanarán el camino hacia un gobierno más abierto y transparente. La estrategia general de gobierno abierto de Paraguay fue concebida como una política independiente y no como parte de otra política o estrategia. La Secretaría Técnica de Planificación (STP), a través de la Dirección General de Información para el Desarrollo, fue concebida como institución responsable de la coordinación de la estrategia de gobierno abierto y desde 2012 Paraguay ha sido miembro de la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA).¹⁰ Paraguay ha aprobado tres planes de acción en el marco de la AGA. El primero fue adoptado en 2012 y hace referencia a 15 compromisos.

El primer plan de acción fue evaluado por el mecanismo de revisión independiente sobre la base de tres criterios: a) la relevancia para los valores de la AGA; b) un impacto

transformador moderado o sustancial, y c) un nivel de cumplimiento sustancial o total. Según el mecanismo de revisión independiente, de los 15 compromisos asumidos inicialmente por Paraguay tres cumplían los criterios antes mencionados, a saber: i) el desarrollo de un sistema integrado centralizado de carrera administrativa (SICCA) y un portal web de empleo público (Paraguay Concurso); ii) la implantación de un sistema electrónico de compras con un catálogo en línea; y iii) un sistema de intercambio de información (SII), que conecta las instituciones públicas a través de una aplicación electrónica. Si bien en términos generales el plan perseguía mejorar la transparencia y eficiencia de la administración pública, asegurar el acceso a la información y mejorar los servicios públicos por medio del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la mayor parte de las acciones estaban relacionadas con el desarrollo de sistemas de información y, en grado mucho menor, con mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En gran medida, el primer plan de acción puede considerarse un ensayo piloto para la adopción de un enfoque todos los niveles de gobierno con vistas a promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. Además, también resultó útil para divulgar la idea y los términos de gobierno abierto entre las instituciones públicas. No obstante, el ámbito del plan era restringido (centrado únicamente en el uso de las TIC) y encontró cierta resistencia de las instituciones públicas que se esperaba que ejecutaran los compromisos. La falta de incentivos para que las instituciones cooperen y la inexistencia de vinculaciones con las políticas ocasionó obstáculos para el cumplimiento de algunos compromisos previstos en la estrategia y puso de manifiesto la necesidad que hay de redoblar los esfuerzos de coordinación con vistas a instaurar una estrategia de gobierno abierto a todos los niveles de gobierno.

A la vista del reducido cumplimiento del primer plan de acción, se creó una unidad especial de coordinación de todas las iniciativas de gobierno abierto (Dirección General de Gobierno Abierto) dentro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), y el gobierno ratificó su compromiso de gobierno abierto y transparencia. El plan de acción correspondiente al período 2014-16 fue elaborado mediante un método participativo con la intervención de 12 instituciones gubernamentales y 9 organizaciones de la sociedad civil. En la segunda estrategia se prevén nueve compromisos: cinco en materia de transparencia, dos en participación ciudadana y otros dos en rendición de cuentas.

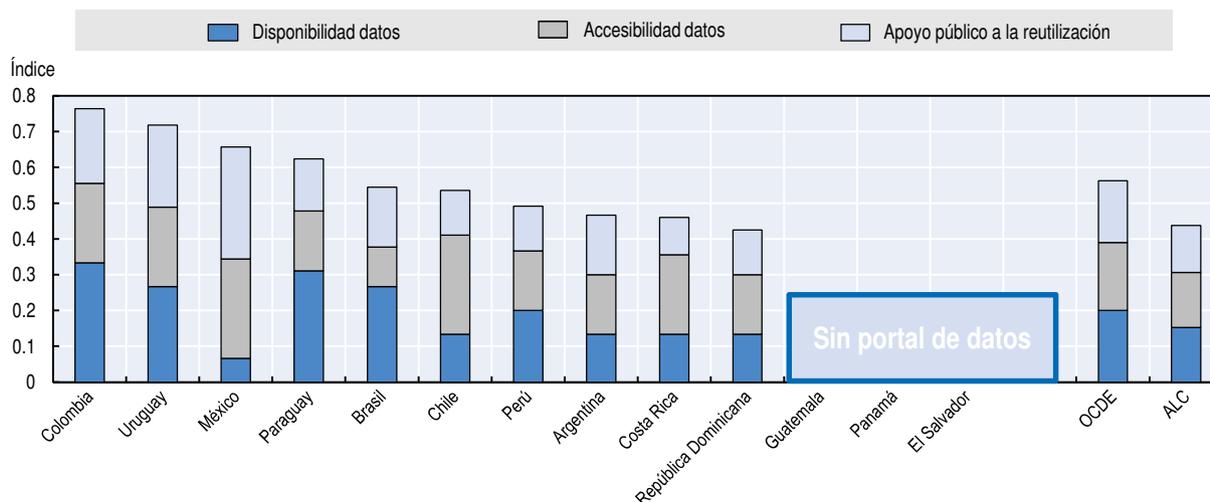
Uno de los grandes logros del segundo plan de acción fue la aprobación en septiembre de 2014 de la Ley n° 5.282 relativa al libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Dicha Ley entró en vigor en 2015 y garantiza el “libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” obligando a las instituciones estatales a comunicar la información solicitada por los ciudadanos en materia de salarios, viajes oficiales, contratos y cualquier información no calificada de secreta. El Decreto regulador fue firmado en septiembre de 2015 y desde entonces la Ley ha estado vigente. La aplicación de esta Ley es responsabilidad del Ministerio de Justicia.¹¹ Por su parte, la SENAC ha establecido un mecanismo de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de información (p. ej., transparencia activa) de los organismos del poder ejecutivo. La publicación de la información es un primer paso crucial para promover la transparencia, la integridad e incrementar la confianza en las instituciones públicas. El logro de los beneficios que persigue la Ley requiere que los ciudadanos y la sociedad civil asuman la responsabilidad y ejerzan plenamente su derecho de conocer la forma en que se gastan los fondos públicos y otros muchos aspectos de la vida pública. Como se indica en el tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2016-18), el gobierno podría desempeñar una función esencial liderando las iniciativas para divulgar la Ley.

Además, la transparencia gubernamental está regulada por la Ley 5.189/2014 que establece la obligatoriedad de proporcionar información sobre el uso que se hace de los recursos públicos, remuneraciones y otras retribuciones percibidas por los servidores públicos. La Secretaría de la Función Pública (SFP) es responsable de verificar el cumplimiento de dicha Ley. Las instituciones públicas que no cumple la obligación de comunicación de información pueden ser multadas con arreglo a lo previsto en la Ley. En 2014 más de 180 instituciones no cumplieron la obligación de comunicar información sobre remuneraciones, pero en abril de 2017 solo 28 instituciones eran consideradas incumplidoras. Un logro importante de la Ley es la comunicación de información sobre remuneraciones por los gobiernos locales. En ese mismo período de referencia (abril de 2017), 224 de los 250 municipios facilitaron información sobre remuneraciones.

Los portales de datos abiertos son instrumentos importantes para difundir información pública. Paraguay ha avanzado a este respecto lanzando un portal de datos en línea (*www.datos.gov.py*) destinado a permitir un acceso abierto a los datos públicos.¹² En el Índice de Datos de Gobierno Abierto de la OCDE, Paraguay ocupa la cuarta posición entre los países de América Latina con información disponible (Gráfico 5.12). Dicho índice evalúa, en una escala de 0 (mínima puntuación) a 1 (máxima puntuación), los esfuerzos del gobierno para instaurar un sistema de datos abiertos en tres ámbitos: la disponibilidad de los datos en el portal nacional; la accesibilidad de los datos; y el fomento por el gobierno de la reutilización por las partes interesadas.

Gráfico 5.12. La promoción de la reutilización de los datos públicos es un ámbito de posible mejora

Índice OURdata: Datos públicos abiertos, útiles y reutilizables, 2015



Fuente: OCDE (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750586>

El análisis de los subcomponentes del índice arroja luz acerca de los aspectos que requieren mejora. Aunque se han dedicado unos esfuerzos sustanciales a garantizar la disponibilidad de la información pública, podrían desarrollarse nuevos esfuerzos para asegurar su accesibilidad (p. ej., formatos sencillos para el usuario, herramientas que faciliten el acceso a la información, notificación de actualizaciones, etc.) y promover su reutilización (p. ej., difundir el conocimiento sobre los datos abiertos mediante sesiones informativas dirigidas a ciudadanos y empresas, tener en cuenta la publicación de datos

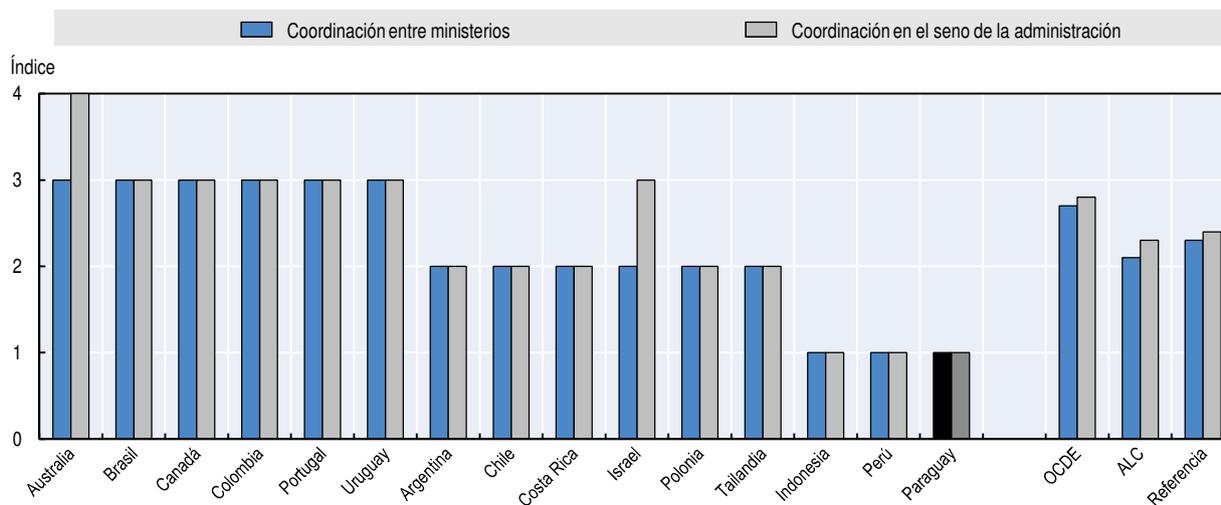
en el indicador de resultados de las organizaciones, etc.). Se han desplegado unos esfuerzos considerables para mejorar la apertura facilitando información; sin embargo, persisten los desafíos de adaptar la información pública a las necesidades de los ciudadanos y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas.

En otros compromisos también se ha avanzado mucho. Por ejemplo, en virtud del Decreto n° 1732/2014, el Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP), que desempeñó una función fundamental en la definición del Plan Nacional de Desarrollo, fue constituido formalmente como organismo asesor y consultor del gobierno nacional. Aunque no comprende a toda la gama de actores de la sociedad paraguaya, la perspectiva intersectorial a largo plazo del ENEP es fundamental para apoyar el diálogo interinstitucional y establecer una visión a largo plazo para el país, especialmente en cuestiones complejas y multidimensionales que requieren respuestas a todos los niveles de gobierno.

No obstante, el potencial del Centro del Gobierno (CG) como organismo coordinador para abordar tales cuestiones multidimensionales continúa sin explotar, y se recurre de forma excesiva y persistente, como mecanismo fundamental de decisión, a las comunicaciones bilaterales entre los actores gubernamentales pertinentes. En una escala de cero (coordinación muy escasa) a cuatro (fuerte coordinación), en Paraguay la percepción de la coordinación y colaboración entre ministerios y con la administración alcanza una puntuación de uno (CEPII, 2012). Esta cifra es sustancialmente inferior a la correspondiente a los países miembros de la OCDE, de América Latina y del grupo de referencia. Este mediocre resultado puede atribuirse a la falta de canales institucionalizados formales para debatir los problemas horizontales y al fuerte liderazgo del Presidente a la hora de tomar decisiones en última instancia. Aparte de la estrategia de gobierno abierto en sí, existen algunos otros ejemplos de comités de coordinación de políticas gubernamentales transversales. Los mecanismos institucionales para asegurar la coordinación, supervisión y evaluación de las iniciativas políticas complejas son esenciales a fin de maximizar los resultados de las iniciativas gubernamentales transversales.

Gráfico 5.13. Existe potencial de mejora de la coordinación entre unidades del gobierno

Percepción de la coordinación entre instituciones públicas, 2012, Índice 0-4 (4 fuerte coordinación)



Nota: La Institutional Profiles Database (IPD) es una base de datos que facilita una medición original de las características institucionales de los países, mediante indicadores compuestos confeccionados a partir de datos de percepción. Los datos de percepción fueron recopilados a través de una encuesta realizada por los servicios económicos del país/región (*Services économiques*) del Ministerio de Economía y Hacienda de Francia, y las oficinas de la Agencia Francesa de Desarrollo (*Agence Française de Développement*).

Fuente: CEPII (2012), Institutional Profiles Database, www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750605>

Otro ámbito en el que el segundo plan de acción de gobierno abierto estableció objetivos fue la creación y/o el fortalecimiento de 50 consejos de desarrollo municipal. En este momento, ese objetivo ha sido superado y se han establecido más de 100 consejos. Dichos consejos son un espacio de colaboración, en el ámbito del municipio, entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, con el fin de formular y supervisar planes de desarrollo municipal. La función de tales consejos está cobrando una importancia creciente por el aumento del número y competencias de los municipios con el tiempo. Pese a ser relativamente débiles en términos de recursos financieros, los municipios cuentan con un considerable grado de autonomía en el uso de algunas de sus partidas presupuestarias (p. ej., las regalías de las empresas binacionales) y sus propios recursos (p. ej., un porcentaje de la recaudación de los impuestos sobre bienes inmuebles: con arreglo a la ley, los municipios se quedan con el 70% de los fondos que se recaudan por los impuestos sobre bienes raíces e inmuebles, mientras que el 30% restante se distribuye entre los departamentos [15%] y un fondo de reparto [15%] para los municipios con menores ingresos). Además de identificar prioridades locales, los consejos podrían jugar un papel importante a la hora de asegurar la articulación y coordinación efectiva de las políticas nacionales, departamentales y locales, produciendo así un efecto multiplicador en el uso de los recursos financieros y maximizando de esta manera los efectos de las políticas públicas.

El tercer plan de acción de gobierno abierto establece diez compromisos y 62 “subcompromisos” para el período 2016-18. Algunos compromisos se basan en acciones previas para intentar maximizar su impacto (p. ej., acceso a la información, datos de gobierno abierto, etc.). Sin embargo, por primera vez este plan de acción prevé compromisos en ámbitos específicos de política, como sanidad, educación y medio ambiente, que se articulan en torno a metas, al igual que sucede con los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS). Para cumplir estos compromisos se necesitará un alto grado de compromiso de las instituciones públicas, así como coordinación entre los distintos organismos y entidades interesados. Un enfoque que integrara y armonizara diferentes estrategias ayudaría a maximizar el efecto de las acciones gubernamentales.

Sumar a los ciudadanos a la causa es esencial para propagar los beneficios del desarrollo

Conforme a las líneas de acción transversales establecidas en el PND, se reconoce que hacer frente a la desigualdad de oportunidades es uno de los desafíos básicos de Paraguay. En este contexto, el PND reconoce la importancia de lograr unas condiciones de juego equilibradas de forma que circunstancias como el sexo, el lugar de nacimiento o el contexto étnico y familiar no limiten las oportunidades disponibles para las personas. El gobierno ha adoptado varias iniciativas para incrementar la igualdad de oportunidades, entre ellas la Ley de 2016 de protección de las mujeres contra la violencia, así como normas especiales dirigidas a la población indígena que han sido aprobadas en el marco de diversas políticas públicas.

Uno de los mecanismos por el que los gobiernos pueden influir en la igualdad de oportunidades es la prestación de servicios públicos. Dichos servicios deben colmar las expectativas de los ciudadanos, y es previsible que las experiencias de éstos con la primera línea de servicios públicos tengan un efecto directo en su grado de satisfacción. En Paraguay, la satisfacción con diversos servicios públicos es inferior a la media de la OCDE y de los países de referencia, en concreto el sistema de atención sanitaria, el sistema de

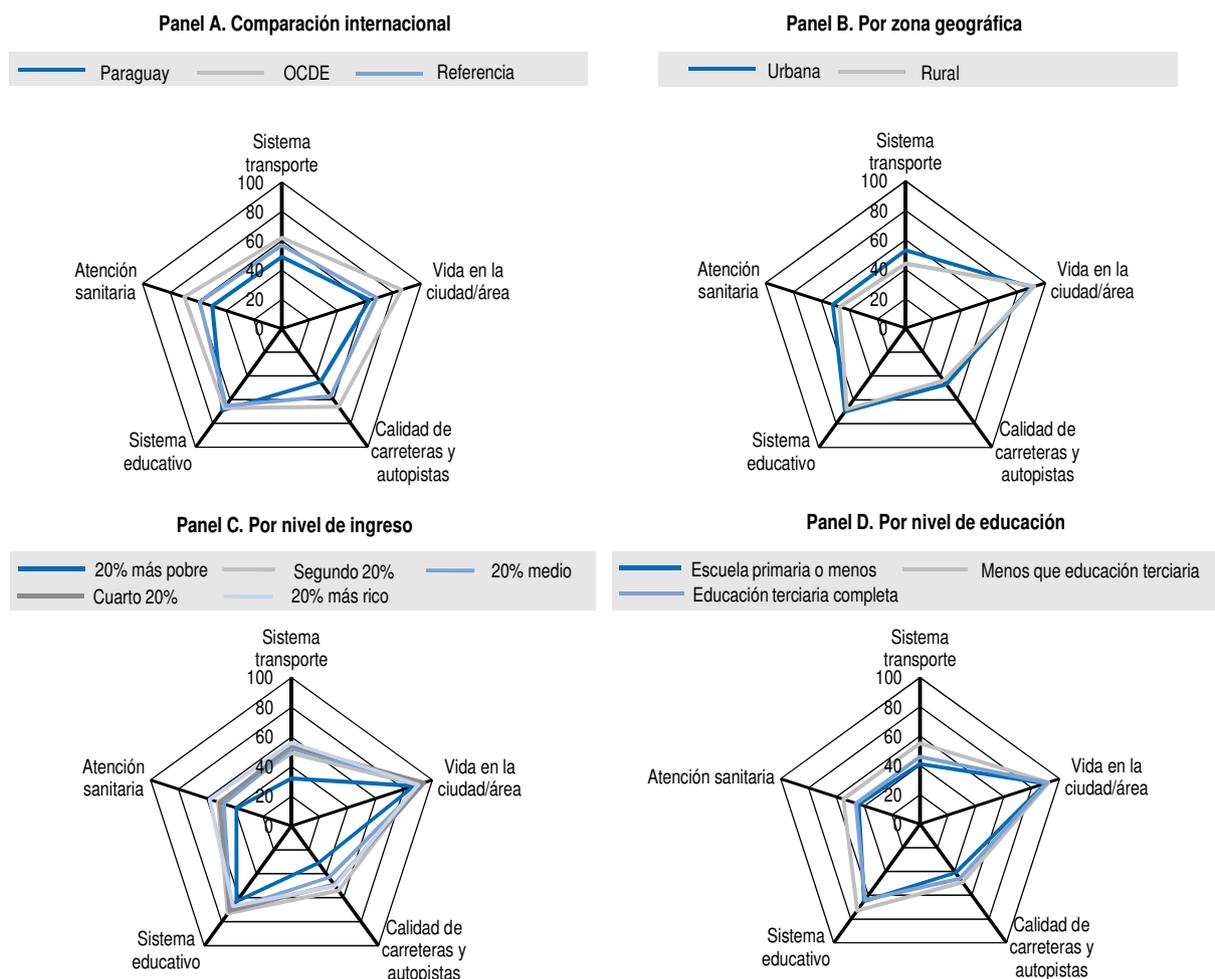
transporte público, la calidad de carreteras e infraestructuras, y el área urbana de residencia (Gráfico 5.14, Panel A). Sin embargo, el porcentaje de paraguayos que está satisfecho con el sistema educativo es ligeramente superior a la media de la OCDE (69% en Paraguay frente a un 67% en la OCDE).

La satisfacción con ciertos servicios públicos varía en función de la ubicación geográfica (véase el Gráfico 5.14, Panel B). La satisfacción con la atención sanitaria, el transporte público y la calidad de las carreteras y autopistas de Paraguay es mayor en las áreas urbanas que en las rurales. En cambio, la satisfacción con la ciudad o el área de residencia es ligeramente superior en las áreas rurales (63%) que en las urbanas (61%). Por el contrario, la valoración positiva del sistema educativo es algo mayor en las áreas urbanas (70%) que en las rurales (68%).

La satisfacción con ciertos servicios públicos esenciales tiende a subir a medida que aumenta el nivel de ingresos (véase el Gráfico 5.14, Panel C). Mientras que un 75% de la población comprendida en el quintil superior de ingresos declara estar contenta con el área o ciudad de su residencia, solo un 54% del quintil inferior afirma lo mismo (una diferencia de 21 puntos porcentuales). Con excepción del sistema educativo (cuatro puntos porcentuales), la diferencia entre los quintiles superior e inferior es aproximadamente de 20 puntos porcentuales para todos los demás servicios considerados (atención sanitaria, sistema de transporte público y calidad de carreteras e infraestructuras).

La tendencia es menos clara en cuanto a la satisfacción con los sectores públicos esenciales en función del nivel de educación (véase el Gráfico 5.14, Panel D). Salvo en lo que atañe al sistema educativo, las personas que no tienen cursada la educación terciaria manifiestan un menor nivel de satisfacción que los que sí la han cursado. No obstante, en casi todos los casos (aparte de la valoración positiva general de la propia ciudad o área de residencia) las personas comprendidas en la categoría intermedia (menos que educación terciaria) manifiestan, de promedio, el mayor nivel de satisfacción con los servicios públicos, alcanzando puntuaciones superiores a las de las personas con la educación terciaria cursada. Si bien estos resultados parecen contraintuitivos, pueden explicarse por las expectativas más elevadas de este segmento de la población en cuanto a la calidad de los servicios que deben recibir. Boidi y Zechmeister expusieron (2015) un argumento similar para explicar el declive con el tiempo de la satisfacción con los servicios educativos y de sanidad de Paraguay. En general, la valoración de la atención sanitaria, el transporte público y la calidad de las carreteras y autopistas de Paraguay es relativamente baja. A su vez, en las áreas rurales la satisfacción es menor que en las ciudades. Del mismo modo, las personas comprendidas en el quintil de ingresos superior manifestaron, de media, unos mayores niveles de satisfacción que las personas del quintil inferior.

La mejora de la satisfacción general con los servicios públicos esenciales es un reto importante para Paraguay. Y lo es aún más en los grupos con menores ventajas (p. ej., personas residentes en áreas rurales y comprendidas en los grupos inferiores de ingresos), para los que podría ser necesario un enfoque diferenciado. En la valoración de los servicios públicos pueden influir varios elementos, como la prestación sin demoras de los servicios, la proximidad geográfica, la uniformidad en la prestación de los servicios, la imagen de calidad, la asequibilidad y la atención a las necesidades especiales, entre otros factores. Para explicar plenamente estos resultados y formular una estrategia de mejora, se requiere una evaluación exhaustiva de los factores que explican el bajo grado de satisfacción con los servicios en Paraguay.

Gráfico 5.14. **Satisfacción con servicios esenciales y satisfacción global con la ciudad/área de residencia**

Nota: Los gráficos indican el porcentaje y el desglose por categorías de las personas que respondieron afirmativamente a la pregunta siguiente. En el área o ciudad en que usted reside, ¿está satisfecho con el sistema educativo; con la calidad de la atención sanitaria; con el sistema de transporte público; con las carreteras y autopistas; con la ciudad o área en donde reside?

Fuente: Gallup (2017), Gallup World Poll (base de datos).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750624>

Se precisa de más y mejores datos estadísticos para orientar la formulación de políticas

A fin de aprovechar plenamente los beneficios de las reformas emprendidas por el gobierno de Paraguay se necesita una base sólida de datos de alta calidad. En este contexto, la elaboración de estadísticas es esencial para hacer seguimiento de los progresos y lograr los objetivos de desarrollo. Por otra parte, las estadísticas son cruciales, porque aportan un entorno de datos para la toma de decisiones y para que los gobiernos rindan cuentas de sus actividades. La evaluación y modernización del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Paraguay podría, por tanto, suponer un gran paso en esta dirección. En la actualidad, en Paraguay la elaboración y difusión de estadísticas oficiales se reparte entre varias entidades del SEN.

- **La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)**, con arreglo al Decreto-Ley 11.126 de 1942, reorganiza y coordina los servicios estadísticos de la República de Paraguay. De conformidad con dicho Decreto-Ley, la DGEEC es el principal organismo

estadístico y se responsabiliza de coordinar e integrar todas las actividades estadísticas oficiales, así como de velar por la coherencia y armonización de las normas, conceptos y definiciones estadísticas, y por la adopción de clasificaciones en determinados ámbitos, dedicándose principalmente a la elaboración de estadísticas e indicadores básicos de ingresos, demográficos y sociales, sobre todo en materia de desempleo y pobreza. La DGEEC forma parte de la Presidencia y está bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). En el Decreto-Ley n° 3087 se establece la autonomía orgánica y funcional de la DGEEC.

- **El Banco Central del Paraguay (BCP)** opera con arreglo a la Ley 489/1995 Orgánica del Banco Central del Paraguay, que establece la obligación de las entidades públicas y privadas de cooperar con el BCP en la elaboración y publicación de estadísticas macroeconómicas. La Ley garantiza la confidencialidad de la información estadística que se proporciona al BCP. Es una institución técnica autónoma que disfruta de independencia a efectos de elegir sus fuentes de datos, métodos y normas de divulgación de datos, dentro de los límites de los recursos disponibles. Los procesos y actividades que tienen lugar en el lugar de trabajo aseguran una cultura de promoción de la integridad institucional. Recientemente el BCP ha creado un portal de transparencia en el que los ciudadanos pueden presentar solicitudes de información a las que el BCP está obligado a responder en un plazo de 15 días.¹³
- **El Ministerio de Hacienda (MH)**, con arreglo a la Ley n° 1.535/99 de administración financiera del Estado, tiene derecho a solicitar información a diversas instituciones públicas y establece disposiciones acerca de los procedimientos aplicables a la elaboración del sistema de contabilidad del gobierno, la obligación de presentar informes y la confidencialidad de la información. El Ministerio de Hacienda elabora las estadísticas de finanzas públicas con imparcialidad, aplicando un enfoque de independencia profesional. Aunque los términos y condiciones para elaborar y publicar datos de ejecución presupuestaria son conocidos por el público, los términos y condiciones conforme a los cuales se confeccionan las estadísticas de finanzas públicas no lo son. En el MH y el BCP, las normas imparten directrices claras sobre el comportamiento del personal y los procedimientos administrativos, que se dan a conocer a los empleados.
- **El Registro Civil**, a través de la Oficina del Registro Civil, es el organismo encargado de registrar los hechos y actos fundamentales a lo largo de la vida de las personas, de conformidad con la ley. El Registro tiene más de 480 oficinas locales, ubicadas en las zonas que se consideran necesarias. Depende del Ministerio de Justicia.
- Muchos **ministerios sectoriales** son también responsables de las actividades estadísticas necesarias para confeccionar indicadores. Este es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Normalmente los datos son recopilados por los ministerios a través de registros administrativos que no están armonizados entre las diversas instituciones. En muchos casos, la DGEEC no participa necesariamente en las actividades de recopilación de datos y no tiene establecido un programa para revisar la calidad de los datos administrativos.

En términos generales, en el período 2013-17 la elaboración de estadísticas correspondió a la Estrategia Nacional de Elaboración de Estadísticas. En efecto, mientras que el BCP se centra en estadísticas macroeconómicas y el MH en estadísticas de finanzas públicas, la principal actividad de recopilación de datos en el SEN es la Encuesta Permanente de Hogares

(EPH), que la DGEEC realiza a nivel nacional. Dicha encuesta tiene por objeto principalmente el empleo y los ingresos, pero también recoge datos sobre educación, salud, propiedad de bienes duraderos, TIC y, en algunos años, también pautas migratorias. Por otra parte, el último censo de población se realizó en 2012 aunque solo alcanzó una cobertura del 74.4% y, por tanto, no pudo validarse como representativo de la población paraguaya. La DGEEC concluyó que los indicadores necesarios para formular proyecciones estaban en consonancia con sus tendencias históricas y, por tanto, eran utilizables. Por último, la DGEEC lleva a cabo también encuestas específicas o de carácter extraordinario. Por ejemplo, ha realizado una encuesta sobre gobernanza (2009), un censo económico (2010), una encuesta sobre niños y adolescentes (2011) y otra sobre pequeñas, medianas y grandes empresas (2015).

En cuanto a las estadísticas económicas, el país ha mejorado la producción de agregados económicos, sobre la base del Sistema de Cuentas Nacionales, 1993 (SCN, 1993), ampliando a tal fin la cobertura, pero aún experimenta dificultades para facilitar datos actualizados, en especial respecto de las cuentas trimestrales nacionales. Lo mismo sucede con el índice mensual de actividad económica. En el caso de otros indicadores, como el Índice de Precios al Consumo (IPC) y las estadísticas fiscales, la cobertura es también limitada. Con carácter más general, en muchos sectores la producción de datos es insuficiente en Paraguay, como en los sectores manufacturero y de servicios,¹⁴ y no existen encuestas de producción industrial.¹⁵ En política monetaria, los datos de empleo no se publican con la frecuencia necesaria para que puedan servir de base al diseño de las políticas laborales, si bien la DGEEC lleva a cabo una encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo de Asunción y el Departamento Central.

Aunque en Paraguay las metodologías aplicadas para crear estadísticas se atienen en general las normas, directrices o buenas prácticas internacionalmente aceptadas, Paraguay no cumple¹⁶ las Normas Especiales para la Divulgación de Datos del FMI (NEDD), relativas al suministro de datos económicos y financieros al público. Desde marzo de 2017, Paraguay es el segundo país de América Latina en aplicar las recomendaciones del Sistema General Ampliado de Divulgación de Datos del FMI (e-GDDS). El cumplimiento de estos estándares es importante en dos importantes sentidos: por una parte, se mejora así la disponibilidad de las estadísticas pertinentes y exhaustivas que se requieren como fundamento de las políticas macroeconómicas; por otra parte, son una orientación para los países que han contraído créditos internacionales o que desean acceder a mecanismos de financiamiento multilateral. A nivel regional, Paraguay es signatario del Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe (CEA/CEPAL), que persigue mejorar la calidad de las actividades estadísticas y fortalecer la confianza en los institutos nacionales en la materia, potenciando la comparabilidad de las estadísticas regionales.

Para mejorar la elaboración de estadísticas de alta calidad sería preciso solucionar varios cuellos de botella que sufre actualmente el sistema estadístico. Para empezar, la DGEEC podría intensificar la coordinación¹⁷ del SEN con el BCP, los ministerios sectoriales y otras entidades generadoras de datos. Es preciso actualizar la legislación estadística con miras a asignar claramente responsabilidades entre los organismos productores de datos¹⁸ y coordinarlos, así como para responder a los retos nacionales e internacionales que plantean las estadísticas oficiales (p. ej., nuevas fuentes de datos y entidades no gubernamentales productoras de datos). También pueden perfeccionarse los procedimientos de intercambio de datos y de coordinación en el seno del MH y con otros organismos productores de datos. Por otro lado, Paraguay podría beneficiarse mucho de un mecanismo regular destinado a mejorar la congruencia de los datos intersectoriales, en forma de un consejo estadístico¹⁹ como foro de alto nivel con representantes de las principales partes interesadas (p. ej., proveedores, productores y

usuarios) con vistas a promover y desarrollar actividades estadísticas oficiales a nivel nacional. Garantizar que el SEN disponga de recursos humanos y financieros suficientes²⁰ es esencial para avanzar en el desarrollo de estadísticas de alta calidad en Paraguay.

Otra área en la que se requiere mejora es la coherencia y cobertura de las estadísticas oficiales. Estas cuestiones pueden ilustrarse mediante algunos ejemplos. En el caso del sector educativo, varias entidades generan datos similares. Por una parte, el Ministerio de Educación, a través del sistema de información sobre la gestión de la educación (EMIS) patrocinado por la UNESCO, genera indicadores educativos. Por otra, la Encuesta Permanente de Hogares y las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS) elaboradas por la DGEEC y varios Ministerios de Salud recogen información similar. Asimismo, la existencia de distintas fuentes ha dado lugar a información errónea. El segundo ejemplo se refiere al Ministerio de Justicia, que supervisa el Registro Civil (UNICEF, 2016). Pese a los relevantes progresos logrados en los últimos años, todavía un 15% de los nacimientos en Paraguay no se registran, en especial entre la población indígena. La participación de la DGEEC en el desarrollo de actividades de recopilación de datos y metodologías podría contribuir a superar estos desafíos. Por último, un tercer ámbito que requiere nuevas actuaciones es la puntualidad de las estadísticas oficiales. Por ejemplo, las cuentas nacionales trimestrales y el índice mensual de actividades económicas se publican a menudo con demora.

La actualización y coordinación del sistema estadístico mediante un marco legal adecuado podrían aportar grandes beneficios a Paraguay. La aplicación de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas podría ayudar al país en esta tarea. Además de reforzar la base empírica para la formulación de políticas y favorecer los esfuerzos en pos de la transparencia, también contribuiría a la presentación de información sobre programas nacionales e internacionales, en especial la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un ámbito en el que se espera que la DGEEC asuma un papel de liderazgo, pero en el que podría requerir ayuda adicional.

Notas

1. La concepción liberal de la democracia se mide atendiendo a cuestiones como estas: i) si los partidos opositores son libres de criticar al gobierno; ii) si las elecciones son libres e imparciales; iii) si los votantes pueden discutir libremente de política; iv) si los partidos políticos proponen una oferta diferenciada; v) si los partidos gobernantes son castigados por una mala gestión; vi) si los gobiernos explican sus decisiones a los votantes; vii) si los medios son libres de criticar al gobierno; viii) si los derechos de las minorías están protegidos; ix) si los medios de comunicación ofrecen información fiable para valorar al gobierno; y x) si los tribunales tratan a todos con imparcialidad.
2. El Código de Organización Judicial, Ley 871 de 1981, regula la composición del poder judicial y establece que el ejercicio de la función jurisdiccional compete a: a) la Corte Suprema de Justicia; b) el Tribunal de Cuentas; c) los Tribunales de Apelación; c) los Juzgados de Primera Instancia; d) los juzgados de lo civil y comercial, y e) los juzgados de paz.
3. El Consejo Superior de la Magistratura está integrado por un miembro de la Corte Suprema de Justicia que será designado por dicha Corte; un representante del poder ejecutivo; un senador y un diputado, ambos nombrados por sus respectivas cámaras parlamentarias; dos miembros del Colegio de Abogados, designados por sus colegas mediante elección directa; un profesor de Derecho de la Universidad Nacional (Universidad Pública) elegido por sus colegas, y un profesor de Derecho de las universidades privadas con al menos 20 años de experiencia, elegido por sus colegas.
4. Antes de la Constitución de 1992, el ejecutivo era el que nombraba los jueces y magistrados de los distintos tribunales, interfiriendo claramente en su independencia. La Constitución de 1992 dispuso que los llamados ministros de la Corte Suprema fueran designados por el senado, con la aprobación del ejecutivo, entre tres candidatos propuestos por el Consejo Superior de la Magistratura. Es necesario un alto grado de cooperación entre la Corte Suprema y el Consejo Superior de la Magistratura, por ejemplo para realizar una preselección de candidatos.

5. La pregunta que recoge el Latinobarómetro es la siguiente: ¿Ha sabido usted o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos 12 meses?
6. Algunas de las iniciativas contra la corrupción son el Plan Nacional Anticorrupción, el Plan Nacional de Integridad, las fases I y II del Programa UMBRAL y otras medidas.
7. Entre otras muchas iniciativas en esta materia, se han creado sistemas de control e integridad (p. ej., el Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay; «MECIP»), y se han reforzado el sistema ético del poder ejecutivo y la red interinstitucional anticorrupción.
8. Las instituciones que componen el Equipo Nacional de Transparencia son el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Comercio, la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Banco Central y la Dirección Nacional de Aduanas.
9. En la Recomendación Anticohecho de 2009 de la OCDE, la protección al denunciante se define como la protección jurídica frente a acciones discriminatorias o disciplinarias contra los empleados que denuncien a las autoridades competentes, de buena fe y con causa razonable, irregularidades en el contexto de su lugar de trabajo.
10. La Alianza de Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral que pretende obtener compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías a fin de fortalecer la gobernanza. Con espíritu de colaboración entre las múltiples partes interesadas, la AGA es supervisada por un comité directivo compuesto por representantes de gobiernos y de organizaciones de la sociedad civil. Para ser miembro de la AGA, los países participantes deben respaldar una Declaración de Gobierno Abierto de alto nivel, presentar un plan de acción nacional elaborado tras realizar consultas públicas y comprometerse a presentar información independiente sobre sus avances. En total, 75 países participantes en la AGA y 15 gobiernos subnacionales han asumido más de 2 500 compromisos de incrementar la apertura y rendición de cuentas de sus gobiernos.
11. El ministerio supervisa la aplicación de la ley a través de la Oficina de Acceso a la Información Pública, que es responsable de un Portal Unificado de Acceso a la Información Pública: www.informacionpublica.gov.py, una plataforma tecnológica única y centralizada para el acceso y la gestión de la información pública de conformidad con los requisitos legales. Este sitio web ha estado operativo desde el 18 de septiembre de 2015. Hasta la fecha, se han presentado 5.522 solicitudes de información pública. 117 oficinas públicas se han incorporado al sitio web; ello representa el 26,53% del conjunto completo de oficinas públicas. Asimismo, el Ministerio de Justicia imparte formación entre funcionarios públicos, estudiantes y ciudadanos de todo el país.
12. El Portal Central de Datos ha sido desarrollado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se financia a través de la cooperación internacional establecida con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
13. Sin embargo, en algunos casos no es posible proporcionar los datos solicitados (p. ej., datos referentes a empresas). Los metadatos incluidos en sitios web nacionales no están disponibles fácilmente para la mayoría de las series de datos, y los metadatos comprendidos en la Cartelera Electrónica de Divulgación de Datos (CEDD) del FMI no han sido actualizados desde noviembre de 2004, pese a los significativos cambios que se han obrado en los procesos de compilación y difusión de la mayoría de las series de datos en los últimos diez años.
14. El BCP confecciona índices del valor unitario de importaciones y exportaciones, pero no están disponibles públicamente.
15. El BCP utiliza los registros administrativos del Ministerio de Hacienda y la información que puede recopilar sobre volúmenes (petróleo, carne, industrias no metálicas, productos metálicos (acero de construcción, etc.).
16. En la actualidad, el BCP está desarrollando planes para cumplir las NEDD del FMI y el país está actualmente implantando el Sistema General Ampliado de Divulgación de Datos del FMI (e-GDDS), un marco diseñado por el FMI para ayudar a los países con una capacidad estadística relativamente limitada, que mueve a divulgar datos a través del e-GDDS con el fin de fomentar la transparencia, promover el desarrollo estadístico y contribuir a crear fuertes sinergias entre la difusión de datos y la supervisión.
17. Una coordinación insuficiente del SEN podría dar lugar a duplicaciones de esfuerzos y despilfarro de recursos. Por ejemplo, además de las encuestas sobre pobreza que realiza la DGEEC, se llevan a cabo también otras encuestas de pobreza cuyos resultados se utilizan como criterio para participar en el programa de transferencias monetarias (*Tekoporã*). Además, es habitual que los ministerios sectoriales y otros organismos produzcan sus propias estadísticas utilizando metodologías diferentes con grados de congruencia variables en el tiempo.

18. La legislación estadística vigente se remonta a 1942 y no cumple los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las NN.UU. Prevé la necesidad de esa coordinación, pero en la práctica sigue siendo muy limitada. Además, aunque la ley mandata la participación de los encuestados en los censos y encuestas, esta obligación no se hace cumplir. Se ha remitido al parlamento un proyecto de ley que refuerza el papel director y orientador de la DGEEC.
19. El marco legal vigente dispone que debe haber un consejo de estadística y señala las instituciones que participarían en él; no obstante, la estructura institucional no ha sido actualizada y actualmente no está en funcionamiento. Los comités de pobreza y población, en los que se debaten cuestiones metodológicas y se analizan los cambios en los principales indicadores, se reúnen con regularidad.
20. La falta de financiamiento es uno de los motivos que explica que la actual Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE) solo se haya aplicado parcialmente, así como las demoras en algunas actividades de recopilación de datos, pese a los esfuerzos del gobierno por apoyar la elaboración de estadísticas. Paraguay ha recurrido al apoyo exterior para realizar encuestas y censos. Por ejemplo, el último censo realizado en 2012 fue financiado en un 70% (12.5 millones de USD) con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Referencias

- Abente Brun, D.(2011), “Después de la Dictadura”, *Historia del Paraguay*, Ed. Ignacio Telesca, editorial Taurus, pp 375-390, Asunción.
- Banco Mundial (2017a), Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial (base de datos), Washington, DC, <http://data.worldbank.org>.
- Barreda, M. y M. Bou (2010), “La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos”, *América Latina Hoy*, No 56, pp. 133-161, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Basabe-Serrano, S (2015), “Informal institutions and judicial independence in Paraguay, 1954-2011”, *Law and Policy*, Vol. 37, n° 4, University of Denver, Denver.
- Boarini, R. y M. Díaz (2015), “Cast a ballot or protest in the street - Did our grandparents do more of both?: An age-period-cohort analysis in political participation”, *OECD Statistics Working Papers*, 2015/02, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5js636gn50jb-en>.
- Boidi, M. y E. Zechmeister (2015), *Cultura y Política de la Democracia en Paraguay y en las Américas 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, CIRDP/LAPOP/Van Der Bilt University, Asunción.
- CEPEJ, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/STAT/default.asp>, acceso el 30 de mayo de 2017).
- CEPII (2012), Centre for Prospective Studies and International Information, *Institutional Profiles Database*, www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp.
- Cumbre Judicial Iberoamericana (2016), *Estructura y Competencia de Las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en Iberoamérica*, Paraguay, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F.
- Decreto Ley n° 11126 que reorganiza y coordina los servicios estadísticos de la República, Gaceta Oficial, Asunción.
- DGEEC (2013), *Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico, Plan Estadístico Nacional 2013-2017 (Preliminar)*, Asunción, <http://www.dgeec.gov.py/ende/LIBRO%20ENDE%20preliminar.pdf>.
- Djankov, S. et al. (2009), “Disclosure by Politicians”, *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 2, pp. 179-209.
- Erlingsson, G. y G Kristinsson (2016), “Making Sense of Corruption Perceptions: Who to Ask (and About What?)”, *Working paper series 2016:13*, The Quality of Government Institute (QoG), University of Gothenburg, Gotemburgo.
- Ferrín, M. (2016), “An empirical assessment of satisfaction with democracy”, *How Europeans View Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- FMI (2014), *Paraguay, Report On Observance Of Standards And Codes*, IMF Publishing, Washington DC, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14248.pdf>.
- Fondo Monetario Internacional (2017), *Perspectivas de la Economía Mundial* (base de datos), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.
- Fukuyama, F. (1995), “Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity”, Free Press, New York.

- Gallup World Poll, <http://www.gallup.com/products/170987/gallup-analytics.aspx>, acceso el 30 de mayo de 2017.
- GIZ (2013), "Building capacity in Paraguay's registration authority: Triangular Cooperation Peru – Paraguay – Germany", <https://www.giz.de/en/downloads/giz2013-en-building-capacity-registration-authority.pdf>, Bonn and Eschborn.
- Gupta, S., H. Davoodi y R. Alonso-Terme (2002), "Does corruption affect income inequality and poverty?", *Economics of Governance*, Vol. 3, n° 1, pp. 23-45.
- Holmberg, S., B. Rothstein y N. Nasiritousi (2009), "Quality of government: What you get", *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, pp. 135-161. <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-100608-104510> (acceso el 30 de mayo de 2017).
- IDB (2011), News release: Paraguay will conduct a national population and housing census with IDB support, IDB publishing, Washington DC. <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2011-07-14/national-population-and-housing-census-in-paraguay,9453.html>.
- IDEA dataset (2017), Voter Turnout Database (dataset), Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo <http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>, acceso el 31 de marzo de 2017.
- ILO (2017), Base de datos ILOSTAT, www.ilo.org/ilostat. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- ISSAT (2015), *Paraguay Country Profile*, <http://issat.dcaf.ch/fre>, Geneva/Apprendre/La-bibliotheque-des-ressources/Fiche-des-profils-des-pays/Paraguay-Country-Profile.
- Juárez, J. (2005) "The Democratic Transition in Mexico and Latin America in the late 20th century", *Economía y Sociedad*, pp 99-116, Hidalgo, México.
- Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, último acceso el 30 de mayo de 2017.
- Ley n° 5189/2014 que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay, Gaceta Oficial, Asunción.
- Ley n° 489/1995 Orgánica del Banco Central, Gaceta Oficial, Asunción.
- Ley n° 5282/2014 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, Gaceta Oficial, Asunción.
- Ley No. 1535/1999 De Administración Financiera del Estado, Gaceta Oficial, Asunción.
- López, M. (2014), "Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Desvelando algunos mitos", *Diálogo de Saberes*, n° 40, pp. 159-182. Bogotá.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, pp. 681-712.
- McDermott, J. (2015), "The Paraguayan People's Army: A new rebel group or simple bandits?", *Perspectivas* 2/2015, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá.
- Nickson, A. (2011), "El régimen de Stroessner (1954-1989)", *Historia del Paraguay*, editorial Taurus.
- Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia (2017), Ministerio del Interior, <http://www.mdi.gov.py/index.php/seguridad-ciudadana/item/6207-observatorio-nacional-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-del-ministerio-cumple-5-a%C3%B1os-de-creaci%C3%B3n>.
- OCDE (2017a), *Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- OCDE (2017b), Serie de datos de sanidad, OECD Publishing, París, <https://data.oecd.org/health.htm>.
- OCDE (2016), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>.
- OCDE (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-en.
- OCDE (2013a), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OCDE (2013b), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OCDE (2011), *How's Life?: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>.

- ONUDD, Crime and Criminal Justice Statistics, <http://www.unodc.org/unodc/fr/data-and-analysis/statistics/crime.html>, acceso el 30 de mayo de 2017.
- Seligson, M. (1998), “La cultura política en Paraguay: Lineamientos de estudios de valores democráticos para el año 1996”, *Transición y Valores Democráticos*, CIRD, Asunción.
- System of National Accounts (1993), <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna1993.asp>, acceso el 30 de mayo de 2017, División de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Transparency International (2016a), <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>, Berlín.
- Transparency International (2016b), <https://www.transparency.org/what-is-corruption/> acceso el 30 de mayo de 2017), Berlín.
- Turner, B. (2010), “Paraguay: Muchas novedades y poco cambio”, revista de Ciencia Política n° 30: pp 439-450.
- UNICEF (2016), “Birth registration in Latin America and the Caribbean: Closing the gaps”, Unicef publishing, Nueva York.
- Vial, A., M. Orrego and L. Alcaraz (2006), “Cultura política y gobernabilidad 2006: crispación e incertidumbre, carencias y nuevos sueños”, USAID y CIRD, Asunción.

Capítulo 6

Alianzas: Financiando la agenda de desarrollo de Paraguay

Este capítulo describe la forma en la que la red de alianzas de Paraguay con entidades externas y nacionales genera financiamiento para su agenda de desarrollo. Aborda las finanzas públicas y el margen de que se dispone para ampliar los recursos a disposición del sector público, incidiendo en las posibles maneras que habría de mejorar el desempeño del marco de finanzas públicas de Paraguay mediante, por ejemplo, una reorientación del gasto hacia áreas con mayores retornos de desarrollo, como las infraestructuras, sin comprometer la sostenibilidad fiscal. A continuación se analizan los recursos de que disponen las empresas del sector privado, en forma de inversión extranjera directa (IED) y financiamiento facilitado por el sistema financiero nacional, y las posibles maneras de hacer más eficaz el sistema bancario nacional. A lo largo del capítulo se pone el énfasis en los recursos que están o podrían estar disponibles para actividades de desarrollo, y no tanto en cómo se han utilizado esos flujos de financiamiento.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Tanto el sector público como el privado precisan contar con flujos de financiamiento suficientes para impulsar el desarrollo nacional. Este capítulo evalúa la disponibilidad de flujos de financiamiento para el sostenimiento de la inversión y otras actividades por los sectores público y privado. El financiamiento para actividades de desarrollo puede provenir de diferentes fuentes, tanto nacionales como extranjeras. Por su naturaleza, existe un cierto grado de intercambiabilidad entre las fuentes de financiamiento públicas y privadas; por ejemplo, los créditos de la banca al sector privado nacional también pueden ser absorbidos por el sector público, o bien puede recurrirse a la inversión extranjera directa (IED) para financiar infraestructuras públicas. Este capítulo describe los flujos de financiamiento de que ha dispuesto Paraguay para actividades de desarrollo en los últimos años, comparándolos con los de las economías de referencia. Pone el acento en aquellos ámbitos donde esos flujos podrían ampliarse o movilizarse de manera más eficaz para reforzar esas actividades. Aborda además la sostenibilidad de esos flujos en varias de sus dimensiones.

Los flujos de financiamiento del desarrollo en los que se centra este capítulo son aquellos que tienen visos de mantenerse en el largo plazo. El financiamiento del desarrollo debe posibilitar la adquisición de activos productivos físicos o vinculados a actividades continuas o recurrentes, como las remesas, o a cualquier forma de tributación u otros ingresos públicos. Excluye los flujos de financiamiento con tendencia a revertir, sobre todo a muy corto plazo, como los flujos de cartera, o las inversiones que no se destinan a activos reales con resultados productivos o de desarrollo sostenidos, como las que se efectúan en instrumentos de patrimonio ya existentes en lugar de en otros de nueva emisión.

El resto del capítulo se organiza como sigue. En primer lugar se ofrece una panorámica general de los flujos financieros del país disponibles para el desarrollo, considerando las fuentes de financiamiento tanto públicas como privadas. En segundo lugar se examinan los recursos públicos y, en especial, la estructura de los ingresos y gastos públicos de Paraguay, comparándola con la de las economías de referencia, así como el saldo fiscal que marca la sostenibilidad a medio plazo. En tercer lugar se analiza el financiamiento privado, incidiéndose en cómo el sector privado se ve constreñido por limitaciones estructurales del propio sector financiero nacional y por una escasa movilización de IED. También se presenta la evolución de los flujos de remesas, todavía relativamente modestos. Por último, se abordan aquellos ámbitos en los que Paraguay podría reforzar el papel de las alianzas público-privadas (APP) en apoyo del desarrollo nacional.

Los flujos financieros de Paraguay son escasos comparados con los de las economías de referencia, e inferiores a los de las economías de la OCDE

Algunos estudios internacionales tratan de incidir en los flujos y políticas que pueden contribuir en mayor medida a respaldar el financiamiento del desarrollo. En apoyo de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda de Acción de Addis-Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo subraya la importancia que varias fuentes nacionales y externas de flujos de financiamiento tienen para las actividades de

desarrollo de los sectores público y privado. Otras organizaciones internacionales han tratado de identificar políticas susceptibles de mejorar la disponibilidad de ese financiamiento para las economías emergentes (Banco Mundial, 2013; CEPAL, 2016a). Algunos flujos revisten suma importancia para las actividades de desarrollo y requieren una agenda de políticas que aborde la manera de intensificar esos flujos y sus efectos, por ejemplo mejorando la administración tributaria o reforzando los vínculos entre la IED y las empresas nacionales (Recuadro 6.1). Como país sin salida al mar, Paraguay afronta unos desafíos particulares a la hora de transformar estructuralmente su economía, aprovechar las ventajas del comercio internacional y desarrollar sistemas de transporte y tránsito eficientes (Naciones Unidas, 2014). Estos desafíos deben tenerse presente en el diseño de una estrategia financiera para el país.

Recuadro 6.1. Flujos de financiamiento de las actividades de desarrollo

Los planes de desarrollo nacional eficaces tratan de movilizar todo el conjunto de recursos disponibles para que el sector público y el privado puedan invertir y transformar la estructura de la economía y el bienestar de la población del país. Los planes de desarrollo necesitan estimaciones de los recursos financieros totales que el país puede movilizar para alcanzar sus metas y de las formas en que el país puede aprovechar al máximo esos recursos. Esta evaluación es fundamental para establecer prioridades en la agenda de desarrollo y preceptiva para garantizar la sostenibilidad del programa de desarrollo.

La evaluación se centra en los recursos de los que podría disponerse para sostener inversiones y operaciones de desarrollo, más que en la manera en que se emplean. En la medida de lo posible, esta evaluación también debería tener en cuenta los recursos de los que potencialmente podría disponerse, más que aquellos de los que de hecho se dispone. Cada uno de estos flujos se define por el tamaño del flujo de recursos más que por el volumen total de recursos que ya se han proporcionado. Las fuentes principales de financiamiento sostienen la inversión y las operaciones de los actores privados y públicos, respectivamente.

Recursos para las actividades de desarrollo del sector público. En el financiamiento del desarrollo de un país predominan generalmente las capacidades de movilización de ingresos de su sector público. En la mayoría de países, incluidas las economías de referencia, el sector público controla los volúmenes más importantes de financiamiento que pueden destinarse a actividades de desarrollo. Aunque la recaudación de impuestos en proporción al PIB sigue siendo baja en las economías emergentes en comparación con la de las economías de la OCDE, la recaudación de impuestos comparada con los flujos privados sigue siendo sustancial, lo que pone de manifiesto la necesidad que hay de aumentar los flujos privados para el desarrollo. Los siguientes comentarios describen las tendencias generales que se ilustran en el Gráfico 1.

1. Movilización de los recursos nacionales a través de impuestos y otras formas de ingresos públicos. La eficacia, eficiencia y progresividad del sistema tributario son rasgos esenciales para movilizar con éxito los recursos nacionales. La mayor parte de los flujos de financiamiento para el desarrollo de cada país se moviliza a través de los presupuestos nacionales. En el caso de América Latina, impuestos y cotizaciones a la seguridad social rondan el 23% del PIB (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017). La magnitud de este financiamiento viene determinada por los ingresos que un país es capaz de obtener de sus propios recursos, menos el gasto presupuestado que ya esté asignado y no pueda redirigirse hacia actividades de desarrollo. A corto y medio plazo, el gasto no discrecional suele reducirse al pago de salarios e intereses, dado que los contratos de deuda y los contratos laborales del sector público no pueden ajustarse en el corto plazo. Este concepto de ingresos movilizados a escala nacional menos el gasto no discrecional puede denominarse “margen de maniobra fiscal”. A medida que el horizonte temporal se proyecta hacia el largo plazo, todo el presupuesto pasa a ser discrecional y puede reasignarse.

2. Mejorar la eficiencia y eficacia del gasto, ampliando con ello los recursos presupuestarios disponibles para el desarrollo. Esto puede incluir reasignar gasto para apoyar los objetivos de desarrollo nacional mediante la reducción de subsidios deficientemente diseñados o distorsionadores o mediante el refuerzo de la eficiencia del gasto mejorando los sistemas de gestión de la contratación pública y las finanzas públicas.

Recuadro 6.1. **Flujos de financiamiento de las actividades de desarrollo** (cont.)

La diferencia entre los ingresos de fuentes propias y el gasto no discrecional da lugar al concepto del “margen de maniobra fiscal” del que puede disponer el sector público para financiar objetivos de desarrollo. En la práctica, esta observación es un reflejo de la restrictiva definición del gasto no discrecional. Además de los pagos de salarios e intereses, muchos países (especialmente los de sectores públicos más grandes) pueden presentar partidas de gasto que no pueden reasignarse fácilmente; por ejemplo, algunos países pueden presentar transferencias significativas u otros pagos de tipo social, o financiar actividades que en otros contextos realiza el sector privado. Podría no resultar viable ajustar esos pagos, especialmente cuando los resultados de desarrollo estén mejorando.

3. Financiamiento sostenible del déficit del sector público. Un enfoque prudente podría pasar por mantener un nivel sostenible de deuda pública ligado a los factores que pueden utilizarse para atender esa deuda (p. ej., PIB, ingresos de la administración del Estado o exportaciones). La sostenibilidad del financiamiento del déficit estará vinculada a evaluaciones sobre la sostenibilidad de la deuda.

4. Ayuda oficial al desarrollo (AOD), definida en sentido lato como la totalidad de los flujos que se reciben en condiciones favorables que pueden destinarse a ciertas inversiones de desarrollo y sobre los cuales los gobiernos receptores únicamente ejercen una influencia limitada. En las economías de referencia, los flujos de AOD son una fuente irrelevante de financiamiento para el desarrollo por parte del sector público. El papel limitado del financiamiento procedente de la AOD es evidente incluso aplicando una definición relativamente amplia que incluya el valor de la concesionalidad de los préstamos en condiciones favorables. Este indicador no registra la eficacia o la eficiencia con que se emplean esos flujos de financiamiento. Los discretos volúmenes de AOD probablemente tengan efectos beneficiosos importantes para el desarrollo, a la vista de los procesos asociados con los que se intenta garantizar que dichos fondos se destinarán a actividades de desarrollo de alto impacto.

Financiar la contribución de las inversiones y operaciones del sector privado al desarrollo nacional:

5. Inversiones del sector privado nacional, que generalmente se financian a través del sector bancario nacional. Estas inversiones por parte de empresas, especialmente las de pequeño y mediano tamaño, podrían estar recurriendo a créditos solicitados por hogares, por lo que es importante incluir los créditos a todo el sector privado. Los flujos de crédito nacionales hacen diferentes contribuciones al financiamiento de los préstamos, dependiendo en gran medida del estado del sistema bancario nacional. En algunos países, el volumen de los préstamos nacionales más los préstamos de no residentes al sector privado está disminuyendo en porcentaje del PIB. Eso significa que el sistema bancario está reduciendo el volumen de financiamiento disponible para actividades de desarrollo del sector privado y es un fenómeno que se observa, en general, en países que anteriormente experimentaron un fuerte auge del crédito que terminó siendo insostenible.

En algunos países existe una brecha importante entre el volumen de financiamiento destinado de forma efectiva al sector privado y el volumen que cabría esperar a la vista de la profundidad del sistema financiero. Algunas variables aproximativas para medir el crédito al sector privado son los niveles de ingresos y el peso de los depósitos en el sistema bancario nacional. Entre las economías de referencia, los sistemas financieros nacionales de algunas generan niveles de financiamiento al sector privado mucho más altos de lo que cabría esperar. Este indicador da una idea aproximada de los fondos que podrían estar disponibles si el sector financiero operase eficazmente. En este sentido, puede representar un indicador del financiamiento que podría ofrecerse frente al efectivamente ofrecido.

La contribución de la variación en la capitalización bursátil también difiere considerablemente de un país a otro, siendo improbable que refleje contribuciones al financiamiento disponible para el sector privado. Los cambios en la capitalización bursátil también recogen cambios en el valor de las empresas cotizadas. Estos cambios pueden tener escasa incidencia sobre el volumen de financiamiento al que estas empresas pueden acceder y no está claro que este indicador sea por sí solo un indicador fiable de la movilización de financiamiento para inversiones privadas productivas.

Recuadro 6.1. **Flujos de financiamiento de las actividades de desarrollo** (cont.)

6. **La inversión extranjera directa (IED)** puede fomentar la inversión en nuevos modos de producción innovadores o más eficientes y, en el proceso, puede elevar la productividad de sectores nacionales, dependiendo del entorno empresarial y regulador. Estos flujos no comprenden los flujos de cartera ni el crédito concedido por bancos de otras jurisdicciones, ya que estos flujos suelen ser a corto plazo y pueden cambiar de dirección rápidamente. La probabilidad de registrar salidas netas de inversión extranjera directa (IED) es mayor en los países de mayor renta, y menor en los de menor renta. Las salidas netas de IED pueden deberse a la maduración o vencimiento de inversiones directas anteriores, por ejemplo al repatriar los titulares de las inversiones dividendos generados por éstas. También responde a una falta de nuevas oportunidades de inversión. Por contraste, los mercados emergentes pueden ofrecer más oportunidades de inversiones nuevas, sin que afecte a la continuidad de la reinversión en inversiones en marcha.

7. **Las remesas de los emigrantes** contribuyen sobre todo, por lo general, al consumo interno y la inversión de los hogares. Un factor clave para estas transferencias es el costo de las transacciones. En algunas economías de referencia, las remesas netas son negativas, lo que hablará del tamaño de la colonia de emigrantes inmigrantes en los mercados laborales de esos países y los salarios que esos inmigrantes repatrian a sus países de origen. Al margen de las economías más pobres del grupo de referencia, incluso en los casos en los que las remesas netas son positivas, su importe es exiguo.

8. **La filantropía y las alianzas internacionales** suelen centrarse en el suministro de bienes públicos globales o tratan de abordar problemas de desarrollo transversales. Es probable que la cuantía de estos flujos resulte menos significativa en determinados países, y podrían incluirse en la AOD.

La distinción entre flujos públicos y privados puede ser un tanto artificial, siendo así que los países están combinando ambos cada vez más. Por ejemplo, algunos pueden usar la IED privada para financiar proyectos de infraestructuras públicas mediante alianzas público-privadas (APP). La evaluación general debe tener en cuenta esta hibridación.

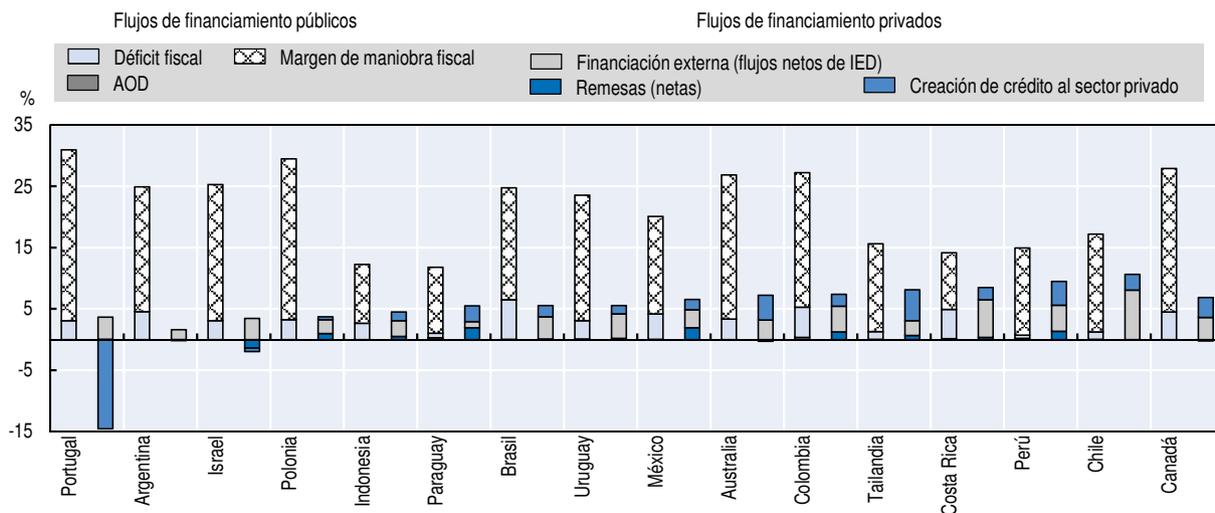
Fuente: Basado en Naciones Unidas (2015) y análisis de los autores sobre los datos de FMI (2017a), FMI (2017b); FMI (2016a), Banco Mundial (2017) y Banco Mundial (2016a).

Los flujos de financiamiento disponibles para el desarrollo en Paraguay son bajos comparados con los del grupo de países comparables y siguen siendo inferiores a los de los países de referencia de la OCDE (Gráfico 6.1). En el ámbito público, el margen de maniobra fiscal (ingresos públicos menos compromisos de gasto adquiridos) es pequeño. Gracias a la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), el déficit público de Paraguay es uno de los más bajos del grupo de países de referencia y de América Latina. La LRF marca un tope del 1.5% del PIB (o un promedio del 1% durante un período de tres años) al déficit presupuestario del gobierno, limita cualquier incremento del gasto anual al 4% en términos reales y estipula que las mejoras salariales en el sector público deben acompañarse a las del salario mínimo. Cuando se implementó en 2015, el parlamento el gasto por encima de lo propuesto por el gobierno central, si bien el gasto en infraestructuras que se financia con emisiones de bonos en los mercados internacionales se excluyó de la base de cálculo del déficit fiscal a efectos de la LRF (MH, 2016). En ese sentido, los bajos niveles de déficit autorizados por la ley podrían obstaculizar el crecimiento de la inversión pública (véase el Capítulo 2).

Este estrecho margen de maniobra fiscal puede explicarse por el bajo nivel de los ingresos fiscales (véase la próxima sección) y el elevado nivel de gasto no discrecional¹ (51% del total). Conviene señalar que se han tomado medidas efectivas para reducir los gastos no discrecionales, como limitar el crecimiento de los salarios del sector público, congelar la contratación y reasignar recursos dentro del sector público a fin de mejorar el rendimiento y la productividad y garantizar así el cumplimiento de los objetivos de la LRF.

En el sector privado, las entradas netas de IED generan un flujo de financiamiento menor que en muchas otras economías de referencia. De hecho, la relación entre la IED y el PIB paraguayo (próxima al 1%) es considerablemente inferior a la del resto de países de referencia. Tanto el sector público como el privado recurren poco al financiamiento con deuda (Gráfico 6.1). En el sector público ello obedece al empeño que se pone en asegurar la sostenibilidad de la deuda, mientras que en el sector privado se explicaría por una actitud más prudente ante el endeudamiento, relacionada posiblemente con la historia financiera reciente del país. Estas tendencias guardan, en general, sintonía con los patrones observados en los países a los que se alude en el Recuadro 6.1. Sin embargo, conviene subrayar el hecho de que el crédito al sector privado (2.6%) es más alto en Paraguay que en otros países de referencia. Los flujos de remesas del país (2% del PIB) son más altos que en la mayoría de los países del grupo de comparación, si bien en su medición no se restan los flujos de remesas salientes. En total, la capacidad total de financiamiento a partir de fuentes privadas en Paraguay (próxima al 6% del PIB) es relativamente baja comparada con la de otros países.

Gráfico 6.1. Los flujos totales de que dispone Paraguay para financiar su desarrollo son escasos
En porcentaje del PIB, promedio 2013-15



Nota: “Margen de maniobra fiscal” se define aquí como el volumen de ingresos que un país moviliza por sí mismo, excluyendo subvenciones, menos el gasto no discrecional, que aquí incluye pagos por intereses y gasto en salarios. El dato de déficit presupuestario es un indicador aproximativo de la variabilidad de la deuda pública y corresponde a la administración general incluida la seguridad social, cuando está disponible. AOD corresponde a Ayuda Oficial al Desarrollo.

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), OCDE (2016b), Banco Mundial (2017) [WDI], FMI (2017a) [GFS]; FMI (2016a, 2016b) [A4 Paraguay], Banco Mundial (2016a) [GFinDevData].

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750643>

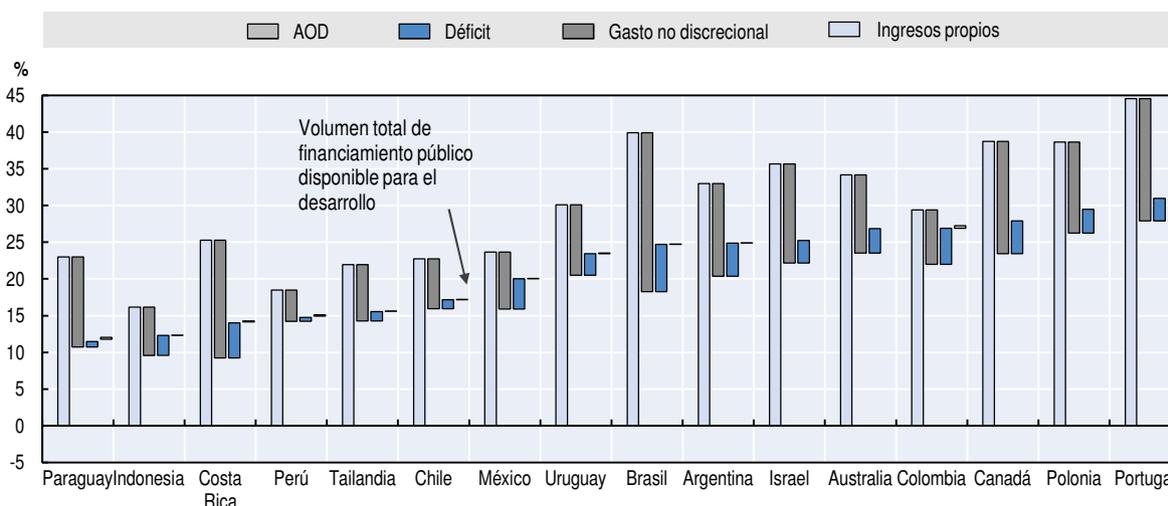
Los flujos de financiamiento público indican que existe margen para mejorar el nivel y composición del sistema tributario

Los ingresos públicos totales de Paraguay son bajos comparados con los de los países de referencia atendiendo al PIB per cápita paraguayo. Esto puede explicarse en parte por las comparativamente bajas tasas impositivas de Paraguay. El financiamiento público del desarrollo proviene sobre todo del margen de maniobra fiscal (concepto que se define en el Recuadro 6.1) del país, el cual se nutre de una sólida base de ingresos públicos, al tiempo que se ve perjudicado por el elevado nivel de gasto no discrecional. El gasto no discrecional de Paraguay representa de hecho casi la mitad de sus ingresos totales (Gráfico 6.2). Los flujos de

AOD del país superan a los de otros países de la región. Por sí solos, salarios y subvenciones supusieron el 12.1% del PIB en 2015 y el 11.2% en 2016. El marco fiscal parece viable, aunque las necesidades actuales de infraestructuras podrían poner en riesgo la sostenibilidad futura de la deuda pública.

Gráfico 6.2. Los flujos del sector público de que dispone Paraguay para financiar su desarrollo son escasos

En porcentaje del PIB, promedio 2013-15



Nota: Cada barra representa la contribución positiva o negativa de cada tipo de financiamiento para actividades de desarrollo del sector público. El importe total de financiamiento destinado a actividades públicas de desarrollo es la suma de los ingresos fiscales y no fiscales recaudados por el sector público, menos el gasto no discrecional, más el déficit presupuestario (un indicador aproximativo de la variabilidad de la deuda pública, que corresponde a la administración general incluida la seguridad social, cuando está disponible), y más la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), OCDE (2016b), Banco Mundial (2017), FMI (2017a); FMI (2016a), FMI (2016b), Banco Mundial (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750662>

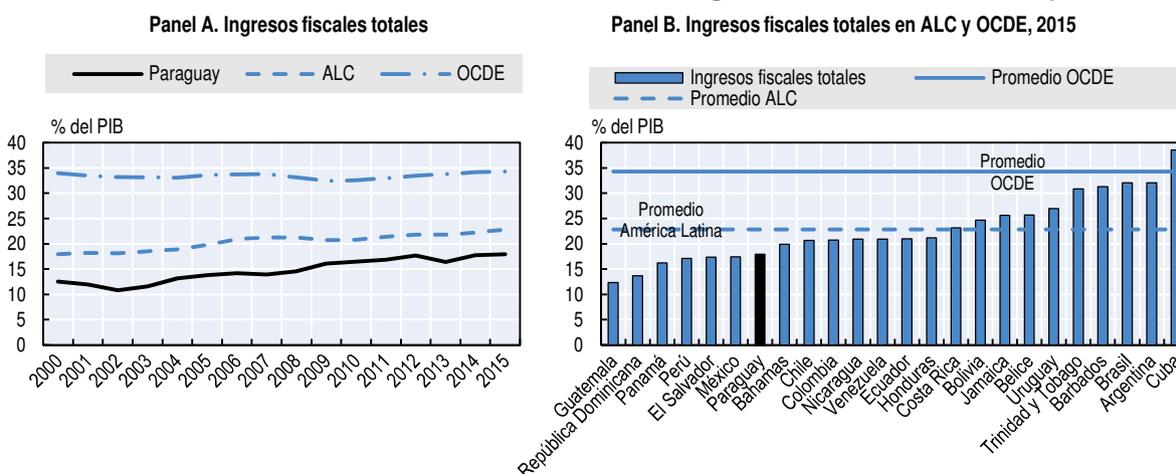
El margen de maniobra fiscal total de Paraguay es relativamente reducido comparado con el de los países de referencia, pero su composición es inusual en ciertos aspectos. Los ingresos públicos dependen de forma inusualmente acusada de los ingresos no tributarios, algo que ha ayudado a compensar los desequilibrios presupuestarios de los últimos años. Los ingresos no tributarios corresponden a las compensaciones y regalías que Paraguay obtiene de las centrales hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yacyretá. Las regalías de estas centrales rondan en promedio el 2.9% del PIB desde 2000 (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017; véase el Capítulo 2). Aunque está pendiente de aprobación la renegociación del tratado de Yacyretá, el Tratado de Itaipú, que vence en 2023, estipula una cláusula en virtud de la cual Paraguay podría vender energía a precios de mercado, lo que le permitiría incrementar sus ingresos de forma considerable.

La recaudación de impuestos es baja y deberían redoblarse los esfuerzos contra la evasión fiscal

Expresados en porcentaje del PIB, los ingresos fiscales totales siguen siendo bajos y proceden sobre todo de los impuestos indirectos. Desde 2000, los ingresos fiscales de Paraguay han aumentado 5.4 puntos porcentuales del PIB, superando así el crecimiento del 4.9% registrado por el PIB latinoamericano en el mismo período. Pese a sus mejoras recientes, los ratios de recaudación sobre PIB siguen siendo bajos; en concreto, en 2015 ascendieron a un 17.9% del PIB, frente a sendos promedios del 22.8% en América Latina y del 34.3% en la OCDE

(Gráfico 6.3). Las principales fuentes de los ingresos totales de Paraguay son los impuestos que gravan el consumo de bienes y servicios (básicamente el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos especiales y los impuestos al comercio exterior) y las cotizaciones a la seguridad social. Estos grupos de impuestos y cotizaciones representan el 83% de los ingresos fiscales totales, una cifra que es 18 y 24 puntos porcentuales más alta que en las economías de América Latina y la OCDE, respectivamente (Gráfico 6.4). En un contexto de desaceleración del comercio internacional, el aumento de los ingresos fiscales se ha debido a los impuestos sobre la actividad interna, que han compensado las caídas en la recaudación de los impuestos sobre el comercio exterior (incluido el IVA que grava las importaciones). Aunque estos últimos disminuyeron del 6.5% del PIB en 2011 al 5% en 2016, los ingresos recaudados por la totalidad de impuestos que gravan la actividad interna aumentaron del 6.0% al 7.5% del PIB en 2016 y, las cotizaciones a la seguridad social, del 3.8% al 4.6% del PIB también en 2016.

Gráfico 6.3. Pese a su reciente aumento, los ingresos fiscales aún son bajos

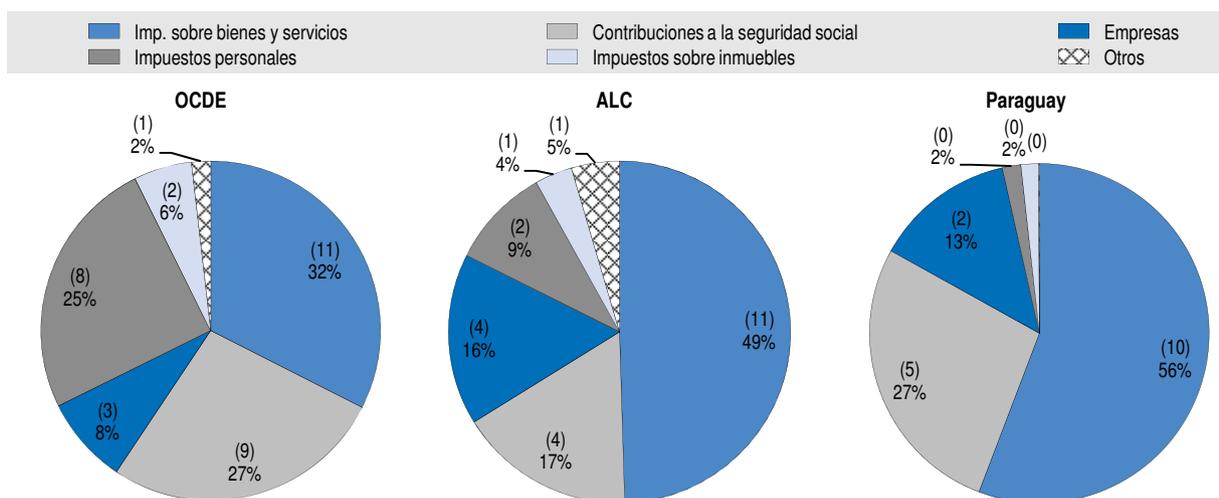


Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750681>

Gráfico 6.4. La principal fuente de ingresos totales son los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios

Peso de los principales grupos de impuestos en los ingresos totales y porcentaje del PIB (entre paréntesis) en 2015



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750700>

El IVA tiene un gran peso en los ingresos fiscales totales (56%), constituyendo el impuesto a la renta personal (IRP), en su forma actual, una ayuda administrativa para fomentar la formalización y el cumplimiento de las obligaciones tributarias por IVA. El IVA es el principal impuesto que se recauda y el que ha experimentado un crecimiento más significativo. En 2000 representaba el 43% de los ingresos totales, y ya un 50% en 2016. Este incremento se explica por una serie de reformas. En 2014 el IVA se amplió al sector agrícola, aunque a un tipo reducido del 5% y con la posibilidad de fijar tipos diferenciados entre un 5% y 10% (Ley 5061/13), lo que podría dificultar el control por parte de la administración tributaria, ya que aplicar el tipo adecuado requiere discriminar entre diferentes productos, alterándose con ello el normal funcionamiento de la cadena de valor.

El impuesto a la renta personal (IRP), aprobado por una ley de 2004 y que comenzó a aplicarse en 2012, recauda poco (1.1% de los ingresos fiscales en 2016) y tiene como principal finalidad fomentar la formalización, ya que prevé numerosas deducciones para todo tipo de gastos con factura. La contribución del IRP a los ingresos fiscales totales es más baja que en los países de referencia (Gráfico 6.5). Además, su elevado mínimo exento hace que gran parte de la población no esté obligada a declararlo. Ese mínimo se estableció en el equivalente a 120 salarios mínimos anuales en 2012 y se reducirá paulatinamente hasta el equivalente a 36 salarios mínimos en 2019 (tasa impositiva del 8% para la horquilla de 36 a 120 salarios mínimos, y del 10% para ingresos superiores a 120 salarios mínimos anuales (OCDE/BID/Banco Mundial, 2014). Se han adoptado también algunas medidas para limitar su deducibilidad (Decreto n° 6.560/16), mejorándose con ello las proyecciones de recaudación de este impuesto a largo plazo.

No se ha materializado aún todo el potencial del IRP. En su forma actual es ineficiente, ya que aumenta los costos administrativos y, al mismo tiempo, recauda poco. La cuña fiscal de Paraguay, es decir, la diferencia entre costos laborales y salario neto promedio de un trabajador, es del 20.9% de los costos laborales. La cuña fiscal la conforman el impuesto a la renta personal y las cotizaciones obligatorias a la seguridad social que abonan empleado y empleador. La cuña fiscal total de Paraguay es inferior a las promedio en América Latina y la OCDE, del 21.7% y 35.9% de los costos laborales, respectivamente. La diferencia entre la cuña fiscal paraguaya y la de las economías de la OCDE es atribuible en su totalidad al el impuesto a la renta personal, que no se aplica al nivel salarial promedio ni a los deciles más altos del ingreso (OCDE/BID/CIAT, 2016). La suma de las bonificaciones y los importes exentos que contempla el código tributario en vigor es 1.95 veces mayor para los contribuyentes del décimo decil de ingresos, lo que merma en la práctica la capacidad del IRP de recaudar más (Barreix, Benítez y Pecho, 2017).

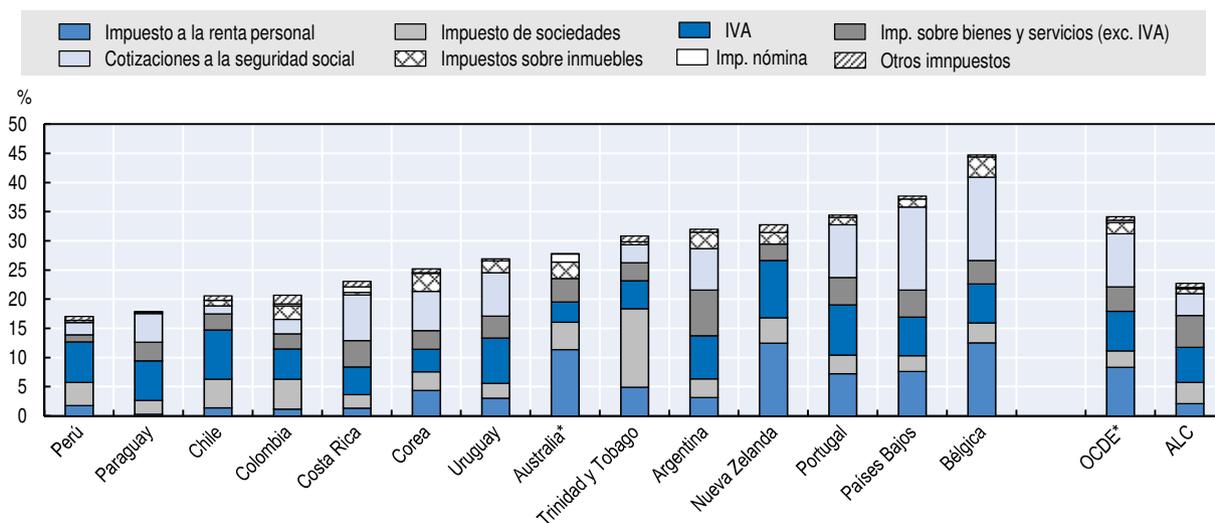
Mejorar las demás fuentes de ingresos fiscales es esencial para garantizar una provisión adecuada de fondos para gastos de capital. La introducción del Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias (IRAGRO) en 2014 propició una recaudación adicional del 0.2% del PIB en 2015. Sin embargo, otras fuentes de ingresos han decaído. Los impuestos al comercio exterior y las accisas han disminuido en un 0.4% y 0.2% del PIB en los últimos cinco años, debido en parte a la desaceleración del comercio de reexportación, a la inexistencia de aranceles en el seno del Mercosur y por el efecto de otros acuerdos comerciales. La aportación del Impuesto sobre la Renta Comercial, Industrial o de Servicios (IRACIS) a los ingresos totales se mantuvo estable en el 2.4% del PIB en ese período.

Los ingresos no tributarios han ayudado a compensar los desequilibrios presupuestarios. Ingresos no tributarios son las compensaciones y regalías que Paraguay recibe de las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017). Los pagos por

regalías y compensaciones de estas centrales han promediado un 2.9% del PIB desde 2000. Sin embargo, estos ingresos no tributarios se han reducido desde alrededor del 26% de los ingresos públicos en 2001 hasta el 11% en 2016. Además, estas fuentes de financiamiento están expuestas a los cambios que la inestabilidad económica de Argentina y Brasil obra en la producción y la demanda de electricidad, y se prevé que disminuirán a medio plazo por el mayor consumo energético de Paraguay. Esto pone de relieve la necesidad que hay de mejorar la recaudación de impuestos, ya que las fuentes basadas en ingresos fiscales tienden a ser más estables en el tiempo.

Gráfico 6.5. El ratio impuesto a la renta personal/ingresos fiscales totales es menor en Paraguay que en los países de referencia

Porcentaje del PIB, 2015



Nota: Los datos para las economías de la OCDE corresponden a 2014.

Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe* y OCDE (2016b), *Estadísticas tributarias 2016*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750719>

Las iniciativas encaminadas a ensanchar la base imponible deberían verse acompañadas de un reforzamiento de la administración tributaria. Las últimas medidas adoptadas para ampliar esa base con la aplicación de un impuesto a la renta personal, ampliando el IVA a los productos y cooperativas agrícolas y gravando las rentas agropecuarias con un nuevo impuesto se revelarán ineficaces si no se mejoran los marcos institucionales, los mecanismos legales y los procedimientos para reforzar el cumplimiento tributario y la recaudación de impuestos. La introducción de registros de contribuyentes, las mejoras organizativas y las estrategias de inspección son medidas adecuadas para frenar la evasión fiscal.

La evasión del IVA se redujo del 36.7% en 2012 al 30.9% en 2014, aunque sigue siendo más alta que en el conjunto de América Latina (25.9%) (Giménez et al., 2017). Aunque la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET, la autoridad tributaria del país) ha realizado notables progresos reforzando los marcos institucionales y las capacidades administrativas, e introduciendo registros de contribuyentes y medidas de control y desmantelamiento de estructuras de evasión fiscal, se precisan mejoras adicionales. Los responsables de la SET han incidido en los retos y limitaciones que perjudican el cumplimiento tributario, como la falta de personal o la deficiente formación del personal actual (unos mil funcionarios de la SET para 700 000 contribuyentes). Las restricciones presupuestarias dificultan también contratar a más personal, lo que obliga a recurrir a la tecnología para hacer más eficientes los

procedimientos, por ejemplo estudiando la posibilidad de ejercer un mejor control a través de la factura electrónica. Algunas medidas adicionales podrían pasar por la aprobación de leyes que aumenten las probabilidades de ser inspeccionado y sancionado, dado que, en la actualidad, la probabilidad y el costo de ser detectado son bajos (SET, 2016). Sin embargo, la aplicación y la eficacia de esas leyes podrían verse perjudicadas por unos procedimientos judiciales demasiado largos y la falta de capacidad fiscalizadora del sistema judicial. En este sentido, son bienvenidos el reciente compromiso de Paraguay con el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales al objeto de combatir la evasión fiscal y su ingreso en el Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), que pone a disposición de los gobiernos las herramientas necesarias para que los beneficios tributen donde se realizan las actividades económicas y donde se crea el valor. Estas herramientas también ofrecen a las empresas mayor certeza sobre la aplicación de las normas tributarias internacionales y normalizando los requisitos de cumplimiento.

Los gastos fiscales se concentran principalmente en el IVA y en las exenciones que se conceden por el impuesto de sociedades. Se estima que los gastos fiscales totales rondaron el 1.92% del PIB en 2014, concentrándose el grueso de los ingresos dejados de recaudar en el régimen del IVA (1.36% del PIB). El régimen del IVA deja de recaudar ingresos por las exenciones de las que disfrutaban los combustibles, la educación privada y los servicios de salud. También se recauda menos por gravarse a un tipo más bajo los bienes y servicios que integran la cesta básica de consumo y los medicamentos (5%). Los gastos fiscales por el impuesto de sociedades no alcanzan el 10% de su recaudación, pues sus exenciones son de menor cuantía y, aunque su base es amplia, apenas sí supone un 0.22% del PIB. En el caso del impuesto a la renta personal, los factores que explican el grueso de su gasto fiscal son las rentas que aún no se incluyen en la base imponible del impuesto por mor del calendario de aplicación de la ley (0.13% del PIB). La franquicia aduanera supone el 0.2% restante del PIB (CIAT/SET/GIZ, 2015).

Como ocurre en otros países de la región, reducir las trabas al cumplimiento tributario en Paraguay podría elevar el esfuerzo fiscal y abrir espacio al financiamiento público, sin imponer costos adicionales significativos a los contribuyentes. El sistema tributario podría simplificarse, por ejemplo reduciendo el número de pagos o agilizando los procesos administrativos. El país ha realizado esfuerzos notables en esa dirección (véase el Capítulo 2). Simplificar las obligaciones de cumplimiento puede servir para incrementar la recaudación, pues de esa manera se restan posibilidades a los infractores y se fomenta la presentación de un mayor número de declaraciones. Una reducción de los costos de cumplimiento podría ayudar también a reducir el tamaño del sector informal. Reducir los costos de cumplimiento y reforzar la recaudación contribuiría a elevar los ingresos fiscales hasta un punto a partir del cual sostendrían por sí solos el crecimiento, generándose los recursos adicionales necesarios para aumentar la inversión en Paraguay.

El bajo gasto público no discrecional sugiere que una redistribución del gasto podría mejorar los resultados del desarrollo. Del análisis de las partidas de gasto público en Paraguay se deduce que hay poco margen para una reasignación de los recursos hacia las prioridades de desarrollo. Con un gasto total de entre un 16% y 18% del PIB, la relación entre gasto corriente e inversión se ha mantenido desequilibrada en los últimos cinco años, alcanzando en 2016 una relación de 85% a 15% (OFIP, CADEP, 2017). Los sueldos y salarios siguen representando una elevada proporción del gasto corriente (50% en 2016), pese a haberse reducido ligeramente con respecto a años anteriores, mientras que las cotizaciones a la seguridad social han

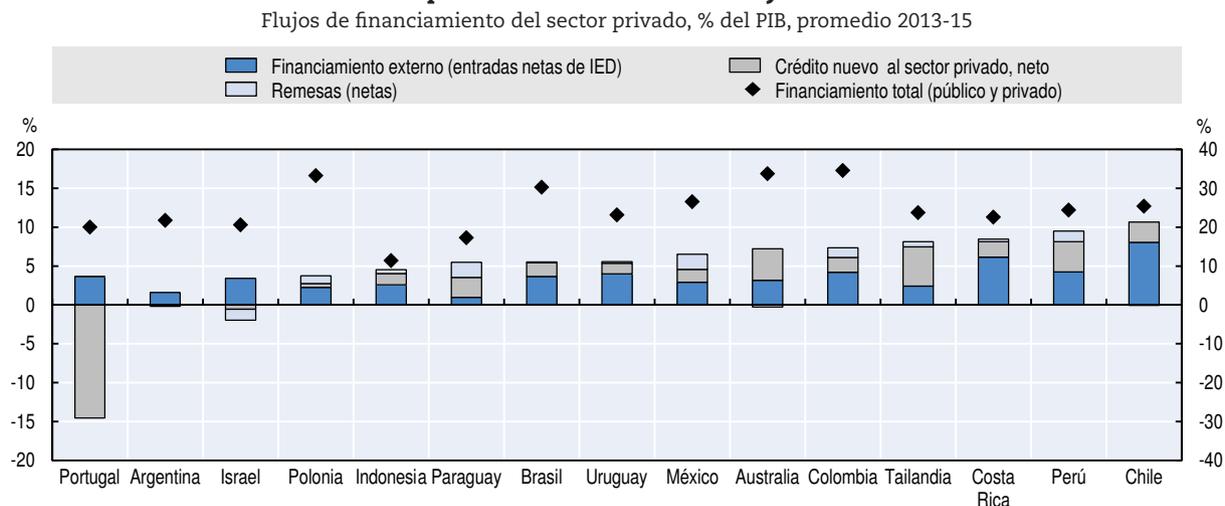
permanecido constantes, en términos relativos, en la estructura del gasto. Este porcentaje del PIB que se destina a gasto público no discrecional es bajo comparado con el de otras economías de referencia, y ello a pesar de que el gasto de capital y la inversión aumentaron más rápido que el gasto corriente (20%, frente al 3.2%) entre 2015 y 2016.

Los flujos de financiamiento privados siguen siendo bajos, pero comienzan a consolidarse en forma de inversión externa y un sector financiero sólido

En total, en el período 2013-15 se dispuso de financiamiento privado equivalente al 5.5% del PIB para actividades que podrían considerarse de desarrollo, frente al 11.8% del PIB en el caso del sector público (como ya se ha referido). Estos flujos adoptaron la forma de IED (1.1%), remesas (1.6%) y la contribución del sector financiero nacional (2.6%).

Aunque las entradas de IED dominan en el financiamiento disponible para actividades del sector privado, siguen siendo bajas comparadas con las de otros países de referencia. Las entradas de IED rondaron en promedio el 1% del PIB en el período 2013-15 (WDI, 2017). Por lo tanto, el financiamiento externo es menor que en otros países comparables, mientras que las remesas contribuyeron con un porcentaje nada desdeñable a los flujos de financiamiento privados. Comparado con las economías de referencia, Paraguay registró unos flujos privados relativamente bajos en el período 2013-15 (Gráfico 6.6).

Gráfico 6.6. Comparado con las economías de referencia, Paraguay registró unos flujos privados relativamente bajos



Fuente: Banco Mundial (2017) [WDI], FMI (2017a) [GFS]; FMI (2016a), FMI (2016b) [A4 Par], Banco Mundial (2016a) [GFinDevData].

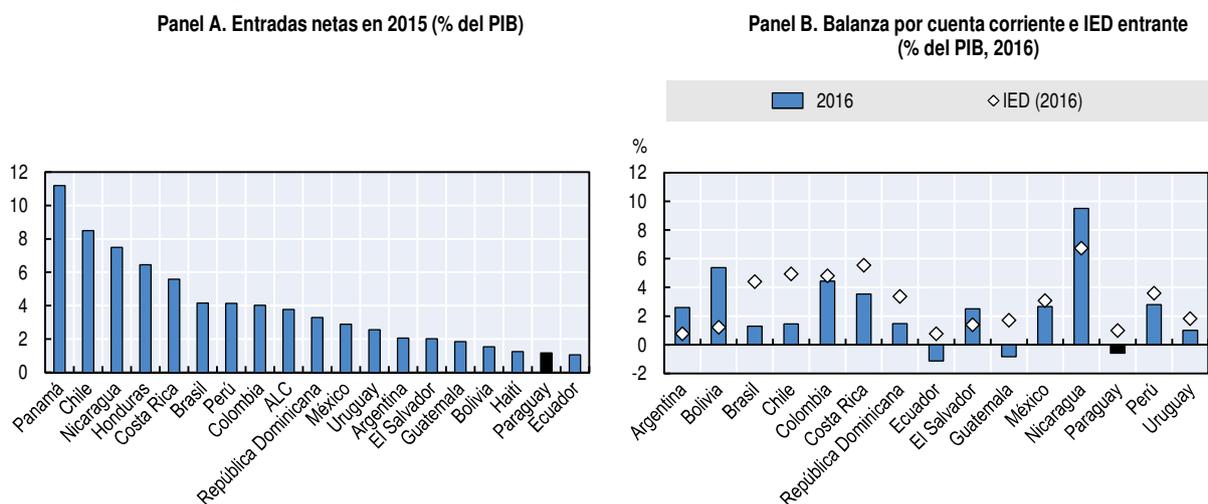
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750738>

Aunque las entradas de inversión extranjera directa están creciendo, podrían financiar actividades a mayor escala

Paraguay fue en 2015 el país de la región con el segundo porcentaje más bajo de entradas de IED en proporción al PIB, con un total de apenas un 0.2% (WDI, 2017; Gráfico 6.7, Panel A). Siendo una economía abierta pequeña, se trata de un porcentaje modesto cuando se compara con el de otras economías pequeñas de la región, como Costa Rica o Panamá. Además, la inversión extranjera directa del país ascendió a tan solo al 0.2% del total de América Latina. Así con todo, la tendencia general de las entradas de IED en los últimos

cinco años es positiva. En promedio, las entradas netas de IED en Paraguay rondaron el 1.8% del PIB en el período 2010-15, lo que supone una mejoría respecto a períodos anteriores. La IED en el país se enfoca a un conjunto de plataformas sectoriales estratégicas y está por lo general asociada al empleo de mano de obra cualificada. La mayor parte de los proyectos se concentran en la región oriental del país. Aunque tradicionalmente baja, la IED en Paraguay ha cobrado mayor importancia en los últimos años a consecuencia de la estrategia aplicada por el gobierno para mejorar el marco de inversión, que se ha demostrado eficaz a la hora de atraer inversión internacional hacia determinados sectores. Los catalizadores de estas inversiones en Paraguay son los abundantes recursos naturales del país, sus bajos costos laborales frente a países vecinos y un marco tributario muy favorable. Sectores como automoción, agroindustria y telecomunicaciones han sido receptores de grandes inversiones recientemente y, en el futuro próximo, el desarrollo de proyectos de infraestructuras debería seguir favoreciendo la afluencia de IED.

Gráfico 6.7. Paraguay capta relativamente poca IED, pero puede financiar su déficit con ella



Fuente: Panel A: FMI y Banco Mundial - Indicadores del desarrollo mundial, 2017. Panel B: OCDE/CEPAL/CAF (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones de desarrollo*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750757>

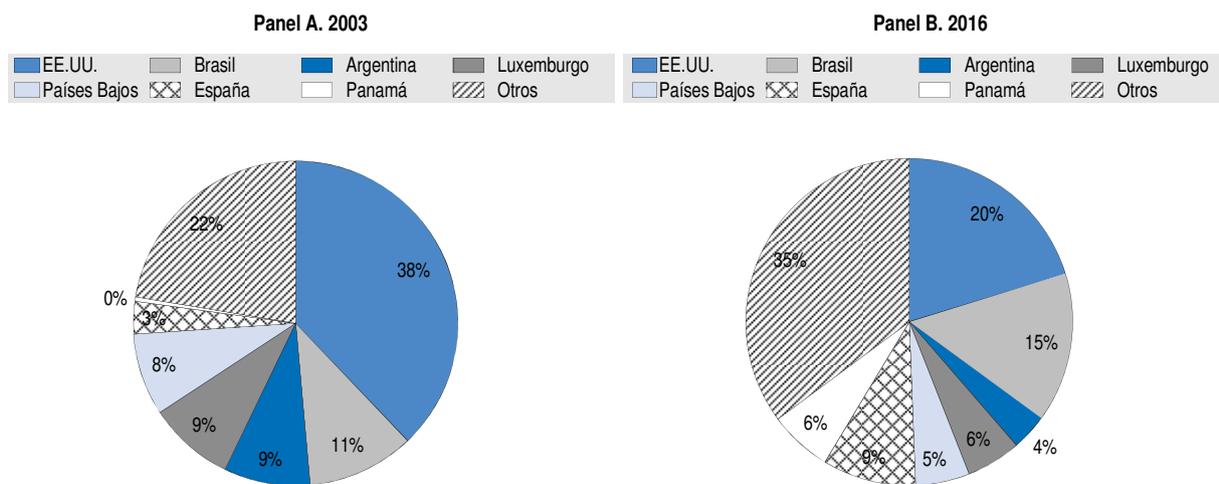
Las entradas de IED financian el déficit por cuenta corriente actual del país, que es pequeño en el contexto de la región. El déficit por cuenta corriente de Paraguay, inferior al 2% del PIB en 2015, sigue siendo reducido; los bajos precios de las materias primas han permitido al país y a otros importadores netos de energía mantenerlo así (OCDE, CEPAL, CAF, 2016). El hecho de que Paraguay pueda financiar su déficit a través de la inversión directa sugiere que estos déficits son más sostenibles que si se financiaran a través de flujos de capital a más corto plazo (Gráfico 6.7, Panel B). No obstante, un mayor peso de la IED posibilitaría algo más que el mero financiamiento del déficit exterior, pues se convertiría en fuente de financiamiento sostenible en áreas como las infraestructuras.

El volumen de IED en Paraguay ha crecido con rapidez, si bien las fuentes de esa inversión han variado considerablemente a lo largo de la década pasada. En el período 2003-15 el crecimiento promedio del volumen total de IED de Paraguay fue del 15.1%. En total, la región de América Latina y el Caribe ha ido cediendo terreno como receptora de una IED que representa el 3.3% del PIB de la región (CEPAL, 2016b). Paraguay no ha sido una excepción, y acusó una importante contracción del volumen de IED tras la crisis financiera

de 2008, y hasta la posterior recuperación de EE.UU. y otras economías industrializadas. La contracción estimada del volumen de IED en 2015 fue del 18%. Es posible que esto obedeciera al carácter cíclico de la IED, ya que en el año anterior los flujos netos de IED se habían incrementado un 63% (BCP, 2017b). Además de la volatilidad en la afluencia de IED, la composición de la inversión por país también ha cambiado (Gráfico 6.8). Aunque en 2003 las entradas de IED en Paraguay provinieron sobre todo de EE.UU., en la última década puede observarse un patrón diferente: aunque EE.UU. y Brasil siguen siendo los principales inversores extranjeros en el país, la participación de EE.UU. en la IED de Paraguay pasó del 38% en 2003 al 27% en 2015, mientras que la de Brasil aumentó del 11% al 19%. Además, economías europeas como España y Países Bajos han ido elevando paulatinamente su peso en esa inversión, de forma que en 2015 representaron, respectivamente, el 9% y 5% del volumen total de IED en el país. En conjunto, la diversificación de las fuentes de IED en Paraguay indica una tendencia positiva hacia la consolidación de una estrategia de inversión.

Gráfico 6.8. Volatilidad de las entradas de IED y cambios en la composición de la inversión por país

Volumen total de IED por años y países de origen

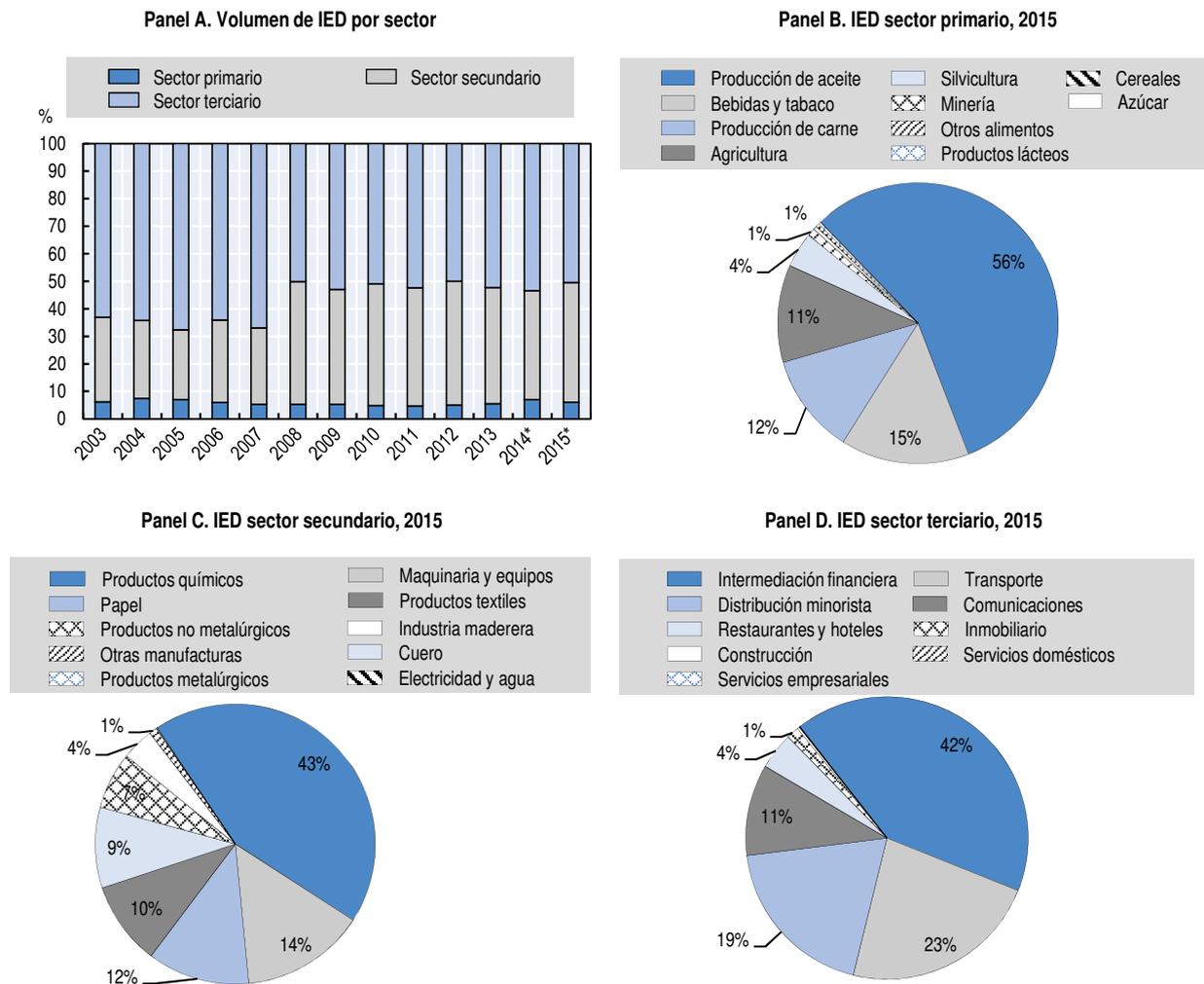


Fuente: Banco Central del Paraguay (BCP), 2017.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750776>

En cuanto a la distribución del volumen total de IED, el sector terciario ha sido sistemáticamente su mayor receptor en términos relativos, si bien el secundario ha ido ganando terreno en los últimos años (Gráfico 6.9, Panel A). Dentro del sector primario, que abarca los productos primarios y su fabricación, la transformación de aceite representó más del 50% de la inversión extranjera en 2015, seguida de bebidas y tabaco (15%) y ganadería (12%) (Gráfico 6.9, Panel B). A este respecto, hay que subrayar el hecho de que tan solo un 11% del volumen de inversión en el sector primario se localice en la agricultura. En el sector secundario, que comprende las actividades de transformación e industrias no agrícolas, más del 50% de la inversión corresponde a la industria de productos químicos (56%), seguida de los sectores papelerero (12%) y textil (11%). En cuanto al sector terciario, que engloba los servicios, la inversión se ha concentrado en la intermediación financiera (56%), las comunicaciones (12%) y la distribución minorista (4%).

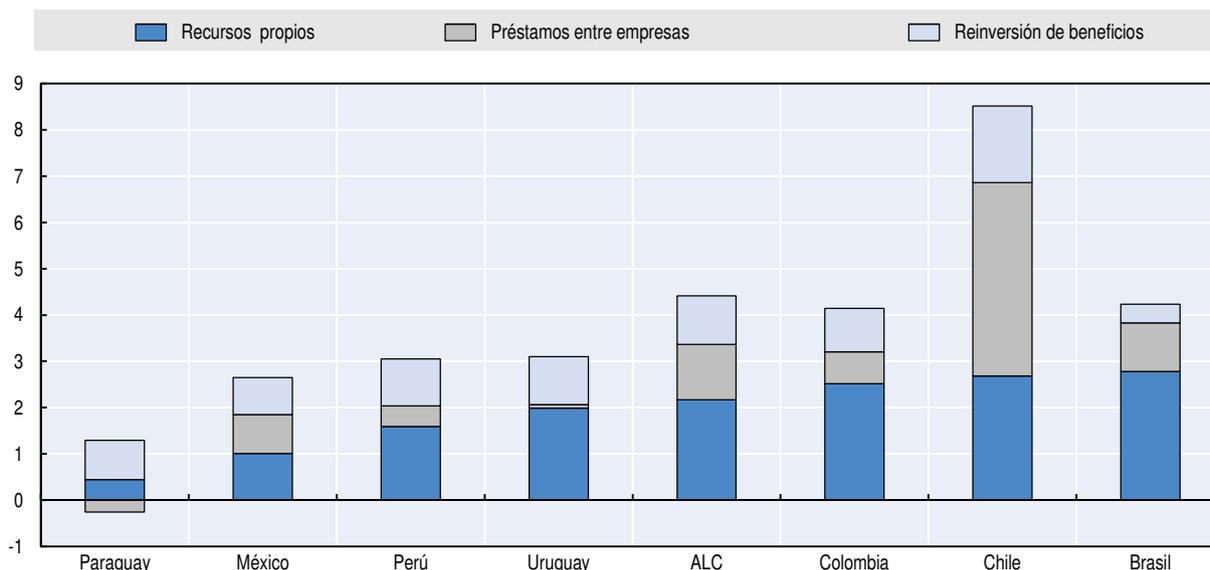
Gráfico 6.9. El sector terciario ha sido sistemáticamente el mayor receptor de IED



Fuente: BCP (2017b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750795>

La estructura de la inversión extranjera en Paraguay es mejorable. Dentro de los flujos netos de IED en el país, ha ido aumentando su peso la reinversión de beneficios, disminuyendo el de los préstamos intragrupo y los aportes de capital (Gráfico 6.10). En algunos países, la ausencia de inversiones entrantes puede ser indicativa de un posible riesgo de solvencia exterior. De hecho, la estructura actual de los flujos de inversión directa de Paraguay sugiere que una mayor repatriación de beneficios podría situar las entradas netas de inversión extranjera directa en territorio negativo, creando dificultades para financiar otras actividades de desarrollo y el saldo global de las cuentas exteriores de Paraguay. Comparándolo con Chile, Colombia y Brasil, Paraguay presenta un porcentaje de reinversión de beneficios en IED inferior, y una elevada proporción de recursos propio y préstamos intragrupo. La estrategia a medio plazo del gobierno para atraer inversiones podría pasar por reajustar los componentes de la estructura de la IED a través del fomento de nuevos proyectos de inversión y por una menor dependencia de los proyectos ya consolidados.

Gráfico 6.10. **La reinversión de beneficios ha aumentado su peso en los flujos netos de IED de Paraguay**

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos de la CEPAL (2016b) y estimaciones de PIB del FMI (2016b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750814>

En Paraguay, la IED aporta escaso valor en términos de creación de empleo

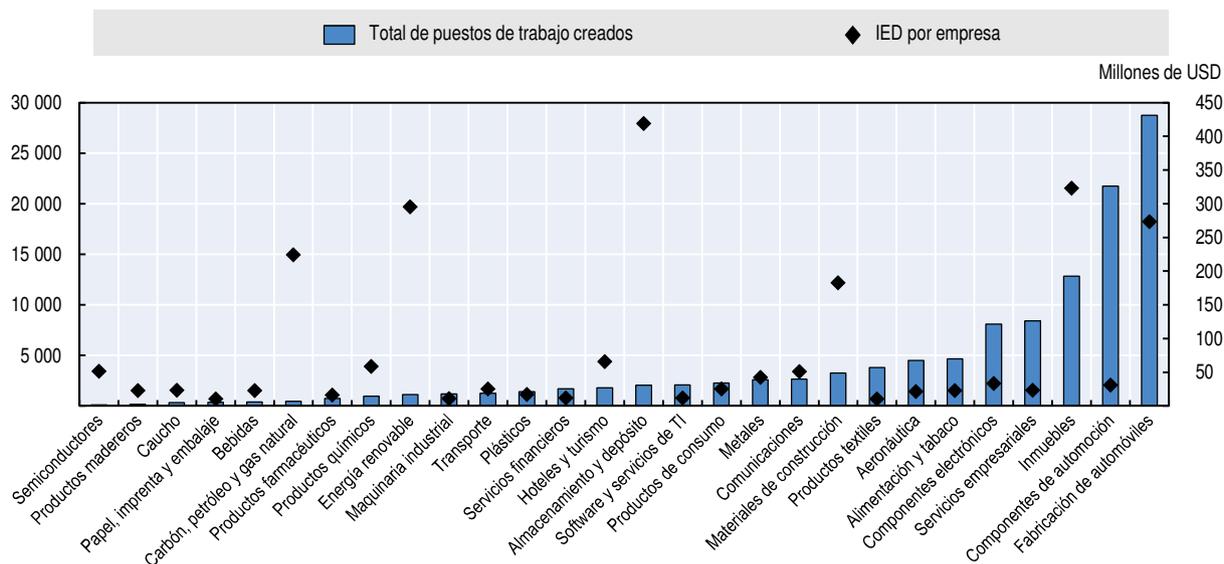
Aunque las iniciativas para atraer inversiones hacia Paraguay son encomiables, sus efectos sobre la creación de empleo siguen siendo discretos. De hecho, las industrias con mayores niveles de creación de empleo en 2015 recibieron volúmenes relativamente pequeños de inversión extranjera; este sería el caso por ejemplo de las industrias de servicios empresariales, componentes electrónicos, y alimentación y tabaco. Una excepción relevante sería el sector de la automoción, donde la creación de empleo sigue siendo sustancial. Por otro lado, las empresas con mayores niveles de inversión extranjera (como almacenamiento y depósito, inmuebles y energías renovables) parecían haber aportado escaso valor agregado en términos de creación de empleo (Gráfico 6.11). En una segunda etapa, la estrategia de inversión del país podría insistir en incorporar la creación de empleo como una de las prioridades de los programas de captación de inversiones.

Paraguay ha realizado esfuerzos notables para afianzar una estrategia de fomento de la inversión

El reciente incremento experimentado por los flujos de IED ha obedecido en parte a las iniciativas del país encaminadas a crear un marco regulatorio que atraiga inversiones extranjeras. El marco de inversión actual se apoya en las ventajas comparativas que atesora Paraguay, como un marco tributario competitivo, una fuerza de trabajo joven, unos costos laborales reducidos, electricidad limpia y barata, y su localización estratégica respecto de otros países de la región. Un régimen tributario simplificado ha creado, en unión con algunas de las ventajas habilitadas por el acuerdo con Mercosur, incentivos para que países como Brasil y Argentina aumenten el peso de sus inversiones en el país. Algunas de las medidas adoptadas por el gobierno para atraer inversiones han consistido en regulaciones y regímenes tributarios especiales, como el plan de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero (Ley n° 60/90), el régimen de maquila, el régimen de zonas francas y la ley de garantías para las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social (Ley n° 5542/2015). Esta última, por ejemplo, garantiza a

los beneficiarios la misma tasa impositiva durante un período de diez años, ampliable en 5 o 10 años más. También se ha desarrollado un marco para la obra pública con la figura de la licitación con financiamiento por el proveedor (Ley n° 5.074/2013) y la ley de APP (Ley n° 5102/2013; véase el Capítulo 2). Este marco ha estimulado la inversión de capital extranjero y constituye un ingrediente esencial de la estrategia de inversión de Paraguay.

Gráfico 6.11. **Las empresas que presentan los mayores niveles de inversión extranjera parecen haber aportado escaso valor agregado en términos de creación de empleo en 2015**



Nota: Datos correspondientes a las empresas que invirtieron en Paraguay entre enero de 2003 y marzo de 2017.

Fuente: FDI Markets (2017). Cálculos de la OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750833>

Actualmente son pocas las restricciones que afectan a la inversión extranjera en Paraguay. Una limitación concierne a la adquisición de terrenos próximos a la frontera (a menos de 50 km de ella). Las inversiones que se consideran de “alto contenido social” (como las realizadas en áreas desfavorecidas que, siendo medioambientalmente sostenibles, crean empleo y aportan valor agregado a las industrias primarias) estarán exentas del impuesto al ingreso del 5% que grava la distribución y las remesas de utilidades. Otra importante ventaja del país es su Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP +), que permite exportar unos 6 500 productos con arancel cero. Paraguay es el único país de Mercosur que se beneficia de este tratamiento. Con todo, se precisan medidas adicionales que permitan traducir estas ventajas en más inversiones en sectores de alta productividad. Los regímenes de inversión también podrían tener en cuenta los posibles efectos sobre la industria nacional a largo plazo, ya que la competencia entre industrias nacionales y extranjeras se ha recrudecido en algunos sectores (como construcción y metalurgia) y las empresas extranjeras están desbancando a las paraguayas.

Las autoridades paraguayas están aplicando medidas para atraer inversiones, diversificar la producción e impulsar la integración comercial en el marco de su estrategia de transformación estructural. Los esfuerzos por atraer inversiones y fomentar la diversificación productiva se han concentrado en tres sectores principales. En primer lugar, la estrategia de inversión trata de contribuir a la transformación de Paraguay en un productor de alimentos eficiente y sostenible, fomentando la innovación y el valor agregado en los sectores primarios. Para lograrlo están aplicándose programas para atraer inversiones

que integren al país en nuevas cadenas de valor (p. ej., apoyando la producción de arroz para el mercado árabe y la de pollo para el chino) y para aportar valor a determinados productos de nicho (como alimentos ecológicos, cerveza artesanal o harina de mandioca). En segundo lugar, la estrategia trata de hacer de Paraguay una fábrica para la región, valiéndose al efecto de diferentes instrumentos de captación de inversiones; de esta manera el número de empresas maquiladoras ha podido crecer de forma considerable (de 46 en 2013 a 126 en 2016). Los sectores más dinámicos son repuestos y accesorios para automóviles, plásticos, productos textiles y calzado. En tercer lugar, la estrategia de inversión de Paraguay se integra también en el plan de desarrollo de infraestructuras, que persigue fundamentalmente transformar la Hidrovía Paraná-Paraguay en una vía transitable las 24 horas. El Ministerio de Industria y Comercio (MIC) prevé la posible creación de polos empresariales en torno a estas inversiones. Además, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Red de Exportaciones e Inversiones (REDIEX), se ha fomentado la internacionalización de las empresas paraguayas con fondos que apoyan el desarrollo de empresas exportadoras en sectores estratégicos (alimentación, manufacturas, logística). Aunque no es un elemento esencial de la misma, la estrategia de Paraguay se ha centrado en desarrollar el sector industrial, si bien el sector servicios, muy vinculado a la producción agrícola, ha recibido cierto apoyo; resultado de ello ha sido, por ejemplo, la creación de más de 5 000 puestos de trabajo en el área de Asunción (DGEEC, 2016).

El sistema financiero debería desarrollarse más y hacerse más inclusivo

El sistema financiero nacional aún está desarrollándose, y propende a estar ligeramente más concentrado y a presentar una menor participación extranjera. Actualmente lo conforman 17 bancos comerciales, e incluye un banco público (Banco Nacional de Fomento), diez instituciones financieras, 89 cooperativas, 41 inversores institucionales y otras 35 instituciones. Los bancos comerciales de Paraguay poseen el porcentaje más alto de activos, seguidos de las cooperativas de ahorro y crédito. En diciembre de 2015, los bancos comerciales tenían alrededor del 73% de los activos, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito poseían el 8% y los inversores institucionales (como aseguradoras, el Instituto de Previsión Social y los fondos de pensiones) alrededor de un 15%. En las últimas décadas ha disminuido el número de entidades de capital extranjero que operan en el sistema bancario. De los activos totales en poder de bancos, alrededor del 52% está en manos de bancos con accionistas mayoritarios locales, seguido del 38% en manos de bancos con accionistas mayoritarios extranjeros, un 5.7% en manos de bancos públicos (Banco Nacional de Fomento) y un 3.8% corresponde a sucursales de bancos extranjeros (BCP, 2016).

El país cuenta con un sistema dual de supervisión financiera. La Superintendencia de Bancos es el organismo regulador que supervisa los bancos comerciales, las instituciones financieras, las oficinas de cambio y otras entidades de depósito. La regulación y supervisión de las cooperativas es competencia del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). La facultad fiscalizadora del INCOOP debe ser reforzada y la supervisora orientada en función de los riesgos. Existe un seguro de garantía de depósitos para los bancos e instituciones financieras, pero no así para las cooperativas de crédito. Hay iniciativas en marcha para promover la creación por ley de un fondo de garantías. En cuanto a la regulación del sector financiero, los documentos de la OCDE *Orientación general sobre un marco de acción para una regulación financiera eficaz y eficiente* y *Principios de alto nivel sobre la protección del consumidor financiero* establecen principios que deben ser tenidos en cuenta. Algunos de esos principios disponen que la regulación del sector financiero debe regirse por un enfoque precautorio, orientarse en función de los riesgos, alinear los incentivos de los participantes con los

objetivos de política y garantizar que todos los fallos de mercado y necesidades identificados se abordan adecuadamente (OCDE, 2010). Asimismo, la protección de los consumidores de servicios y productos financieros debiera incardinarse también en el marco regulatorio, que debería hacerse eco de las características de los productos financieros y responder a los nuevos productos, al tiempo que los proveedores de servicios financieros deberían estar adecuadamente regulados y supervisados. El banco central está trabajando al respecto en dos proyectos, uno sobre comunicación de costos financieros y otro de refuerzo de las normas de protección del consumidor aplicables a las instituciones financieras.

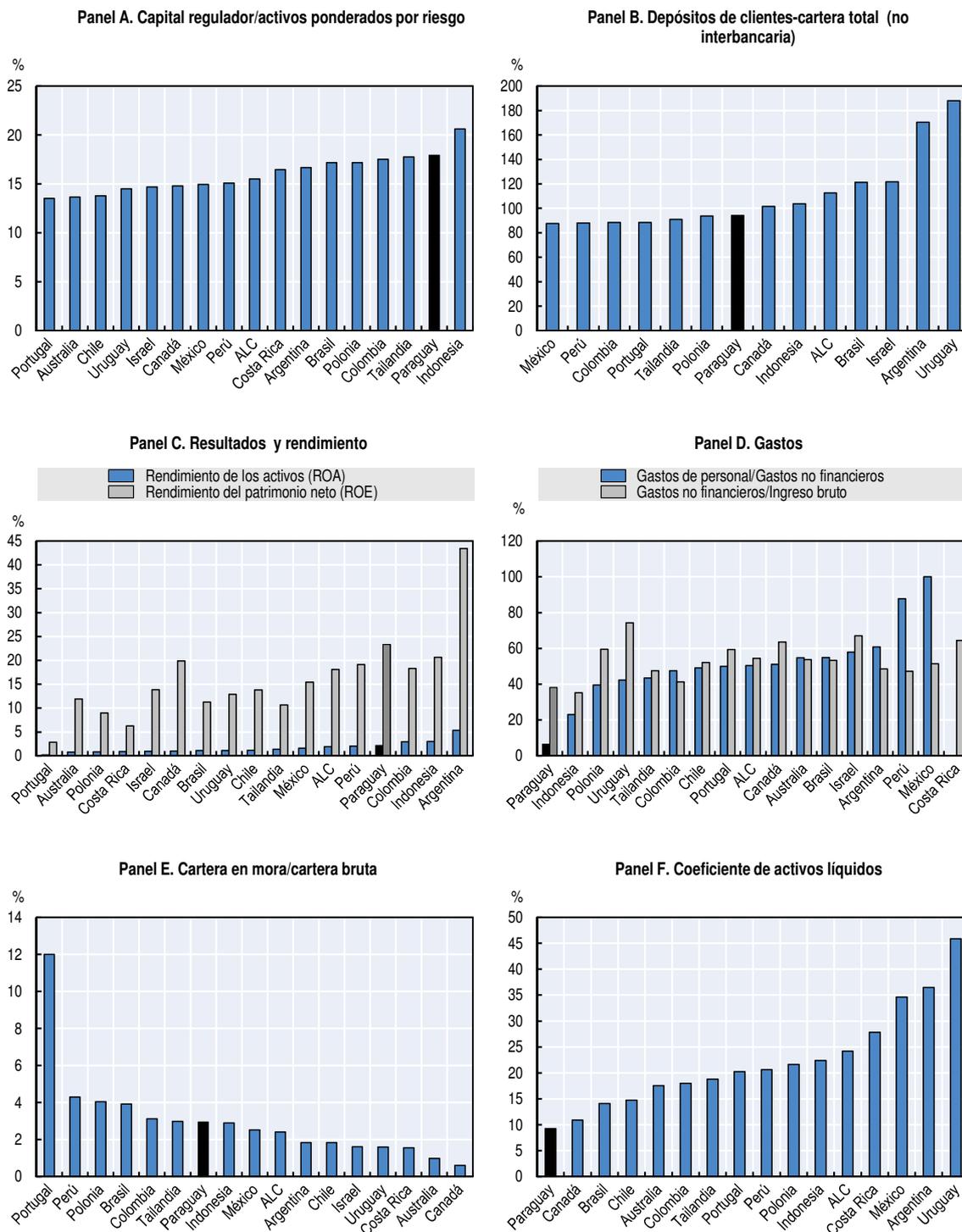
Los mercados de capitales de Paraguay son incipientes, pero podrían ganar terreno como fuente de financiamiento. El mercado de valores del país ha experimentado un considerable crecimiento en los últimos años, particularmente el mercado de bonos corporativos. Instituciones financieras y particulares operan cada vez más con valores de renta fija y, por primera vez en 2016, el mercado secundario de deuda superó al mercado primario (52%, frente al 48% del mercado total). Alrededor del 60% de los títulos se emiten en guaraníes (PYG) y el otro 40% en dólares. El mercado de acciones está menos desarrollado. Está elaborándose un marco regulatorio para el mercado de valores, bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Valores. En cuanto a los procesos de integración, desde 2017 la Comisión Nacional de Valores es miembro asociado de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV/IOSCO) y se han formalizado algunos acuerdos de ámbito regional, como el celebrado entre la Bolsa de Valores de Asunción y la de Montevideo.

El sistema financiero es relativamente sólido comparado con el de los países de referencia. Los bancos están bien capitalizados, disponen de acceso suficiente a fuentes de financiamiento vía depósitos, y son muy rentables (Gráfico 6.14). Cumplen los requisitos mínimos de suficiencia de capital, con un ratio de capital regulatorio/activos ponderados por riesgo de en torno al 18% en 2016, cuando el de América Latina ronda el 15% y el mínimo exigido es del 12%. La mayor parte del financiamiento del sistema financiero procede de fuentes internas, como depósitos de clientes. El ratio de depósitos de clientes/cartera total se sitúa en el 94%, alto, aunque inferior al promedio de la región. En cuanto a la liquidez del sistema bancario para atender la demanda de efectivo, el ratio de activos líquidos/activos totales (coeficiente de activos líquidos) ha descendido ligeramente en los últimos años. Los indicadores de rendimiento, que miden la eficiencia del sistema financiero en Paraguay atendiendo al aprovechamiento que se hace de activos y capital, se cuentan entre los más altos si se los compara con el promedio de la región y del resto de países de referencia (Gráfico 6.12, Panel C). Sin embargo, tanto el rendimiento de los activos (ROA) como el rendimiento del patrimonio neto (ROE) han disminuido en los últimos años. Igualmente, aunque el ratio de gastos no financieros/ingreso bruto es bajo comparado con el de otros países de referencia, de hecho ha mejorado considerablemente en los últimos años, pasando de un 24.5% en 2012 a un 38% en 2016.

Aunque el número de bancos se ha reducido en las últimas décadas, el grado de concentración del sector bancario de Paraguay no es excesivo y sigue siendo competitivo. Un índice ampliamente utilizado para medir el grado de concentración bancaria, el índice Herfindahl-Hirschman, que se estima a partir de los activos de bancos comerciales e instituciones financieras, arrojaba a junio de 2016 una lectura de 1 020.6, indicando así un bajo grado de concentración (entre 1 500 y 2 500 indica concentración moderada y por encima de 2 500 un grado de concentración elevado) (BCP, 2016). Estudios del período 2000-12 refieren la existencia de un cierto grado de competencia en el sector bancario, pues los bancos están dispuestos a reducir márgenes para ganar cuota de mercado; de esta manera, por cada aumento de cuota de mercado de 1 punto porcentual, el margen de intermediación

financiera efectivo desciende 0.0326 puntos porcentuales. Sin embargo, las variaciones de este margen son escasas entre los proveedores bancarios y Paraguay sigue siendo un mercado con ganancias y precios elevados. La introducción de nuevos incentivos e indicadores que fomenten la competencia en el sector podría contribuir a reducir esos márgenes de intermediación.

Gráfico 6.12. El sistema financiero de Paraguay es relativamente sólido

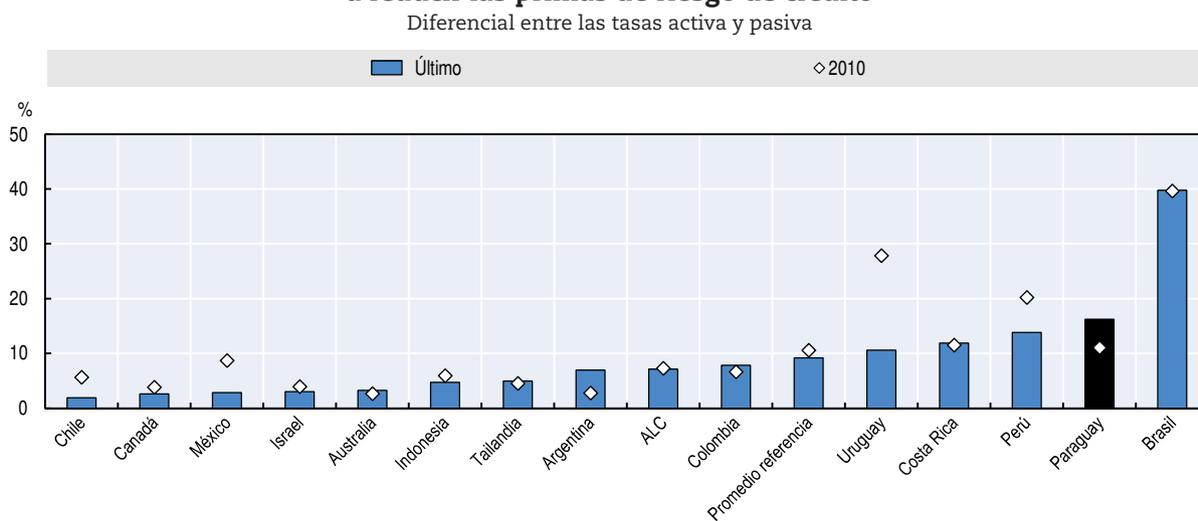


Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Base de datos de indicadores de solidez financiera (FMI, 2017a)

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750852>

Los diferenciales entre tasas de interés de Paraguay (16%) siguen contándose entre los más altos de la región (7%) y de los países de referencia. Se ampliaron a comienzos de la década de 2000 a consecuencia de las crisis bancaria pero, gracias a las reformas regulatorias, tendieron posteriormente a estrecharse. Sin embargo, se mantienen persistentemente altos en comparación con los de otros países (Gráfico 6.13). Esos márgenes reflejan la asunción de riesgos, costos regulatorios y costos operativos, entre otras variables. No poder acceder a información detallada sobre los clientes aumenta el riesgo de crédito y se traduce en márgenes más elevados. Mejorar la calidad y disponibilidad de la información crediticia reforzaría la profundidad del sistema financiero y su inclusividad, ya que ayudaría a reducir las primas de riesgo de crédito y, por ende, los diferenciales.

Gráfico 6.13. Mejorar la calidad y disponibilidad de la información crediticia ayudaría a reducir las primas de riesgo de crédito



Nota: El promedio de los países de referencia no incluye a Portugal ni a Polonia.

Fuente: Banco Mundial, Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750871>

El crecimiento del crédito se ha acelerado en los últimos años. La expansión del crédito bancario ha sido notable (crecimiento promedio de en torno a un 26% entre 2005 y 2015, frente a un promedio del 8% entre 1994 y 2004) y se deja notar en todos los sectores de la economía. Ello habría obedecido principalmente al comportamiento de los fundamentales macroeconómico y a la profundización y estabilidad del sistema bancario. Tras tocar techo en 2015, el crecimiento del crédito se moderó acompasadamente con la ralentización de la actividad económica y el endurecimiento de las condiciones financieras. En promedio, el ratio de crédito bancario al sector privado/PIB pasó de un 11% en 2005 a un 43% en 2016 (Gráfico 6.14, Panel A). Los sectores económicos que absorbían la mayor parte del crédito de la banca comercial (a junio de 2016) eran agricultura (22.8%), comercio mayorista (15.7%) y consumo (14.2%). Las instituciones financieras conceden un porcentaje mayor de crédito al consumo (25.3%) que a la agricultura (16.5%) (BCP, 2016). Casi la mitad del crédito concedido por el Banco Nacional de Fomento (BNF) adopta la forma de préstamos al consumo. También se observan señales de que la concesión de crédito por prestamistas no tradicionales y sin regular está creciendo, si bien sigue representando un porcentaje pequeño de la inversión crediticia total (FMI, 2017c).

La solvencia crediticia de algunos sectores se ha deteriorado, por lo que debería prestarse atención al control de la morosidad. El ratio de morosidad (cartera en mora/cartera bruta) de los bancos comerciales se ha elevado en los últimos años, desde alrededor de un 1,2% a finales de 2010 hasta aproximadamente un 2.8% a finales de 2016 (BCE, 2017), quedando así algo por encima del promedio de América Latina, pero por debajo del ratio de países como Brasil o Perú. Este crecimiento de la morosidad se aprecia también entre las instituciones financieras (5.7% a finales de 2016) y las cooperativas de ahorro y crédito (10.1% en junio de 2016) (Gráfico 6.14, Panel B). Otro indicador del deterioro de la solvencia crediticia es el incremento experimentado por el peso que los préstamos renovados, refinanciados o reestructurados tienen en la cartera total (de un 14.4% a un 18.6% de la misma entre junio de 2015 y junio de 2016), y ello debido al deterioro de la coyuntura económica y a la caída de los precios internacionales de las materias primas y las exportaciones, que afectaron a la capacidad de reembolso de los productores. Las autoridades respondieron aprobando medidas transitorias de apoyo al sector agrícola en la forma de renegociaciones de préstamos (BCP, 2016).

Gráfico 6.14. La solvencia crediticia se ha deteriorado en algunos sectores y debe prestarse atención al control de la morosidad

Panel A. Crédito bancario interno al sector privado



Panel B. Indicadores de morosidad



Fuente: Banco Central del Paraguay (BCP).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750890>

La concesión de financiamiento a largo plazo en Paraguay se ve dificultada por la escasez de depósitos a largo plazo. El grueso de los depósitos (50%) se mantiene en cuentas corrientes, el 16% en depósitos a la vista, el 0.3% en imposiciones a plazo fijo y un 34% en forma de certificados de depósito de ahorro. Igualmente, de la encuesta sobre la situación del crédito que realiza el Banco Central del Paraguay se desprende que una de las principales razones que limitan la concesión de crédito a largo plazo es la escasez de imposiciones a largo plazo (45%), seguida de la falta de garantías (21%), la concurrencia de otras actividades más rentables y la escasez de proyectos a largo plazo (BCP, 2017a). Este fenómeno se compensa en parte con el papel asumido por las instituciones financieras públicas que, como la AFD, conceden líneas de crédito de financiamiento a largo plazo, principalmente para vivienda y pymes.

La dolarización de la economía ha disminuido en las últimas décadas, pero sigue siendo elevada y ha aumentado recientemente. En total, el 47.6% del crédito y el 48% de los depósitos están denominados en dólares. El sector agrícola suele endeudarse en dólares

(86.1% del crédito total), al igual que el sector exportador (74.2% del crédito total). Por su parte, las familias suelen pedir créditos en guaraníes (95.1% del total) para consumo. El crédito concedido en dólares a agentes no generadores de divisas representaba a junio de 2016 el 12% de la cartera en dólares de los bancos e instituciones financieras de Paraguay (BCP, 2016).

Pese al rápido crecimiento del crédito, la inclusión financiera sigue siendo muy baja y desigual en el país. Los datos comparables de 2011 indican que el porcentaje de adultos con cuenta en una institución financiera en Paraguay rondaba el 22%, dato muy inferior al de otros países de América Latina y de referencia (Gráfico 6.15). El acceso al sistema financiero en el país es desigual, dado que las áreas rurales, los hogares con ingresos más bajos y las empresas pequeñas y medianas siguen sin tener acceso a préstamos u otros servicios financieros. Por ejemplo, solo el 5.2% del 40% más pobre de la población adulta tiene cuenta en una institución financiera, frente al 33% del 60% más rico. Los resultados de la Encuesta de Inclusión Financiera de 2013 revelaron que cinco de cada diez adultos de Paraguay sufren exclusión financiera (Gobierno Nacional, 2014) y solo el 29% de los adultos es titular de una cuenta en una institución financiera formal (promedio de ALC del 39% en 2011). Las cooperativas desempeñan un papel clave en la prestación de servicios bancarios formales, ya que poseen alrededor del 58% de todas las cuentas formales del país (EIF, 2014). Del mismo modo, el 19% de los adultos tiene cuenta en una cooperativa, el 12% en un banco y el 2% en otras entidades. En cuanto a la cobertura, el 33% (73) de los 224 distritos del país no contaba con presencia de bancos, fuere a través de sucursales, agentes o cajeros automáticos (BIRF/Banco Mundial, 2014). Sorprendentemente, pocos adultos esgrimen como razón principal para no tener una cuenta bancaria que las instituciones financieras estén demasiado lejos. Un aspecto interesante es que el 28% de los adultos usaba servicios de dinero móvil y el 10% aseguró que lo haría en un plazo de seis meses (EIF, 2014). En el curso de los últimos tres años, el acceso a tecnologías de la información, como los terminales de punto de venta (TPV), está contribuyendo a reducir la brecha de financiamiento de las áreas rurales.

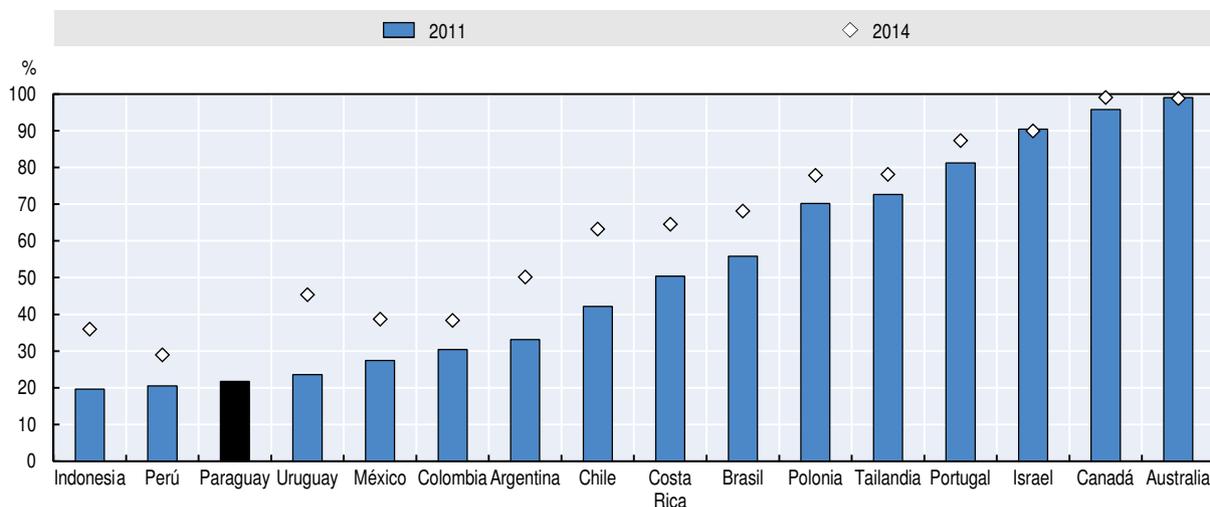
El acceso al crédito formal sigue siendo limitado. En total, el 34% de los adultos asegura haber solicitado un préstamo en el último año, el 22% de ellos a través de una institución financiera formal (13% en una cooperativa y 8% en un banco comercial). Tan solo el 7% de los adultos afirmó haber pedido prestado dinero para poner en marcha un negocio. Entre quienes poseían un negocio, únicamente el 18% solicitó un crédito a una cooperativa, el 9% a un banco y el 5% a una casa de crédito. Del mismo modo, los préstamos a microempresas y pequeñas empresas aún son insuficientes. Solo el 27% de todas ellas (microempresas y pequeñas empresas formales e informales) suscribió un préstamo y solo el 16% de las microempresas agrícolas (formales e informales) se endeudó. Los productos disponibles en el mercado no están necesariamente pensados para satisfacer las necesidades de esos negocios y, además, las microempresas tienden a operar en la economía informal, por lo que a menudo carecen de la documentación necesaria. Las cooperativas conceden préstamos al 70% de las microempresas urbanas que lo solicitan y al 27% de las microempresas agrícolas (EIF, 2014).

El acceso al sistema financiero se facilitaría reduciendo los costos y requisitos de documentación para abrir cuentas y recibir préstamos y, al mismo tiempo, garantizando una correcta evaluación de riesgos. La falta de dinero y de documentación parece constituir el principal obstáculo para la inclusión financiera en Paraguay; el 51% de las personas no bancarizadas indicó que la falta de dinero es la principal razón para no tener una cuenta bancaria, seguida de la falta de documentación (24%). Esto último supone una importante barrera para quienes no tienen empleo o trabajan de manera informal y afecta por igual a las pequeñas y medianas empresas informales.

Aunque el gobierno sigue tratando de impulsar el acceso al sistema financiero, es preciso hacer mucho más. El gobierno lanzó en 2014 una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera con el objetivo de lograr la inclusión financiera del 100% de los hogares en 2030 (Gobierno Nacional, 2014). En apoyo de esta estrategia se está preparando una encuesta de capacidades financieras. En este contexto, se han introducido varios cambios normativos, como la regulación sobre pagos electrónicos, así como las cuentas de ahorro básicas y la domiciliación en cuenta del pago de los salarios. Además, el Ministerio de Industria y Comercio, la Unión Industrial Paraguaya e Itaipú Binacional firmaron en 2015 un acuerdo para apoyar a las microempresas con recursos financieros (200 000 USD, que se proveerán como capital semilla) y a los jóvenes emprendedores con asesoramiento técnico (Itaipú, 2015). Del mismo modo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial extenderá un préstamo de 90 millones de USD a Banco Itaú Paraguay SA para fomentar el acceso de las pymes al financiamiento. En cuanto a la educación financiera, el gobierno ha lanzado la campaña “Más vale saber. Educación de Bolsillo” con el objetivo de proporcionar información al público sobre el correcto uso de las herramientas financieras y los derechos y obligaciones que incumben al sector financiero. Esta campaña se sirve del documento de la OCDE *Buenas prácticas para la concienciación y educación financieras relacionadas con el crédito*, que constituye una guía útil para los gobiernos que buscan impulsar la educación financiera y concienciar sobre los programas de crédito. Dentro del sistema educativo, se ha introducido la asignatura “Educación económica y financiera” en el último año de la educación escolar. Se han elaborado materiales para esta asignatura y 190 000 profesores han recibido formación para aprender a usarlos. Se ha elaborado asimismo una “Guía de educación financiera para jóvenes y adultos”, que emplean las agencias con fines de formación. La guía se centra específicamente en los segmentos más vulnerables de la población. En combinación con una regulación prudente e iniciativas de protección del consumidor, tomar medidas adicionales para que los particulares sepan dónde buscar información, tomar decisiones con conocimiento de causa, desarrollar habilidades de planificación financiera, etc., contribuiría a impulsar el crecimiento económico y social (OCDE, 2005).

Gráfico 6.15. Pese al rápido crecimiento del crédito, la inclusión financiera aún es muy baja y desigual

Cuenta en una institución financiera (% de mayores de 15 años)



Fuente: Banco Mundial, Banco de datos del desarrollo mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750909>

Debe potenciarse el papel de los bancos de desarrollo

Potenciar el papel de las instituciones financieras públicas es crucial para impulsar el acceso al crédito formal, particularmente en el caso de las pymes y los pequeños productores agrícolas, faceta ésta en la que Paraguay se ha quedado rezagado respecto a otros países de la región. A tal fin, las instituciones públicas deben desarrollar nuevos productos financieros diseñados específicamente para quienes no pueden acceder al crédito de entidades privadas. Existen instituciones financieras en Paraguay especializadas en diferentes segmentos: Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), Banco Nacional de Fomento (BNF), Crédito Agrícola de Habilitación, Fondo Ganadero y Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

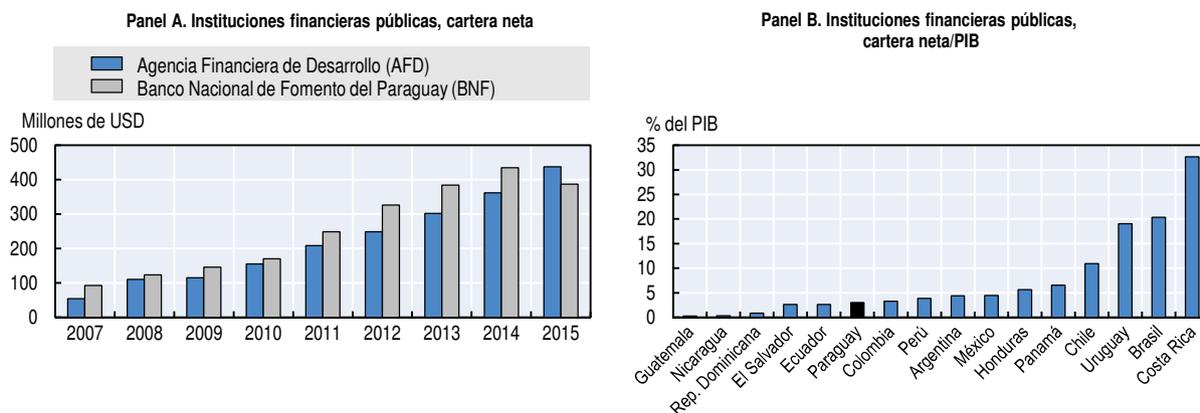
La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), fundada en 2005, es el único banco público “de segundo piso” (es decir, que no presta directamente a las empresas, sino que concede crédito indirectamente a través de otros bancos) que concede crédito para complementar la estructura de financiamiento de entidades de primer piso y posibilitar así la ejecución de programas de desarrollo a medio y largo plazo, con fondos que proceden de préstamos con la garantía del Estado, donaciones, asignaciones presupuestarias, el producto de emisiones de bonos y su propio capital (Ley 2640, 2005). La AFD es el único canal a través del cual se concede financiamiento público a instituciones financieras intermediarias. Algunos de los productos que ofrece la AFD están centrados en la vivienda, micro, pequeñas y medianas empresas, educación, ganadería, agricultura, equipos de infraestructuras, etcétera. La AFD ha alcanzado y superado sus objetivos anuales de créditos aprobados y ha aumentado su dotación de 86 millones de USD en 2015 a 244 millones en 2016. El porcentaje de créditos con vencimiento a tres o más años vista también se ha incrementado, pasando de un 23% del total en 2010 a un 43% en 2016. La mayor parte de los créditos que concede se canaliza hacia el sector de la vivienda (alrededor del 31%), seguido de los servicios (20%), las pymes (17%) y el sector agropecuario (12%) (AFD, 2015). A pesar de estas mejoras, su contribución al financiamiento de las pymes ha sido escasa. Los fondos aportados a través de los programas MICREDITO y PROPYME ascendieron a un 1.7% y 5.4%, respectivamente, de los fondos aprobados a junio de 2014 (BIRF/Banco Mundial, 2014).

El papel del Banco Nacional de Fomento (BNF) como promotor de la inclusión financiera debería ser reforzado. La principal función del BNF es la inclusión financiera de quienes carecen de acceso a fuentes de financiamiento a través de otras instituciones, así como la promoción y el financiamiento de proyectos para el fomento de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la industria y el comercio. El BNF se creó en 1961 y en el pasado registró pérdidas debido a prácticas de gestión ineficientes. Sin embargo, en 2003 acometió una reestructuración orgánica y funcional, que le permitió recuperarse de forma gradual. Ahora es una institución de tamaño mediano, que posee el 5% de los activos del mercado financiero. Cuenta con más de 50 sucursales y comercializa diferentes productos de ahorro y crédito; también se encarga de tramitar el pago de las nóminas de los empleados públicos, así como de las prestaciones a los beneficiarios de programas sociales. A este respecto, el BNF debería valerse de la amplia presencia geográfica de su red, su gran número de sucursales y cajeros, y su implantación en áreas rurales para promover la inclusión financiera (MH/BID, 2010). Por otra parte, el BNF sigue siendo menos eficiente que los bancos privados; presenta un coeficiente de liquidez excesivamente alto (76%, frente a un coeficiente promedio en la banca privada del 47%) y sus costos de personal y administrativos son elevados (ratio de gastos de personal/depósitos de clientes del 3.4%, frente a un 2.2% en la banca privada, y ratio de costos administrativos/depósitos de clientes del 6.3%, frente a un 4.9% en la banca privada) (BIRF/Banco Mundial, 2014). La reciente reforma de la Carta Orgánica del Banco Nacional

de Fomento persigue abordar las ineficiencias del pasado, mejorar el gobierno corporativo y conceder al banco un papel más prominente como proveedor de asistencia financiera.

Los bancos de desarrollo del país, principalmente AFD y BNF, han aumentado progresivamente su peso como proveedores de crédito. Sin embargo, y en comparación con los de otros países de la región, su cartera sigue siendo pequeña (Gráfico 6.16). Para reforzar su capacidad de préstamo y su cobertura, los bancos de desarrollo deben enfrentar varios desafíos. Han de desarrollar productos financieros innovadores específicamente adaptados a los diferentes segmentos del mercado y asegurarse una rentabilidad mínima. La transparencia y la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo también contribuirían significativamente a asegurar una gestión eficiente de los recursos financieros. También precisan de una regulación sólida y clara que permita a los bancos financiar proyectos subnacionales y municipales. Todo ello debería acompañarse de medidas que incentiven a los intermediarios financieros a llegar a sus sectores objetivo (ALIDE, 2015) y de regulaciones apropiadas que permitan a las cooperativas e instituciones financieras más pequeñas operar con fondos de la AFD, posibilitando así una mayor y mejor canalización de los recursos financieros (BIRF/Banco Mundial, 2014). También podría perfeccionarse y ampliarse el uso de las tecnologías de la información a los fines de acelerar el proceso de concesión de préstamos a través de estos dos bancos de desarrollo.

Gráfico 6.16. Los bancos de desarrollo de Paraguay han intensificado su labor de concesión de préstamos, si bien su cartera aún es pequeña



Nota: El Panel B está basado en datos de instituciones de titularidad pública.

Fuente: Panel A: Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). Panel B: Cálculos de los autores, basados en datos de ALIDE y el Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933750928>

Nota

1. Los pagos de salarios e intereses se consideran no discrecionales en este capítulo (véase Recuadro 6.1).

Referencias

AFD (2015), Resultados y Desafíos de la Banca de Segundo Piso en Paraguay, Presentación para el seminario internacional “Banca de Segundo Piso y su Contribución al Desarrollo”, <https://www.afd.gov.py/userfiles/file/TEMA%205%20AFD%20JOSE%20MACIEL%20.pdf>.

ALIDE (2015), Banca de Desarrollo, estrategias, sostenibilidad y relación con políticas públicas, Presentación para el seminario “Banca de Segundo Piso y su Contribución al Desarrollo”, <https://www.afd.gov.py/userfiles/file/TEMA%202%20Romy%20CALDERON%20AFD%20paraguay%20agosto%202015%20pptx.pdf>.

- Banco Mundial (2017), *Banco de datos de indicadores del desarrollo mundial*, Washington, DC, <http://data.worldbank.org> (consultado el 1 de abril de 2017).
- Banco Mundial (2016a), *Global Financial Development Database (GFDD)*, Banco Mundial, Washington, DC, www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/global-financial-development-database.
- Banco Mundial (2016b), *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Banco Mundial, Washington, DC, www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf.
- Banco Mundial (2016c), *Migration and Remittances Factbook 2016, Third Edition*, Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.
- Banco Mundial (2015), *Global Financial Development Report 2015/2016: Long-Term Finance*, Banco Mundial, Washington, DC, doi:10.1596/978-1-4648-0472-4.
- Banco Mundial (2013), “Financing for development post 2015”, Banco Mundial, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/206701468158366611/Financing-for-development-post-2015>.
- Barreix, A., Benítez, J., y Pecho, M. (2017), *Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact*, Centro de Desarrollo de la OCDE, Documento de trabajo n° 338, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a-en>.
- BCP (2017a), “Encuesta sobre la Situación General del Crédito al Primer trimestre del 2017”, Banco Central del Paraguay, <https://www.bcp.gov.py/encuesta-sobre-la-situacion-general-del-credito-al-primer-trimestre-del-2017-n795>.
- BCP (2017b), “Estadísticas de Inversión Extranjera Directa en Paraguay”, Banco Central del Paraguay, https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Anexo_IED_4_Trim_2016%281%29.xls.
- BCP (2016), *Informe de Estabilidad Financiera*, Banco Central del Paraguay.
- BIRF/Banco Mundial (2014), *Evaluación del lado de la oferta de la inclusión financiera en Paraguay*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington, DC.
- CEPAL (2016a), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016: The 2030 Agenda for Sustainable Development and the challenges of financing for development*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago (Chile).
- CEPAL (2016b), *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, <http://www.cepal.org/en/publications/type/foreign-direct-investment-latin-america-and-caribbean>.
- CIAT-SET-GIZ (2015), *Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013 – 2016*.
- DGEEC (2016), *Encuesta Continua de Empleo*, Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Asunción.
- EIF (2014), *Encuesta sobre Inclusión Financiera. Resultados finales*, Ministerio de Hacienda del Paraguay, Asunción. <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=8e8e9197a29ba19ca05c9d9f929ba08e5c9d9193a05c5f5d5e615ca49c9f98969b944d949f9ca29d4d5d635d615e615b9d91938e02d>.
- FDI Markets Database (2017), *Cross-border investment monitor*, <https://www.fdimarkets.com/>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2017a), *Estadísticas de finanzas públicas (base de datos)*, (consultada el 6 de febrero de 2017).
- FMI (2017b), *Perspectivas de la economía mundial (base de datos)*, edición de abril de 2017, FMI, Washington, DC.
- FMI (2017c), “Paraguay, consulta del artículo IV de 2017”, *IMF Country Report*, n° 17/233, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- FMI (2016a), *Perspectivas de la economía mundial (base de datos)*, edición de octubre de 2016, FMI, Washington, DC.
- FMI (2016b), “Paraguay, consulta del artículo IV de 2016”, *IMF Country Report*, n° 16/11, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Giménez, L. et al. (2017), *Paraguay: Análisis del Sistema Fiscal y su Impacto en la Pobreza y la Equidad*, Ministerio de Hacienda del Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, Gobierno Nacional, CEQ Institute de la Universidad de Tulane, Banco Mundial.
- Gobierno Nacional (2014), *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, Gobierno Nacional de Paraguay, Asunción. <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.

- Itaipú (2015), Itaipú apoya a las MIPYMES, Itaipú Binacional, <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/itaipu-apoya-las-mipymes>.
- Ley 2640, 2. (2005), Ley n° 2640 “Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo”, República del Paraguay, [https://www.afd.gov.py/userfiles/file/Ley%20N%202640%20Que%20Crea%20la%20Agencia%20Financiera%20de%20Desarrollo\(1\).pdf](https://www.afd.gov.py/userfiles/file/Ley%20N%202640%20Que%20Crea%20la%20Agencia%20Financiera%20de%20Desarrollo(1).pdf).
- Ley 5061 (2013), Ley 5061/13, “Que modifica disposiciones de la Ley N° 125/91 y dispone otras medidas de carácter tributario”, República del Paraguay.
- MH (2016), “Memorándum de oferta de Paraguay”, marzo de 2016, Ministerio de Hacienda de Paraguay, Asunción, http://www.hacienda.gov.py/bonos/archivos_bonos/documentos/2-%20Final_Offering_Memorandum_%202016.pdf.
- MH/BID (2010), “Paraguay: Banca Pública de Desarrollo”, Ministerio de Hacienda, Seminario de Promoción, Ministerio de Hacienda / Banco Interamericano de Desarrollo <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub009.pdf>.
- Naciones Unidas (2015), *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Resolución 69/313 aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015, Naciones Unidas, Nueva York.
- Naciones Unidas (2014), Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países en Desarrollo Sin Litoral, Programa de Acción de Viena en Favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024.
- OCDE (2016b), *Estadísticas tributarias 2016*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/rev_stats-2016-en-fr.
- OCDE (2010), “Marco de acción para una regulación financiera eficaz y eficiente”, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/44362818.pdf>.
- OCDE (2005), *Principios y buenas prácticas para la concienciación y educación financieras*, Recomendación del Consejo, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf>.
- OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en.
- OCDE/BID/CIAT (2016), *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>.
- OCDE/CEPAL/CAF (2018) *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las Instituciones para el Desarrollo*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- OCDE/CEPAL/CAF (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.
- OFIF/CADEP (2017), *Monitoreo Fiscal de las Cuentas Públicas*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP Piribebuy 1058, Asunción.
- SET (2016), “Resolución General n° 63 sobre emisión virtual de comprobantes”, Subsecretaría de Estado de Tributación, Ministerio de Hacienda, Asunción.

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

EL CENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE

El Centro de Desarrollo de la OCDE, creado en 1962, es un fórum independiente, dedicado a facilitar el intercambio de información y el diálogo, en pie de igualdad, entre los países de la OCDE y las economías en desarrollo. Hoy en día, 27 países miembros de la OCDE y otros 25 países no miembros participan plenamente en el Centro. El Centro se concentra en los problemas estructurales emergentes susceptibles de tener un impacto en el desarrollo global y en desafíos específicos del desarrollo a los que se enfrentan las economías en desarrollo y emergentes. Gracias a análisis fácticos y alianzas estratégicas, el Centro ayuda a los países a formular políticas innovadoras para responder a los desafíos mundiales de la globalización.

Para más información sobre las actividades del Centro, por favor consultar en la web: www.oecd.org/dev.

Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de Paraguay

VOLUMEN 1. EVALUACIÓN INICIAL

La serie *Caminos de Desarrollo* ayuda a las economías en desarrollo y emergentes a identificar soluciones innovadoras de políticas públicas para afrontar desafíos específicos del desarrollo. No se pueden alcanzar un mayor nivel de bienestar y un crecimiento más equitativo y sostenible simplemente reproduciendo la experiencia de los países industrializados. Para cada uno de los países estudiados, la serie propone opciones de acción en áreas específicas de política y a un nivel estratégico más amplio. Para ello, identifica los mayores obstáculos condicionantes del desarrollo en todos los sectores y propone soluciones al gobierno en su conjunto.

Paraguay ha alcanzado un crecimiento económico rápido y sólido y ha progresado en una amplia serie de indicadores del desarrollo tras dejar atrás un largo periodo de inestabilidad económica y política a principios de los años 2000. En 2014, el país adoptó su primer Plan Nacional de Desarrollo, fijando el rumbo hacia una ambiciosa visión para el futuro del país. Para mantener el ritmo del crecimiento económico y lograr un desarrollo más inclusivo, Paraguay tendrá que superar múltiples obstáculos institucionales, económicos y sociales, que plantean retos a su modelo de desarrollo. Este primer volumen del *Estudio multidimensional de Paraguay* analiza el desempeño reciente del país y presenta los principales obstáculos a su desarrollo. Se estudian cinco grandes áreas, que corresponden a las áreas clave de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: prosperidad, bienestar de las personas, planeta, paz e instituciones, y alianzas y financiamiento.

Consulte esta publicación en el sitio web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301924-es>

Este trabajo está publicado en *OECD iLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE. Visite www.oecd-ilibrary.org y no dude en contactarnos para más información.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions



ISBN 978-92-64-30191-7
41 2018 20 4 P1

