Caminos de Desarrollo

# Estudio multidimensional de Paraguay Volumen 1. Evaluación inicial

## MENSAJES PRINCIPALES

OCDE

dev CENTRO DE DESARROLLO

# 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.

** 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.*

© OCDE 2018

*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

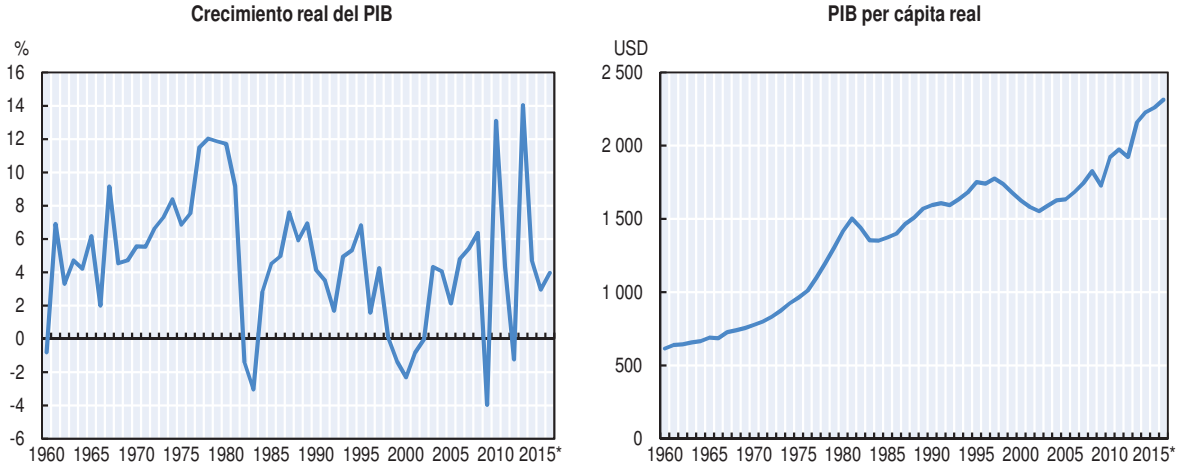
Paraguay exhibe desde 2003 buenos resultados en varias dimensiones de desarrollo. El crecimiento económico fue mediocre a lo largo de la década de 1990 y la economía sufrió una larga crisis a principios de la década de 2000, si bien, tras recuperarse en 2003, el producto interior bruto (PIB) real ha 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 la 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*.

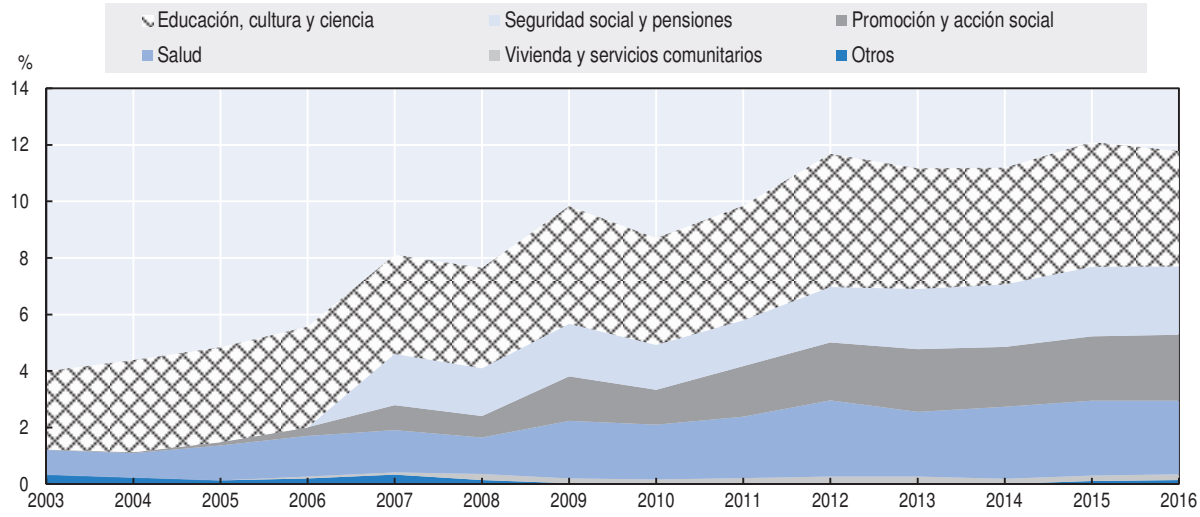
StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933748705*

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 autónomos[2]. 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.

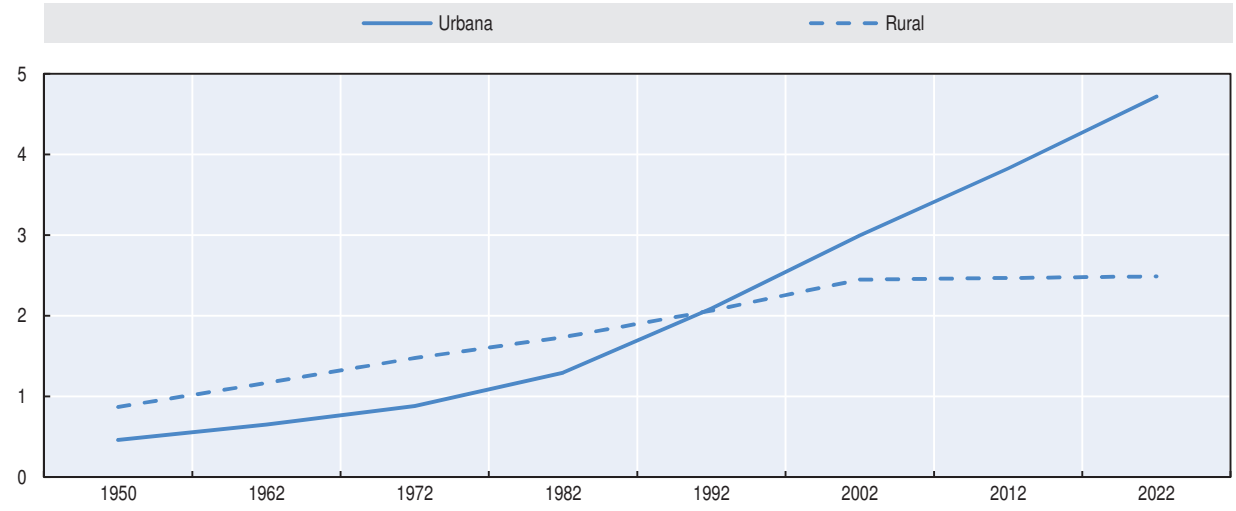
La economía y la sociedad de Paraguay se caracterizan por el peso que tiene la agricultura en su economía. La participación del sector primario en la economía se ha mantenido alta y relativamente estable desde la década de 1970, con medias por década de entre un 24% y 28% del PIB. Dicha participación 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 paraguayo 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 interesado. 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).

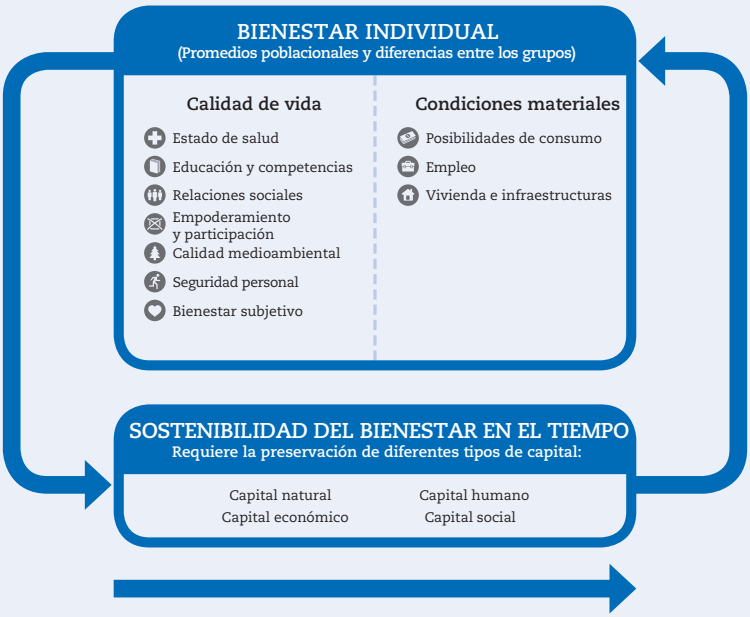
### Recuadro 1.2. **Uso del marco analítico *Cómo va la vida* de la OCDE para medir el bienestar en los países en desarrollo**

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).

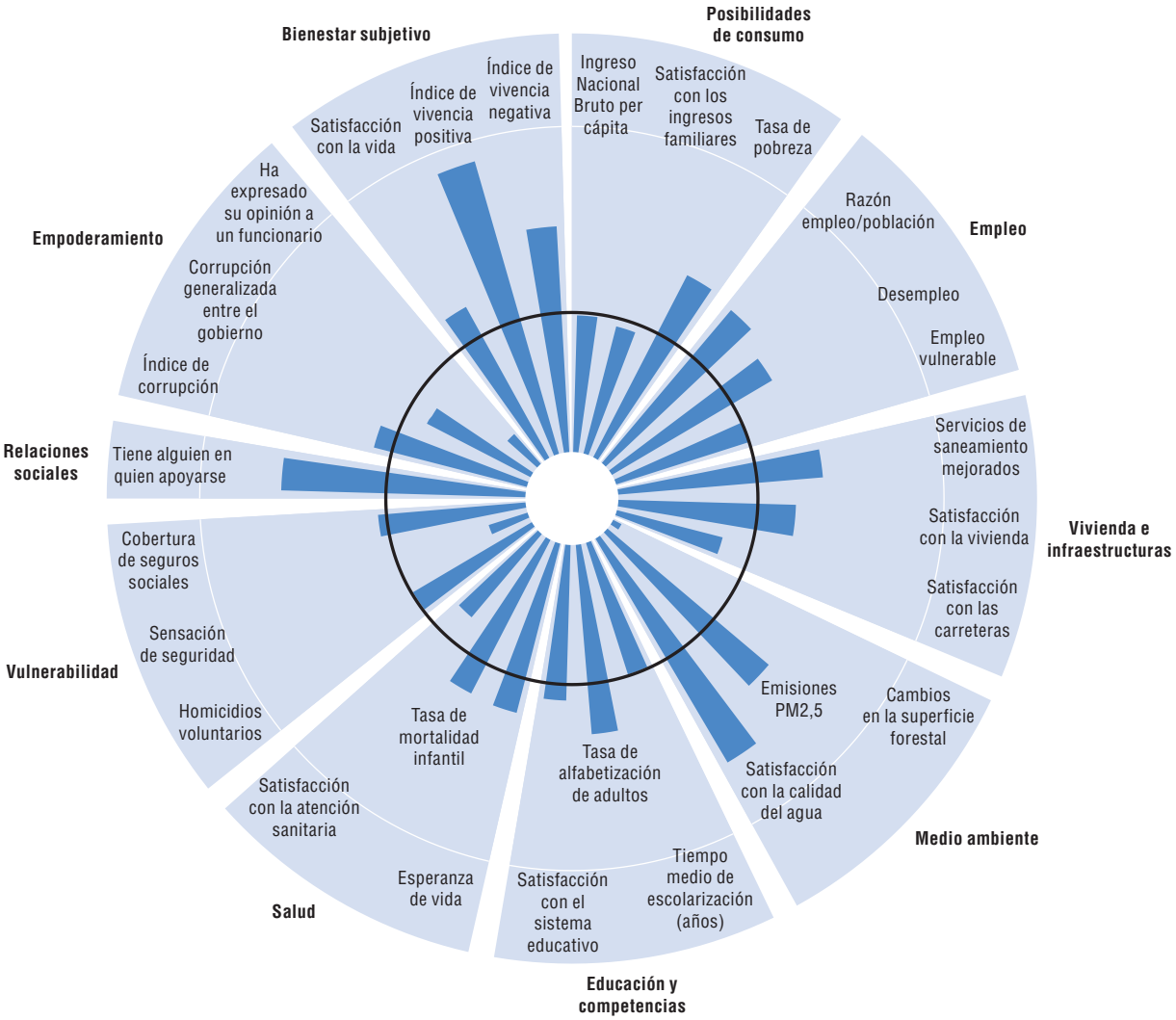
Gráfico 1.4. **Marco de bienestar de la OCDE para los países en desarrollo**




*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 mejorados[4] 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

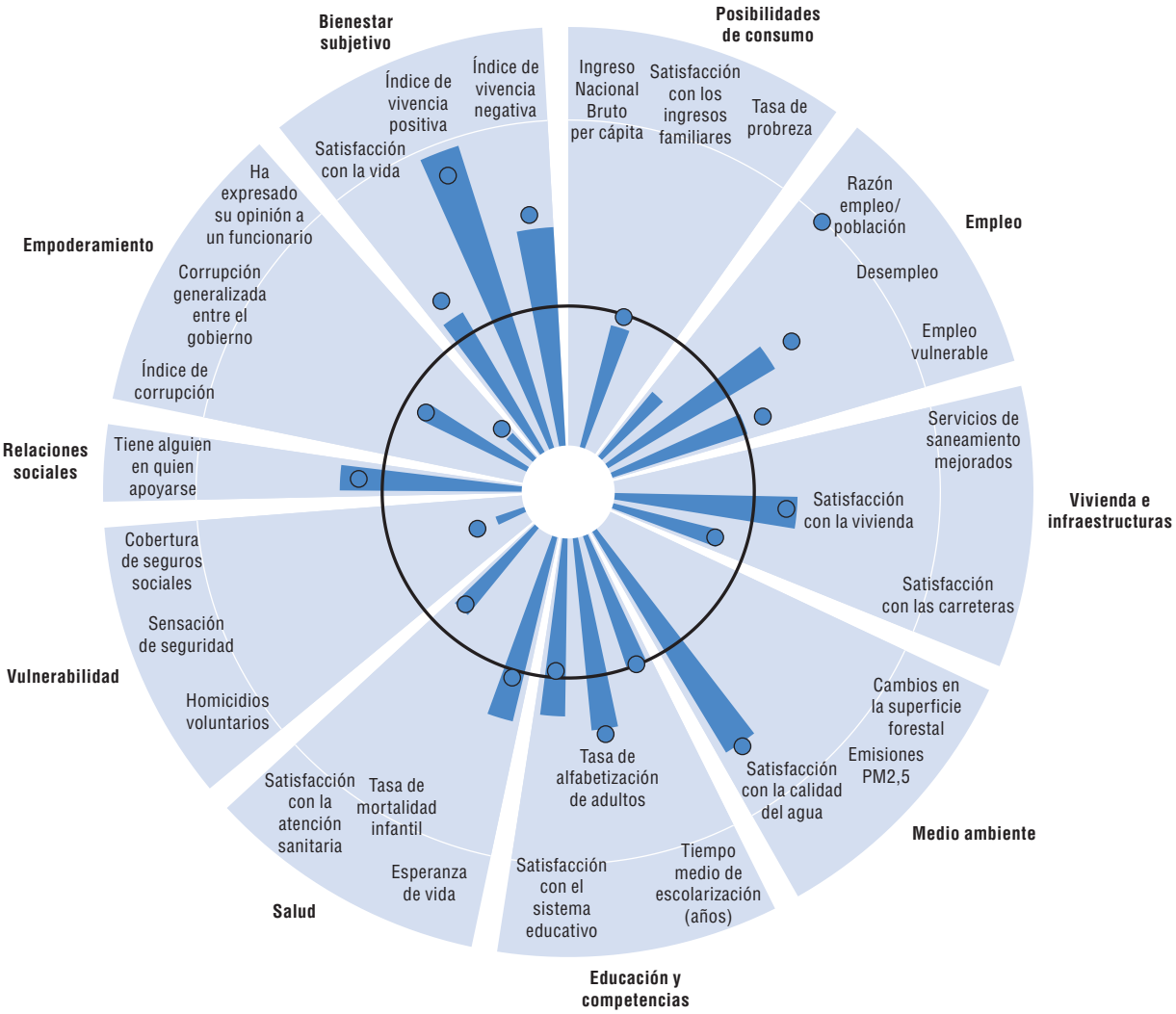
notablemente desde que el país se incorporara al ranking en 2002 como uno de los países con mayor percepción de corrupción entre los clasificados (98/102). Entre 2010 y 2016 remontó 23 puestos en la clasificación para un número total de países que se mantuvo estable. Sin embargo, según la encuesta de 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 paraguayo 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 la 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 frencuente, 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 |
| | | Capítulo 2 |
| | Reduce el atractivo inversor y dificulta los negocios | |
| 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 nº 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* nº 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.

## Caminos de Desarrollo

# Estudio multidimensional de Paraguay Volumen 1. Evaluación inicial

## MENSAJES PRINCIPALES

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 instabilidad 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.

**www.oecd.org/dev/mdcr.htm**

Consulte esta publicación completa en el sitio web: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264301924-es***

Cofinanciado por la Unión Europea