



Ministerio de  
**HACIENDA**

**CAF** BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA

**GOBIERNO  
NACIONAL**

SEGUNDO CONGRESO PARAGUAYO DE  
**Investigadores, Productores  
y Hacedores de Políticas  
Económicas**

Instituciones para el  
**desarrollo de los países**





## **Autoridades**

Mario Abdo Benítez,  
**Presidente de la República del Paraguay**

Oscar Llamosas,  
**Ministro de Hacienda**

Roberto Mernes Rabl,  
**Viceministro de Economía**

Jorge Srur,  
**Gerente Regional Sur y Representante en Paraguay de CAF**  
**-banco de desarrollo de América Latina**

Verónica Frisancho,  
**Gerenta de Conocimiento de CAF**

### **Edición 2023**

**Título:**

“Instituciones para el desarrollo de los países”

**Autor:**

Ministerio de Hacienda (MH)

**Coordinadora de Edición:**

Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE),  
Unidad del Sistema de la Información Económico Financiera (USIEF)

**Edición y Corrección:**

A cargo del autor

**Editora:**

Kathy Benitez Producciones S.A.

**Diseño y Diagramación:**

Saúl Antonio Espínola Mendoza

---

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son una recopilación de las disertaciones realizadas en el SEGUNDO CONGRESO PARAGUAYO de Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas, llevado a cabo en Asunción - Paraguay el 24 de mayo del 2023; son exclusiva responsabilidad de los expositores; y no representan la posición del MH ante los temas abordados.

Prohibida la reproducción total o parcial de este material en cualquiera de sus métodos y formas.

Depósito Legal, ISBN: 978-99967-686-4-4

---

Acceso a los audiovisuales del Congreso: <https://congreso.economia.gov.py/>



# RECONOCIMIENTOS

El presente libro del Segundo Congreso Paraguayo de Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas con el tema “Instituciones para el desarrollo de los países”, es el esfuerzo decidido del Ministerio de Hacienda de Paraguay, bajo el liderazgo de Don Oscar Llamosas Díaz y CAF -banco de Desarrollo de América Latina, bajo el liderazgo de Jorge Srur, Representante Residente y Gerente Regional Sur de CAF, para ubicar las discusiones de los temas más relevantes de las instituciones económicas y políticas que sirven de soporte al éxito de las sociedades que logran mejores niveles para sus poblaciones.

La recopilación de todo lo actuado en el Congreso, es responsabilidad de la Subsecretaría de Estado de Economía, del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. La edición de contenidos estuvo a cargo de la Unidad del Sistema de Información Económico Financiera (USIEF), coordinado por Gualberto Benítez, con la dirección técnica de Edgar Gómez Leiva, Jefe del Departamento de Tecnología en Investigación Económica (DTIE).

La transcripción de los paneles estuvo bajo la responsabilidad de los siguientes técnicos de la USIEF:

**Conferencias Magistrales:** del Ph.D James Robinson y del Ph.D Mario Marcel – Yamila Magalí Velázquez Chaparro.

**PANEL 1:** Instituciones Económicas: Regulación para la Competencia, Regulaciones para el Comercio, Regulación Financiera – Fernando José Tellez Agüero.

**PANEL 2:** Instituciones Económicas II: Mercado Laboral y redes de Protección Social, Sistema Jubilatorio. Agenda de Reformas del Paraguay – Yamila Magalí Velázquez Chaparro.

**PANEL 3:** Instituciones globales vs locales: Cambio climático, Gobierno ambiental, Social y Corporativo – Iris Celeste Lial Espinoza.

**PANEL 4:** Instituciones Políticas: Integridad, Estado de Derecho, Gobernanza entre niveles de gobierno, Burocracia innecesaria – Leticia Beatriz Agüero Leguizamón.

**PANEL 5:** Itaipú Binacional: Pasado, presente y futuro – Derlis Reinaldo Salinas Rodríguez y Pedro Ramón Sánchez Llamas.

**CAF, Desigualdades heredadas.** RED 2022 – Iris Celeste Lial Espinoza.

Se reconoce el esfuerzo del soporte técnico informático integrado por Alan Rolón, Ruth Rojas, Mario Peña, Mario Salazar, Pedro Fariña, Lucas Boronowski, Javier Jara y Guido Casco, que fueron piezas claves para la publicación del presente material.

Asimismo, reconocimiento especial a las gestiones para el impulso del presente material del gabinete de la Subsecretaría de Estado de Economía, coordinado por Martín Colman con los técnicos Eduardo Benítez e Iván Bello. Asimismo, al gabinete del Ministerio de Hacienda coordinado por Christian Morínigo. En ese sentido, se agradece el apoyo de la Dirección de Comunicación del Ministerio de Hacienda, en la persona de su Director, Félix María Lugo. Por último, una mención especial al apoyo administrativo, sin el cual ningún equipo humano puede funcionar, en la persona de Miguel María Salvioni, Jefe del Departamento Administrativo de la Subsecretaría de Estado de Economía.

Toda la gestión con los expertos internacionales, fue un trabajo liderado por Adriana Arreaza, Directora de Estudios Macroeconómicos de CAF -banco de desarrollo de América Latina, de Estefanía Laterza, Ejecutiva Senior y de Guillermo Cabral, Economista País de CAF. El diseño de imagen, corrección, diagramación, terminación, y línea gráfica, fue un trabajo destacado, coordinado por la oficina de CAF en Paraguay, en la persona de María del Mar Leguizamón y la Dirección de Comunicación Estratégica de CAF, en las personas de Fer-



nando Ehlers, Ejecutivo Principal; Mario Huck, Ejecutivo Principal; Mercedes Raffalli, Ejecutiva; Daniela Moncayo, Ejecutiva; y Daniel Torrealba, Ejecutivo.

Los recopiladores agradecen la paciente revisión y correcciones oportunas de los panelistas del evento: James Robinson, Mario Marcel, Pedro Mancuello, Lucia Quesada, Hernán Colmán, José Molinas, Guillermo Alves, Roberto Mernes, Carla Bacigalupo, Ernesto Schargrotsky, Dolores de la Mata, Mauricio Cárdenas, Emiliano R. Fernández, Juan José Galeano, Carmen Ubaldi, Augusto López Claros, Viviana Casco, César Diesel, Beltrán Macchi Salín, Félix Sosa, Chris-

tine Folch, César Barreto y Fabián Domínguez.

Finalmente, se destaca el aporte recibido durante el Desarrollo del Congreso, de los moderadores Marco Elizeche, Viceministro de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda de Paraguay; Carmen Marin, miembro del Directorio del Banco Central del Paraguay; Carina Daher, Presidenta de la Cámara de Empresas Maquiladoras del Paraguay (CE-MAP); Lourdes Gómez, Presidenta de la Asociación paraguaya de Empresarias, Ejecutivas y Profesionales (APEP) y Guillermo Cabral, Economista País de CAF-banco de Desarrollo de América Latina.



# PRÓLOGO

La discusión sobre las Instituciones para el Desarrollo de los Países es una preocupación y ocupación del Paraguay que camina firme hacia objetivos ambiciosos para elevar el nivel de vida de sus habitantes. El conocimiento producido en las ciencias económicas ha ayudado a numerosos países a evitar o salir de importantes crisis. Transmitir experiencias, hallazgos, discusiones de temas relevantes en materia económica es un pilar fundamental de un pueblo que pretende mantener y mejorar su desempeño económico. La mejor manera de hacerlo es impulsando una red de expertos nacionales y extranjeros, sector productivo y hacedores de política, a través de discusiones relevantes del quehacer nacional en un ambiente colaborativo y donde no existen partes o antagonismos.

El Congreso anual de Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas de Paraguay nació con ese afán de contribuir a establecer un espacio de alto nivel para revisar y proponer políticas económicas rigurosas, que ayuden al país a consolidar un desarrollo nacional inclusivo.

Las condiciones económicas en el 2022 se mostraron desafiantes, tanto por factores externos como internos. Las presiones inflacionarias a nivel mundial se han visto exacerbadas por los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania, en un contexto de aumento de los precios de los alimentos y la energía, así como de los costos financieros en los mercados internacionales que aplicaron medidas más bien contractivas. El impulso de las reformas estructurales y la transformación del Estado serán clave para la sostenibilidad de las finanzas públicas en Paraguay, para consolidar nuevamente el proceso virtuoso de mayor crecimiento económico.

Aquí es donde el rol de las instituciones que gobiernan nuestras sociedades se torna fundamental en nuestras economías, sistemas políticos y orden social. Las buenas instituciones son esenciales para el desarrollo. Proporcionan

el marco para el crecimiento económico, el progreso social y la estabilidad política, ya que protegen los derechos de las personas y brindan a las empresas seguridad sobre la propiedad; brindan acceso al crédito y servicios financieros; asegura una protección legal para el cumplimiento de contratos y resuelven disputas; generan la igualdad de oportunidades educativas que brindan a las personas las habilidades que necesitan para tener éxito en la fuerza laboral; impulsan un buen sistema de salud que brinda a las personas acceso a una atención médica de calidad.

Cuando las instituciones son sólidas, ayudan a crear un campo de juego nivelado para todos. Permiten a las personas asumir riesgos, innovar y emprender negocios. También ayudan a reducir la pobreza y la desigualdad. Por el contrario, cuando las instituciones son débiles, pueden obstaculizar el desarrollo. Pueden conducir a la corrupción, el crimen y la violencia. También pueden dificultar que las personas salgan adelante. Por eso es tan importante invertir en buenas instituciones. Cuando lo hacemos, estamos invirtiendo en el futuro de nuestras sociedades. Estamos creando las condiciones para el crecimiento económico, el progreso social y la estabilidad política.

El desarrollo de Paraguay requiere un crecimiento sostenido de la inversión privada. Además de las iniciativas de la empresa privada nacional, existe una enorme cantidad de firmas extranjeras explorando alternativas de negocios en el país, frecuentes visitas de fondos de inversión, y también muchos proyectos de alto contenido innovador con participación de socios externos, en especial en algunos sectores puntuales como el forestal, de energías renovables o maquilas. Sin embargo, a nivel agregado, todavía el gran motor de la inversión es la de las propias familias paraguayas.

Una cara de la moneda, la más esperanzadora, nos lleva a observar y admirar cómo los para-



guayos creen en el país, en su moneda y en su sistema financiero. Cómo invierten y reinvierten en su tierra, cómo son resistentes a desafíos como la sequía o la pandemia.

La otra cara de la moneda, la más desafiante, es la que surge cuando observamos que a pesar de un crecimiento promedio de 3,9 entre 2003 y 2021 (de los más altos de la región), proyecciones similares para el año corriente, óptimas perspectivas en materia energética, una inflación controlada, y otros tantos indicadores positivos para operar negocios en el país, la inversión extranjera directa neta, según el Banco Mundial, promedio 2018-2021 ha sido solo de 0.6% del PIB, muy por debajo de países vecinos, incluso de algunos con una macroeconomía mucho más inestable y peor calificación crediticia.

Posiblemente haya que indagar en la obra de maestros como Robinson, como el recientemente fallecido Lucas, y otros expertos que nos ofrecen aproximaciones a la economía desde el institucionalismo, el capital humano o la teoría de los comportamientos, para entender las razones que limitan todavía una más dinámica inversión extranjera en el país.

Ese diferencial entre dónde hoy está el Paraguay y dónde esperamos que esté -un país con grado de inversión con crecimiento sostenido y una economía compleja, inclusiva y de alta productividad- radica no sólo en las brechas de infraestructura física o digital sino también y especialmente en su infraestructura institucional.

En suma, está claro que las instituciones juegan un papel vital en el desarrollo, en especial si queremos un desarrollo inclusivo, social y ambientalmente sostenible. Un país que crezca sin dejar a nadie atrás, que aborde a fondo el problema de pobreza y la desigualdad, con una democracia cada vez más participativa, un estado cada vez más efectivo, y un clima de negocios cada vez más atractivo para la inversión privada, el financiamiento de largo plazo y la innovación tecnológica.

Debemos asegurarnos de que las instituciones sean inclusivas y accesibles para todos. Necesitamos que los problemas pueden ser resueltos por las instituciones, no por esfuerzos individuales aislados, por más buena que sean estas. Al trabajar juntos, podemos crear una sociedad en la que todos tengan la oportunidad de triunfar, independientemente de su origen. Existen señales positivas para el futuro de las instituciones del Paraguay. Hay un creciente movimiento de la sociedad civil con capacidad crítica. Con un esfuerzo continuo, Paraguay puede lograr avances significativos en la mejora de la calidad de sus instituciones.

En este libro elaborado con las presentaciones del congreso, organizado en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y CAF -banco de desarrollo de América Latina, junto con la colaboración de otras instituciones, reflexionamos sobre algunos de los desafíos institucionales de Paraguay y esperamos que sirva para las discusiones que el país necesita. Invitamos a leerlo y releerlo para tener una idea de cómo podemos hacer mejor las cosas desde las instituciones.

### **Jorge Srur**

Gerente Regional Sur de CAF  
Representante en Paraguay

### **Oscar Llamosas**

Ministro de Hacienda  
República del Paraguay



# CONTENIDO

PRÓLOGO.....	9
<b>Conferencias Magistrales .....</b>	<b>13</b>
JAMES ROBINSON: Instituciones para el desarrollo de los países – Por qué fracasan los países.....	13
MARIO MARCEL: Desafíos del crecimiento que enfrentan los países – Experiencia de Chile.....	25
<b>PANEL 1, Instituciones Económicas: Regulación para la Competencia, Regulación del Comercio, Regulación Financiera.....</b>	<b>33</b>
PEDRO MANCUELLO: Buenas Prácticas Regulatorias (BPR) – Implementación de la herramienta de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).....	35
LUCÍA QUESADA: Regulación para la competencia: Desafíos y herramientas para promover la competencia en los mercados.....	47
HERNÁN COLMÁN: Regulación Financiera.....	53
JOSÉ R. MOLINAS VEGA: Los Riesgos de la Regulación.....	65
<b>PANEL 2, Instituciones Económicas II: Mercado Laboral, Redes de Protección Social, Sistema Jubilatorio. Agenda de Reformas Paraguayo.....</b>	<b>69</b>
GUILLERMO ALVES: Mercados laborales, protección social y el sistema de pensiones en Paraguay. Informalidad en el Mercado Laboral.....	71
ROBERTO MERNES: Desafíos de la Seguridad Social en Paraguay .....	79
CARLA BACIGALUPO: Importancia de la Seguridad Social en la Sociedad y en Economía.....	85
<b>PANEL 3, Instituciones globales vs locales: Cambio climático, Gobierno Ambiental, Social y Corporativo (GASC).....</b>	<b>95</b>
MAURICIO CÁRDENAS: América Latina y el Caribe frente a los desafíos globales.....	97
EMILIANO R. FERNÁNDEZ: Instituciones globales vs locales .....	105
JUAN JOSÉ GALEANO: El Rol de los Ministerios de Hacienda hacia economías más resilientes .....	113
CARMEN UBALDI: Nuestras acciones de hoy determinarán nuestro futuro .....	121
<b>PANEL 4, Instituciones Políticas: Integridad, Estado de Derecho, Gobernanza entre niveles de Gobierno, Burocracia Innecesaria.....</b>	<b>125</b>
AUGUSTO LÓPEZ CLAROS: Factores importantes para revitalizar las perspectivas económicas de Paraguay .....	127
VIVIANA CASCO: Reformas en Paraguay .....	135
CÉSAR DIESEL: El Poder Judicial, Función Gubernamental y su Incidencia en la Economía.....	141
BELTRÁN MACCHI SALÍN: Instituciones para el Desarrollo de los países.....	149



<b>PANEL 5, Itaipú Binacional: pasado, presente y futuro.....</b>	<b>157</b>
CHRISTINE FOLCH: ITAIPÚ, Intereses e Integración .....	159
FÉLIX SOSA: Acciones encaradas por la ANDE para la utilización de la energía en territorio paraguayo.....	165
CÉSAR BARRETO: Revisión del Anexo C de Itaipú, una perspectiva económica .....	173
FABIÁN DOMÍNGUEZ: Itaipú Binacional – Generalidades .....	179
<b>CAF, Desigualdades heredadas – RED 2022 .....</b>	<b>187</b>
ERNESTO SCHARGRODSKY: CAF – Informe RED 2022 .....	187
DOLORES DE LA MATA: Desigualdades heredadas .....	189
CONCLUSIONES.....	201



## JAMES ROBINSON



“ Experto en Latinoamérica y África, en la actualidad desarrolla su investigación en Bolivia, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Haití y Colombia, donde durante muchos años ha impartido clases en época estival en la Universidad de los Andes en Bogotá. ”

## CONFERENCIA MAGISTRAL

### Instituciones para el desarrollo de los países – Por qué fracasan los países

Profesor de la Universidad de Chicago y de la Universidad de Harvard. Economista por la London School of Economics obtuvo una maestría de economía en la Universidad de Warwick e hizo su doctorado, también en economía, en la Universidad Yale. Ha sido profesor de las universidades de Melbourne, el Sur de California y California-Berkeley. Fue miembro de la Comisión de la Red de Desarrollo Global, miembro del Consejo sueco sobre la Política de Desarrollo y erudito principal de la Academia de Harvard de Estudios Internacionales y de Área.

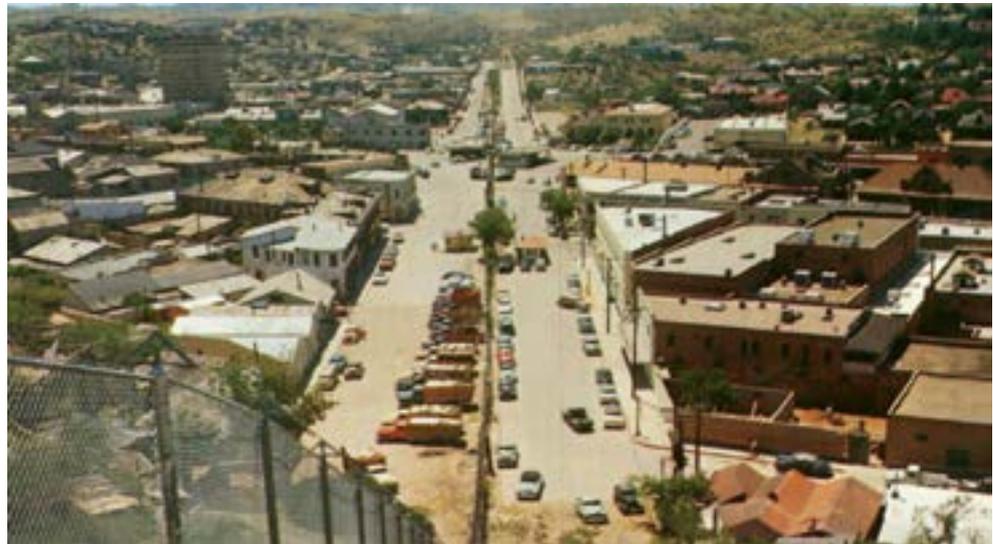
Actualmente es profesor de la Escuela Reverendo Dr. Richard L. Pearson de Estudios de Conflictos Globales y Profesor Universitario en la Escuela Harris de Políticas Públicas de la Universidad de Chicago. Experto en Latinoamérica y África, en la actualidad desarrolla su investigación en Bolivia, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Haití y Colombia, donde durante muchos años ha impartido clases en época estival en la Universidad de los Andes en Bogotá. Es coautor, junto con Daron Acemoglu, del superventas y afamado libro “Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza” (Deusto, 2012), que analiza por qué algunos países crecen económicamente mientras que otros caen en la pobreza.



## James Robinson

### INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES – POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES

Estaré mencionado un poco mi investigación sobre instituciones y desarrollo económico comparativo y lo que podría implicar para los desafíos que se avecinan en un país como Paraguay. Para el marco teórico utilizaré lo que desarrollé con mi antiguo colaborador Daron Acemoglu en su versión en español “Por qué fracasan los países”, en este libro se proporciona un marco para pensar en estos temas, y gran parte del libro está inspirado en las historias económicas comparadas y en la historia institucional de las Américas.



En esta imagen observamos la ciudad de Nogales con una cerca en el medio de ella, a la derecha vemos a Nogales en los Estados Unidos y a la izquierda vemos a Nogales en México. Estos lugares están muy cerca entre sí y tienen cosas muy similares, tienen una geometría y una cultura muy similar. Si uno va a Nogales en los Estados Unidos, se puede observar que tiene una cultura muy latina, la población habla más en español que en inglés.

**Este es un ejemplo de un experimento natural, y tiene la intención de descartar algunas hipótesis y centrar su atención, en lo que creo que es la diferencia más importante en México y Estados Unidos o entre América del Norte y América del sur, que son las instituciones y los diferentes patrones de incentivos y oportunidades que crean las instituciones.**

Pero hay diferencias muy grandes en términos de prosperidad, en cuanto a la prestación de servicios, de bienes públicos muy, muy viscerales tales como la seguridad, como podemos imaginar en México hay problemas muy grandes en cuanto a la seguridad. Este es un ejemplo de un experimento natural, y tiene la intención de descartar algunas hipótesis y centrar su atención, en lo que creo que es la diferencia más importante en México y Estados Unidos o entre América del Norte y América del sur, que son las instituciones y los diferentes patrones de incentivos y oportunidades que crean las instituciones. Un ejemplo que utilizamos al final del primer capítulo del libro, estamos comparando esta especie de América del Norte y América del Sur, en donde nos fijamos en las raíces históricas de cómo esas sociedades divergieron política, institucional y económicamente.



Como ejemplo mencionamos a Bill Gates. Él era una persona muy interesante en el momento en que escribimos el libro, siendo él, el hombre más rico del mundo. En estas imágenes aparece Bill Gates frente a las autoridades antimonopolio de Estados Unidos en Washington para decir la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad. Bill Gates fue un innovador, él abandonó la universidad y comenzó un negocio y se convirtió en un innovador increíble en la industria informática. Y desde el trabajo de Robert Solow en la década de 1950, los economistas sabían que lo que impulsa la prosperidad es la innovación, la creatividad, el espíritu empresarial, las nuevas ideas y las formas de aumentar la productividad de las personas. De eso se trató la Revolución Industrial y eso es lo que ha creado un mundo moderno.



Bill Gates era un innovador, él mismo se volvió increíblemente rico, pero en realidad creó mucha más riqueza de la que él mismo podría beneficiarse, porque absorbió una enorme cantidad de personas y talentos en la industria informática, por lo que fue un verdadero pionero. Pero eso no significa que fuera un buen tipo, era un hombre increíblemente motivado y creativo pero también quería ser un monopolista, a Bill Gates no le gustaba la competencia, no le gustaba que la gente tomara las cosas que él había creado. Así que en estas imágenes él está siendo declarado culpable por Microsoft bajo la Ley Sherman Antimonopolio por prácticas monopolísticas.

La historia de la batalla contra el monopolio es muy interesante en los Estados Unidos, y se remonta a mucho tiempo atrás. La Ley Sherman Antimonopolio fue aprobada en la segunda mitad del siglo XIX, y esta es una de las razones por las que se aprobó.

En esta imagen vemos a un pulpo, que si miramos la cabeza vemos que es un barril de petróleo que dice "Standard Oil" siendo este el cartel de Rockefeller, se puede ver que el pulpo no se trata solo de un cartel económico, el pulpo tiene sus tentáculos alrededor del Capitol Hill, de la Casa Blanca, como en el Senado. ¿Y qué paso con Standard Oil Company? La compañía se disolvió bajo la Ley Sherman Antimonopolio, la misma ley antimonopolio que se utilizó para acusar a Microsoft de prácticas anticompetitivas.





Pero esta lucha contra el monopolio por mantener el campo de juego nivelado y permitir que las ideas, el talento y la creatividad lleguen a la cima se remonta en el siglo XIX, y es una lucha antigua en la historia de los Estados Unidos. Es una batalla que es absolutamente crucial para comprender el éxito y dinamismo económico de los Estados Unidos.

En el primer capítulo del libro, contrastamos la situación en América del Norte con la situación en América Latina. En la siguiente imagen vemos lo que se suponía que era el aeropuerto de la Ciudad de México, sería el nuevo aeropuerto hasta que el presidente López Obrador lo canceló. Se puede ver que es algo así como un pulpo, pero con cuatro brazos en lugar de ocho brazos y fue diseñado por el yerno de Carlos Slim e iba a ser construido por Carlos Slim.



Así que la historia del monopolio, es muy diferente en América Latina que América del Norte, y este solo es un ejemplo. Voy a dar algunos otros ejemplos para poner algo de terminología general sobre esto.

Entonces, ¿Cuál es la diferencia entre Nogales al Norte de la cerca y Nogales al Sur de la cerca, o entre Estados Unidos y América Latina? Y la diferencia es que Estados Unidos tiene distintas instituciones económicas, y hacemos una muy simple dicotomía entre lo que llamamos instituciones económicas extractivas e instituciones económicas inclusivas. De modo que las instituciones económicas inclusivas crean amplios patrones basados en incentivos y oportunidades y las instituciones económicas extractivas hacen lo contrario.

Así que Bill Gates, asignó su talento y su energía a la innovación y al espíritu empresarial, pero ¿por qué hizo eso?, lo hizo por el ambiente institucional que enfrentó debido a los incentivos y reglas que crearon esas instituciones, y la manera de hacerse rico era innovar y comenzar un negocio, y así es como Bill Gates respondía a esos incentivos e esas

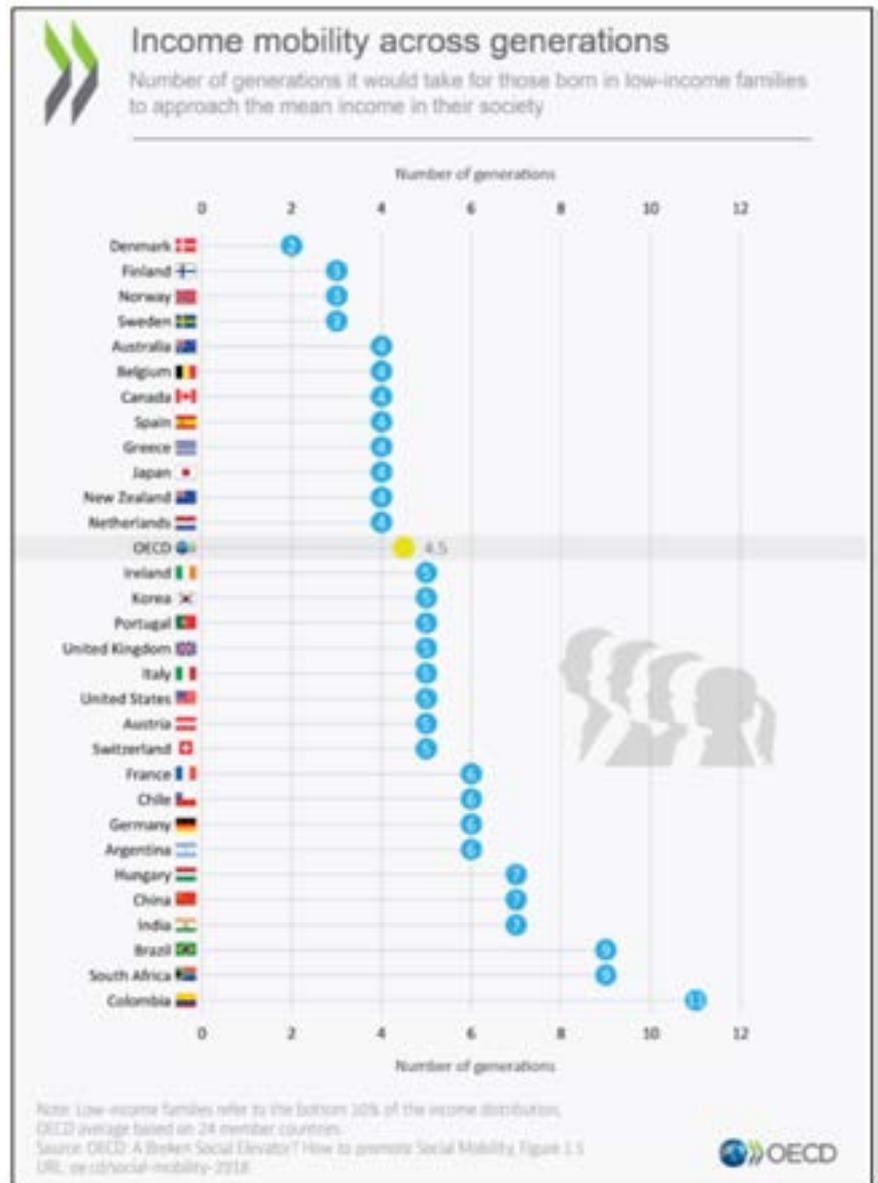


instituciones. Por supuesto, que también quería convertirse en un monopolista, pero allí las instituciones también eran importantes, ya que a las instituciones económicas era a las que les gustaban la Ley Sherman de Antimonopolio, y eso fue lo que lo dificultó y lo detuvo.

Las instituciones económicas extractivas son todo lo contrario, en lugar de crear una base amplia de incentivos y de oportunidades, estas instituciones bloquean los incentivos y bloquean las oportunidades. Estas crean oportunidades para algunas personas pero eliminan o excluyen a muchas personas de incentivos y oportunidades, eso es muy bueno para las personas que tienen incentivos y oportunidades, pero es desastroso colectivamente para la sociedad. En pocas palabras, ese es el tipo de economía sobre la historia de América del Norte y América del Sur. Los Estados Unidos desarrollaron estas instituciones económicas inclusivas, pero América Latina no desarrolló instituciones económicas inclusivas sino más bien desarrollo instituciones económicas extractivas. ¿Y por qué es esto?

Esto no se trata de economía sino que se trata más bien de política, por lo que no se tiene instituciones económicas solo porque se tiene economistas buenos o economistas malos, se obtiene instituciones económicas por medio de la política. El ejemplo de Bill Gates y la Ley Sherman de Antimonopolio, se supone que ya ilustra esa idea de que fue el Estado el que creó instituciones lo suficientemente poderosas para disciplinar a la persona más rica del mundo.

Por lo que para tener Instituciones Económicas Inclusivas, necesitamos tener lo que llamamos Instituciones Políticas Inclusivas, y enfatizamos dos aspectos de esto. La primera es que necesitamos tener un Estado fuerte, hay que tener un Estado poderoso que pueda disciplinar a la persona más rica del mundo. Y la segunda es que se tiene que tener una amplia distribución del poder político, es decir, el Estado tiene que



**Los Estados Unidos desarrollaron estas instituciones económicas inclusivas, pero América Latina no desarrolló instituciones económicas inclusivas sino más bien desarrollo instituciones económicas extractivas. ¿Y por qué es esto?**



actuar en interés de la masa de la sociedad y no a una pequeña élite. Entonces ¿por qué se tenía la Ley Sherman Antimonopolio?, se tenía porque Estados Unidos era suficientemente democrático en la segunda mitad del siglo XIX y la presión popular obligó al Estado a regular y controlar estos monopolios. Entonces fue la interacción de ambas lo que construyó instituciones estatales efectivas y sólidas que podrían implementar la Ley Sherman Antimonopolio y en un contexto democrático en el que se garantizara el funcionamiento de esas instituciones en interés de la sociedad.

En el libro decimos que si alguna de esas dos cosas falla se va a tener instituciones políticas extractivas, y estas instituciones engendran instituciones económicas extractivas. Por lo que el problema en México es históricamente la falta de democracia en el largo gobierno del PRI (Partido Revolucionario Institucional), la debilidad del Estado y la capacidad de las personas poderosas para manipular el Estado y hacer que el Estado trabaje en sus intereses.

Así que ¿Cuál es la diferencia entre Instituciones Económicas Inclusivas e Instituciones Económicas Extractivas? En esta tabla elaborado por la OCDE, trata sobre la movilidad social. La OCDE calculó cuantas generaciones se necesita para pasar de estar en el 10% más pobre de la población a ser de la clase media, a estar en el medio de la distribución del ingreso. Vemos que para Dinamarca son 2 generaciones, es decir, se puede pasar de ser pobre a ser clase media en dos generaciones. En América Latina esa situación es radicalmente diferente, vemos que son 6 generaciones en Argentina y Chile, son 9 generaciones en Brasil y 11 generaciones en Colombia, siendo Colombia el peor posicionado en la tabla, es decir, se tardara unos 200 años de pasar de ser pobre a ser de clase media. La OCDE no realizó el cálculo para Paraguay, por lo que no tenemos cuantas generaciones se necesita para pasar de una población pobre a una de clase media. Entonces concluimos que son las instituciones inclusivas las que crean oportunidades e incentivos para la gente pobre en Dinamarca, pero no lo hacen en la mayoría de los países Latinoamericanos.

Hablando un poco sobre las Instituciones Políticas Inclusivas y lo que se puede hacer al respecto. Vemos que la historia de América Latina está plagada de Instituciones Económicas Extractivas, a consecuencia de la falta de movilidad social. Pero en nuestro libro, se trata realmente de las Instituciones Políticas Extractivas que yacen detrás de las Instituciones Económicas Extractivas. Entonces, ¿cómo se ve eso en detalle?, ¿Qué hace que el Estado sea débil?, ¿Por qué el Estado no implementa políticas o la Ley Sherman Antimonopolio como en los Estados Unidos? La razón de esto es que el Estado no se utiliza como una herramienta de implementación de políticas, el Estado es utilizado como una herramienta para gestionar la política y gestionar el poder político.

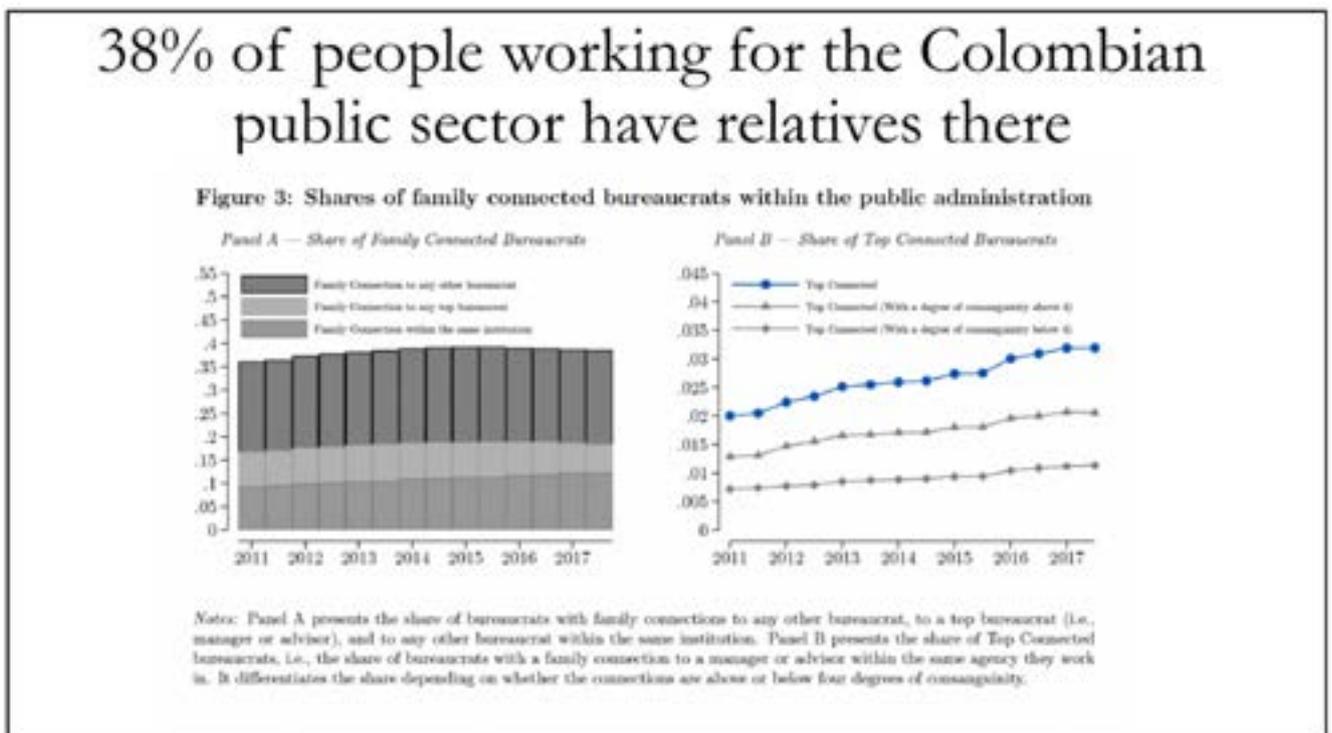
Solo por nombrar algunos ejemplos recientes, vemos que en México ha habido muchas denuncias sobre los recientes nombramientos en el gobierno de personas que carecen de habilidades técnicas para hacer el trabajo, son designados políticamente en el Estado siendo esta una



forma de manejar la política, pero que no es bueno para la fuerza del Estado ya que no tienen las capacidades necesarias.

En Colombia, que es un país que conozco más, ya que he investigado mucho al respecto, incluso tienen una palabra para esto que se llama “La Mermelada”. “La Mermelada” está usando puestos en el Estado, empleos en el Estado y contratos estatales para administrar la política, siendo una herramienta para la política. Eso es bueno para la política pero no es bueno para la capacidad del Estado, por lo que es realmente la politización del Estado, la politización del reclutamiento, del nombramiento, de la promoción y las actividades del Estado lo que lo socava como una herramienta para implementar la política y la promoción del bienestar social.

Un hecho de un estudiante de doctorado que realizó su disertación sobre esto en Colombia, donde vemos en el siguiente gráfico la increíble medida en que las personas tienen a sus familiares trabajando dentro de la administración pública en Colombia. La estadística de esto es que si uno está relacionado personalmente con alguien de estas jerarquías, uno tiene un 40% más de probabilidades de ser promovido que otra persona con equivalentes características, experiencia, educación, etc. Así que no solo el 38% de las personas en el sector público en Colombia tienen familiares trabajando ahí, pero si uno tiene algún pariente en una mayor jerarquía, es mucho más probable que este sea ascendido.



Esa debilidad del Estado es parte de las instituciones extractivas y es una parte importante de las instituciones extractivas en la mayoría de los casos latinoamericanos. Como sabemos los países latinoamericanos son muy democráticos, más democráticos de lo que nunca han sido en el pasado, pero hay enormes problemas con la calidad de esa democracia, hay una enorme cantidad de clientelismo y una falta de representación y rendición de cuentas.



En este mapa, se puede ver la ciudad de Boca Grande, una ciudad amurallada y una hermosa ciudad vieja en Cartagena, donde se encuentra la parte rica y elegante. Al otro lado de la Bahía está la Isla de Tierra Bomba, un lugar fascinante, que está justo enfrente de la rica Cartagena, pero está absolutamente devastado en términos de falta de abastecimiento de agua corriente y servicios. Se ha vuelto bastante famoso en Colombia ya que la gente se había molestado mucho en el momento en que se realizaron las elecciones, porque los candidatos vienen y reparten dinero, agua ardiente y comida y luego desaparecen y nunca más se los vuelve a ver hasta las próximas elecciones. Así es que la gente se enojó tanto, que cuando recibieron las mesas de votación las arrojaron a la bahía, entonces en Tierra Bomba “si no hay solución, no hay elección”, es decir que ya no tendrían elecciones. Entonces, si hay democracia pero es desgarrado por la compra de votos y el clientelismo y no ofrece una representación real, estas personas están tan poco representadas y se sienten tan poco representadas que se dieron por vencidas en votar, por lo que aquí hay una falla en la rendición de cuentas y en la representación.

¿Cómo le va a Paraguay? Enfatizando en las instituciones políticas extractivas y en el desafío de construir instituciones más inclusivas, y mirando algunos datos de Paraguay, hay grandes desafíos con el tema de la institucionalización del Estado, con muchos retos en la construcción de instituciones estatales más inclusivas e instituciones políticas más inclusivas en general. Y aquí menciono tres hechos:

- 1- Primeramente es que el Estado paraguayo es increíblemente pequeño en términos de ingresos fiscales en relación con el ingreso nacional.
- 2- Segundo, el Estado es débil ya que no está organizado burocráticamente, sino altamente politizado.



3- Y tercero es que la política es clientelista porque hay grandes problemas de responsabilidad.

En el siguiente gráfico se muestra los datos del Banco Mundial sobre los ingresos fiscales como porcentaje del PIB, y vemos que en los países latinoamericanos los ingresos fiscales en promedio son aproximadamente del 15% del PIB. En Paraguay es alrededor del 10%, así que el Estado es sustancialmente más pequeño que el Estado latinoamericano promedio. Vemos que en Colombia hay una mejora, se puede ver que ha sido bastante sustancial, hay un aumento de aproximadamente 25% en los ingresos fiscales en relación con el ingreso nacional durante la última década más o menos, pero es un Estado muy, muy pequeño en comparación al promedio internacional, por lo que el Estado tiene muy pocos recursos para trabajar en términos de provisión de bienes públicos básicos.



El FMI, por lo general, suele tener este número del 15% para administrar bien un Estado moderno, por lo que si los ingresos fiscales o el PIB es inferior al 15% no se tiene los suficientes recursos para administrar un Estado moderno.

El V-Dem es un proyecto en Suecia que es probablemente el más respetable, actualmente la fuente con más reputación de la política institucional comparativa en todo el mundo. Si observamos los datos del V-Dem, estos tienen una pregunta en la que intentan recopilar información en todo el mundo sobre los criterios para los nombramientos en la administración estatal, y se hicieron la pregunta ¿hasta qué punto las decisiones de nombramiento en la administración del Estado se basan en conexiones personales y políticas en lugar de habilidades y méritos? Y enfatizando en los ejemplos de México y Colombia, sabemos que un

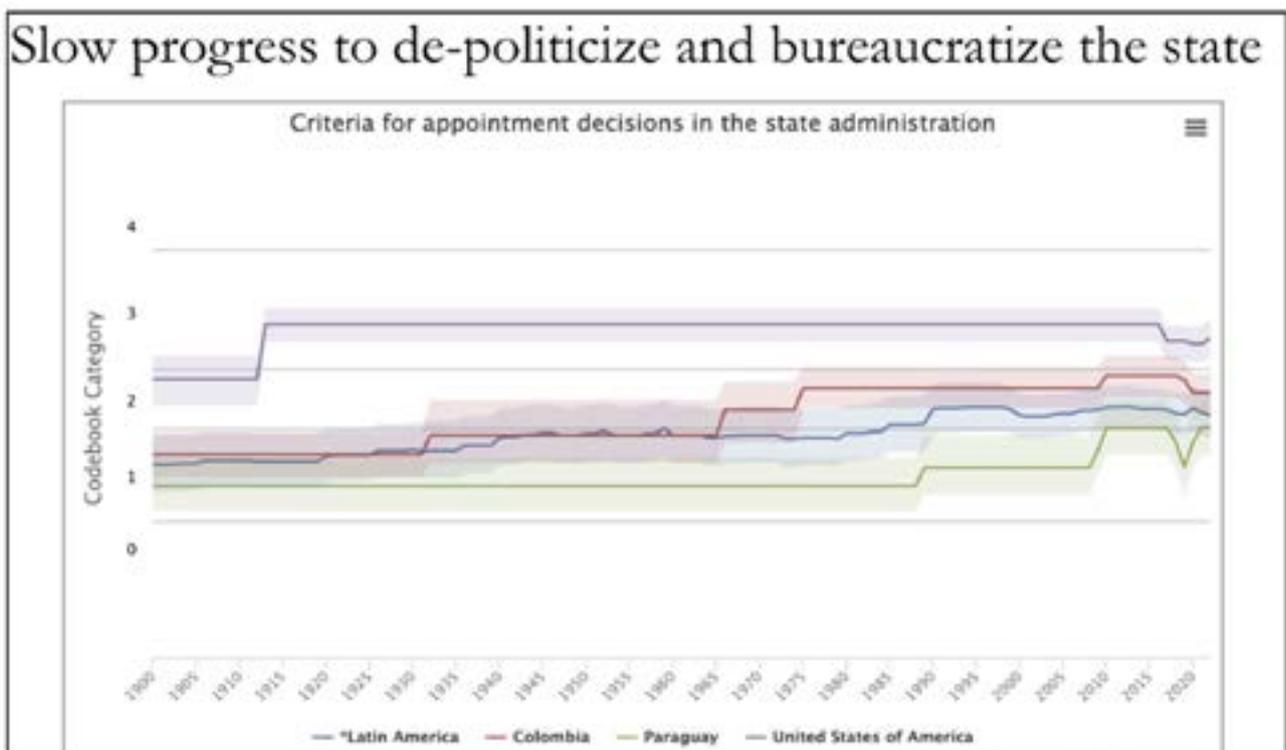


aspecto clave para construir la capacidad del Estado o de construir instituciones políticas inclusivas, es necesario despolitizar y despersionalizar el Estado.

Entonces V-Dem en realidad recopila información en todo el mundo sobre esto, y codificaron una variable que va desde cero hasta cuatro, en donde:

- 0 - en donde todas las decisiones de nombramiento en la administración del Estado se basan en conexiones políticas y personales.
- 1 - en donde la mayoría de las decisiones del nombramiento se basan en conexiones políticas y personales.
- 2 - en donde aproximadamente la mitad de las decisiones del nombramiento se basan en conexiones políticas y personales.
- 3 - donde solo algunas de las decisiones del nombramiento se basan en conexiones políticas y personales.
- 4 - ninguna de las decisiones del nombramiento se basan en conexiones políticas y personales.

En el siguiente gráfico es como se ven los datos, tenemos el promedio de América latina en color azul, a Colombia en color rojo, a Paraguay en color verde y los Estados Unidos en color lila en la parte superior. Por supuesto, hay nombramientos políticos en los Estados Unidos, los presidentes nombran el gabinete, nombran a muchas personas en la parte superior de diferentes departamentos, nombran embajadores y así sucesivamente. Vemos que Estados Unidos ha subido a tres, lo que significa que no todos son designados por conexiones personales y políticas, pero algunas personas si son nombradas a través de conexiones políticas.

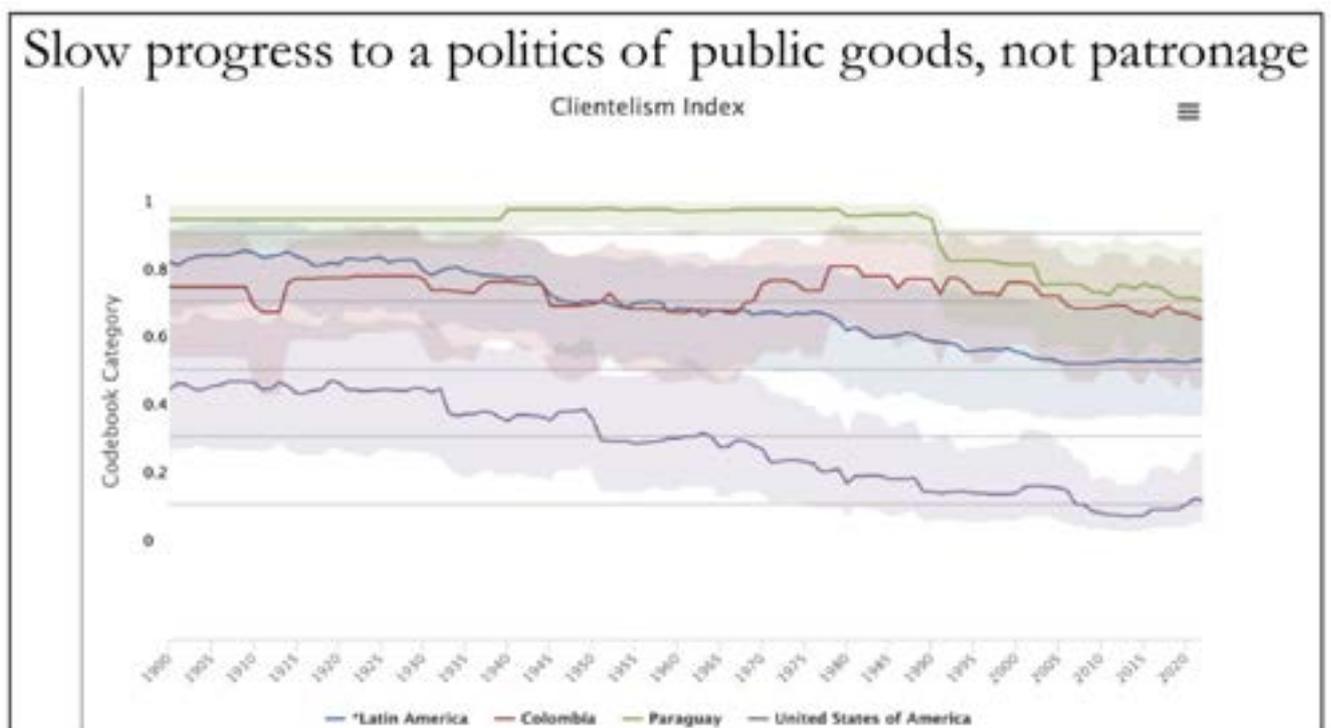




Comparando América Latina con el progreso en Paraguay, vemos que en los últimos 20 años más o menos hay avances, pero Paraguay está sustancialmente por debajo del promedio latinoamericano, incluso está por debajo de Colombia, y está muy por debajo de América del Norte. Creo que hasta cierto punto cada gobierno necesita nombrar personas en las que confíe y que entiendan la naturaleza de su proyecto y su agenda política dentro del Estado, y que eso es perfectamente natural y deseable. Pero lo que estos datos sugieren es que hay mucha más politización del Estado en Paraguay que el promedio de América Latina, y eso se podría justificar sobre la base de que si queremos implementar una agenda política necesitamos personas que entiendan esa agenda y puedan impulsarla.

Otra cosa en la que quiero enfatizar es sobre el clientelismo. El V-Dem recopila datos sobre el clientelismo y realmente está tratando de recopilar información sobre cómo es la política y hasta qué punto la política trata de favorecer bienes, servicios, puestos de trabajo o dinero a cambio de apoyo político. Lo que significa hablar de bienes públicos, hablar de cuestiones políticas más amplias que nos afectan a todos, no solo sobre lo que hay para mí o lo que hay para ti. Así que codifican la variable, recopilan mucha información sobre diferentes cosas y la agregan en un índice.

En el siguiente gráfico vemos como se ve el índice, ¿hay patrocinio en los Estados Unidos? Y seguro que si lo hay, cuando el candidato llega a las elecciones ese es el tiempo en el que se aprueben los contratos. En el siguiente gráfico se observa el promedio latinoamericano en color azul y a Paraguay en la parte superior de color verde. Sabemos que el más alto es más clientelista, vemos que Paraguay es más clientelista que Colombia y es mucho más clientelista que el promedio de América Latina y que el promedio de los Estados Unidos.





**En las últimas décadas, en los últimos 20 años Paraguay en realidad ha progresado mucho económicamente, ha habido un crecimiento económico bastante rápido, y también ha tenido enormes caídas significativas en la pobreza y la desigualdad, pero creo que eso no es suficiente.**

---

Para concluir, basado en mi experiencia es que hay una heterogeneidad masiva, estoy seguro que dentro del Estado paraguayo hay instituciones que funcionan fantásticamente bien y que son realmente competentes, en donde hay mucha capacidad y mucha variación, y eso es algo interesante porque es algo con lo que trabajar y expandir.

En las últimas décadas, en los últimos 20 años Paraguay en realidad ha progresado mucho económicamente, ha habido un crecimiento económico bastante rápido, y también ha tenido enormes caídas significativas en la pobreza y la desigualdad, pero creo que eso no es suficiente. Colombia también ha tenido grandes caídas significativas en la pobreza y en la desigualdad, y eso no ha impedido que la gente elija un presidente que realmente no está alineado con una estrategia moderna de crecimiento y desarrollo económico. Y eso se debe a que todavía existen grandes desigualdades ya que hay enormes elementos de las instituciones extractivas en un lugar como Colombia o Perú o México o como muchos ejemplos de la región.

Entonces a pesar de todo el progreso, hay enormes desafíos derivados de aspectos residuales de las instituciones extractivas y eso significa construir el Estado, significa construir el Servicio Civil, significa implementar reformas en estas dimensiones, etc. Hay muchos modelos a seguir, muchas ideas sobre cómo hacer eso, mucha experiencia y ejemplos. Y creo que eso es crucial para el desarrollo de Paraguay, es crucial para hacer a Paraguay un país desarrollado y próspero, pero también supongo que es crucial, porque el populismo está llegando, el populismo ha llegado a todas partes en América Latina, y aún no ha golpeado a Paraguay, pero lo hará.

Creo que para combatir el populismo es preservar todo el progreso que ha tenido Paraguay en materia de desarrollo y pobreza, y eso significa construir instituciones más inclusivas, y ese es el mejor antídoto.



## MARIO MARCEL



“ Es autor de numerosas publicaciones referentes a una amplia gama de temas, entre los que destacan ámbitos como macroeconomía, finanzas públicas, política monetaria, gobernabilidad y gestión pública, políticas sociales y seguridad social. ”

## CONFERENCIA MAGISTRAL

### Desafíos del crecimiento que enfrentan los países – Experiencia de Chile

Es Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Master of Philosophy Economics de la Universidad de la Universidad de Cambridge, Reino Unido.

En 2015 asumió como Consejero del Banco Central de Chile. En 2016 fue designado Presidente de ese organismo, cargo que ejerció hasta fines de enero de 2022. Anteriormente, fue director del área Práctica de Buen Gobierno del Banco Mundial; subdirector de Gobernabilidad y Desarrollo Territorial de la OCDE, y gerente de Capacidad Institucional y Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Durante 13 años trabajó para el Gobierno de Chile en el Ministerio de Hacienda. Entre 2000 y 2006 fue Director de Presupuestos. Además, se desempeñó como investigador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan).

Por otra parte, el ministro Marcel ha desarrollado actividades de docencia e investigación en universidades tanto en Chile como en Reino Unido. Es autor de numerosas publicaciones referentes a una amplia gama de temas, entre los que destacan ámbitos como macroeconomía, finanzas públicas, política monetaria, gobernabilidad y gestión pública, políticas sociales y seguridad social. Presidente del año de bancos centrales 2021, según la publicación inglesa especializada Central Banking.



## Mario Marcel

### DESAFÍOS DEL CRECIMIENTO QUE ENFRENTAN LOS PAÍSES - EXPERIENCIA DE CHILE

A principios de la década de los años 60 el producto interno bruto per cápita de Chile representaba casi el 15% del de Estados Unidos, sin embargo luego de múltiples reformas estructurales la construcción de nuevas instituciones, Chile logró un progreso bastante importante al punto de que hoy día el PIB *per cápita* de Chile representa un 25% del de Estados Unidos, lo cual indica un cierto crecimiento que durante un período largo de tiempo superó el de los países desarrollados.

En particular entre los años 1980 y 2008 el PIB Chileno creció a una tasa anual promedio de alrededor del 5% y al mismo tiempo prácticamente se duplicó el consumo *per cápita* y los niveles de pobreza se redujeron alrededor de la mitad. Este crecimiento por supuesto se puede atribuir a distintos factores incluyendo reformas significativas en el ámbito económico, en el ámbito financiero, a una fuerte institucionalidad, a un Banco Central creíble e independiente, al desarrollo de un sistema de pensiones que involucra un aumento del ahorro de las personas, y a muchos otros elementos.

Entrando en el tema de las instituciones, es importante distinguir entre dos tipos de instituciones dentro del ámbito económico. En primer lugar están aquellas que permiten ordenar y disciplinar al Estado en las decisiones políticas y a ciertos mercados claves, y en segundo lugar están aquellas que cuyo propósito más bien es arbitrar o balancear intereses.

Entre las primeras está la institucionalidad en el ámbito fiscal, monetario y financiero:

- **Ámbito Financiero**

En primer lugar en el ámbito financiero después de la crisis de la deuda del año 1982-1983 que repercutió y se dio en varios países de la región, en Chile se cambió significativamente toda la regulación del mercado financiero fundamentalmente en la dirección de resguardar la estabilidad a través de regular desequilibrios o espacios de riesgos particularmente cambiario y de descalces de distinta naturaleza ya sea de monedas, de plazos o de tasas.

Eso dio origen a una regulación financiera, que se modificó recientemente para adaptarla a las normas de Basilea, pero lo que busca fundamentalmente es aislar al sector financiero de desequilibrios que puedan producirse en el sector externo o en el desarrollo de ciertos sectores productivos. Busca darle al sector financiero un ámbito de acción en el cual la innovación puede producirse dentro de un marco regulatorio que previene los riesgos fundamentales, que como sabemos en el caso del sector financiero se transmiten fácilmente al resto de la economía.



Esto permitió que tanto en la crisis financiera del 2008-2009 como recientemente en la en la crisis del covid-19 el sector financiero fuera más bien una fortaleza que una fuente de debilidad, en particular en el caso de la crisis del covid-19 se logró que el sector financiero actuará de manera contracíclica a diferencia de muchos episodios pasados en los cuales se actuó de manera procíclica, en particular en términos del ciclo del crédito.

### • **Ámbito Monetario**

En materia de institucionalidad monetaria, Chile tiene desde el año 1989 un Banco Central autónomo que ha ido ganando en autoridad y legitimidad con el correr de los años y que desde sus inicios aplicó una política monetaria basada en metas de inflación pero que se reforzó particularmente después de la crisis asiática complementándose con un tipo de cambio flotante. Entonces tenemos hoy en día una meta de inflación que está fijada en un horizonte de dos años y que al mismo tiempo es consistente con un tipo de cambio flotante.

El Banco Central en este carácter autónomo durante la crisis del covid-19 fue capaz de implementar una serie de medidas de política monetaria no convencional como la compra masiva de bonos en el mercado como una forma de agregar liquidez a los mercados financieros.

### • **Ámbito Fiscal**

Finalmente en materia fiscal Chile desde el año 2001 cuenta con una regla fiscal de balance estructural, es uno de los países que ha implementado una regla estructural durante más tiempo en el mundo junto con Suiza y con Suecia. Son ya 22 años de aplicación de esta regla fiscal que con el correr del tiempo se complementó con una ley de responsabilidad fiscal en el año 2006 y posteriormente hace alrededor de ocho años atrás se complementó con la creación de un consejo fiscal autónomo que a su vez es un actor que resguarda que la regla fiscal, su metodología y las proyecciones, etc., estén validadas por un ente autónomo reconocido o validado políticamente.

Entonces esa tríada de institucionalidad fiscal, institucionalidad monetaria e institucionalidad financiera en Chile tiene ya muchos años de desarrollo, le ha permitido a la economía chilena tener un grado de resiliencia muy importante que se constató en la crisis del covid-19 y que día a día ayuda a ir rebalanceando la economía sobre todo en esta etapa posterior a la crisis. Estas son entonces instituciones que ayudan a ordenar, son instituciones que son *top down*, es decir de arriba hacia abajo.

Pero por supuesto hay instituciones que más bien buscan arbitrar intereses y donde lo importante es que den garantías a todas las partes involucradas y que estén basadas en ciertos equilibrios. Acá identificamos tres de ellas, la primera sería la institucionalidad en el ámbito comercial es decir ligado al comercio exterior, como segundo tenemos

---

**El Banco Central en este carácter autónomo durante la crisis del covid-19 fue capaz de implementar una serie de medidas de política monetaria no convencional como la compra masiva de bonos en el mercado como una forma de agregar liquidez a los mercados financieros.**



la institucionalidad ligada a la regulación de la competencia y a la protección del consumidor y por último tenemos la institucionalidad ambiental.

- **Ámbito Comercial**

En el caso de Chile en el ámbito comercial, desde los años 80 ha seguido un proceso de apertura muy sistemático, ya a esta altura Chile tiene en promedio aranceles extraordinariamente bajos y acuerdos comerciales con una parte muy importante del mundo representativo de alrededor de un 80% de la población mundial.

Esa institucionalidad comercial involucra no solamente la negociación de acuerdos comerciales, sino que sobre todo la administración de todo aquello ligado al comercio exterior ya sea la aplicación de los acuerdos comerciales, como las reglas de las regulaciones fitosanitarias, la resolución de situaciones de competencia desleal, etc. Todo eso está bastante desarrollado y lo más reciente en esta materia es la incorporación de Chile al CPTPP que es el acuerdo comercial que involucra varios países del Asia Pacífico y de las Américas.

Decimos que esta involucra arbitrar intereses porque los intereses que están en juego en el proceso de apertura comercial son los intereses de los productores locales que producen para el mercado doméstico y aquellos que están ligados al comercio exterior ya sea a través de la exportación o de la importación.

- **Ámbito Regulatorio**

En lo que se refiere a la institucionalidad regulatoria de la competencia, Chile ya tiene un desarrollo bastante importante especialmente con el retorno a la democracia, con una fiscalía económica y un tribunal de libre competencia que con el correr del tiempo ha ido ajustando sus instrumentos y se han ido creando no solamente mecanismos de tipificación de delitos contra la competencia o faltas contra la competencia sino que en particular mecanismos para identificar situaciones de conductas monopólicas o abusivas sobre los mercados. Para esto se ha introducido mecanismos como las delación compensada, recientemente se acaba de aprobar una nueva legislación sobre delitos económicos y también se ha tenido bastante desarrollo en todo lo que es la regulación de una serie de industrias, como son la industria energética, el servicio de utilidad pública, telecomunicaciones, etc. Cada una de ellas tiene una superintendencia, que en particular han ido incorporando procesos participativos y de consulta para el desarrollo de nuevas regulaciones.

- **Ámbito Ambiental**

Finalmente en el ámbito ambiental, que es el ámbito más nuevo, Chile tiene una ley ambiental que sus primeros desarrollos son de los años 90, posteriormente se generó una ley marco de impacto ambiental, se creó el Ministerio del Medio Ambiente y hoy en día se está viendo la revisión



a los mecanismos de evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión, dado que, con los años muchas normas que se crearon para dar y para generar una suerte de tutelaje sobre el proceso ambiental en un ministerio que era nuevo y en una legislación que era nueva, se han ido convirtiendo en cuellos de botella en los procesos de aprobación de inversiones y por lo tanto ahora estamos ya en condiciones de ir simplificando esos procesos y ordenándolos más dentro del marco del Ministerio del Medio Ambiente, que ha ido ganando en competencia y en autoridad en el camino.

Nuevamente en el caso de la institucionalidad ambiental también es importante la posibilidad de arbitrar intereses, ya que junto con los intereses de los inversionistas están los intereses de las comunidades y la defensa de los bienes ambientales que pueden eventualmente verse amenazados. Por lo que uno de los temas que se va a recoger ahora en las nuevas propuestas de legislación, se encuentra la eliminación de varias instancias políticas que se habían creado dentro del proceso del análisis técnico de los proyectos de inversión desde un punto de vista ambiental.

Un elemento que cruza tanto estas instituciones que operan de manera top down, como aquellas que arbitran es el tema de la confianza. La confianza en las instituciones es fundamental para que las políticas públicas que operan a través de las instituciones puedan finalmente materializarse. La confianza normalmente se describe como la seguridad, el conocimiento o la capacidad para anticipar el comportamiento de una contraparte y por esa vía evitar o reducir el nivel de incertidumbre en una determinada interacción, esto es aplicable a múltiples cosas como desde las normas del tránsito hasta la normativa económica.

La confianza es importante porque determina cómo se comportan las personas y las empresas frente a determinadas normas o políticas. Las instituciones son fundamentales para generar esa confianza, lo que no se resuelve con la confianza tiene que resolverse con regulaciones muy detalladas o con contratos extraordinariamente detallados, y como sabemos un contrato nunca va a ser perfecto, nunca va a poder resolver cada una de las situaciones que se van a desarrollar durante su vigencia. Por otro lado la confianza es esencial para reducir la incertidumbre y por lo tanto facilita muchas decisiones de inversión, de contratación y de consumo en la economía.

América Latina es una región que se caracteriza por bajos niveles de confianza, tanto de confianza interpersonal como de confianza en las instituciones. Chile es un país que históricamente ha tenido una baja confianza interpersonal pero una mayor confianza en las instituciones, esta confianza en las instituciones sin embargo se fue deteriorando en el tiempo y alcanzó un punto particularmente crítico en el año 2019, motivando el estallido social y que ha marcado en buena medida el devenir político de Chile desde aquel entonces hasta ahora.

Cuando nos focalizamos en la confianza en las instituciones, el problema que tenemos es que aunque es un concepto inspirador la dificultad

**Por lo que uno de los temas que se va a recoger ahora en las nuevas propuestas de legislación, se encuentra la eliminación de varias instancias políticas que se habían creado dentro del proceso del análisis técnico de los proyectos de inversión desde un punto de vista ambiental.**



es como medimos la confianza, como evaluamos los niveles de confianza que existen en un país, como se puede perder la confianza y cómo se puede ganar confianza, y en eso hay que reconocer que la confianza es asimétrica, se puede perder muy rápido pero cuesta mucho recuperarla. Por lo tanto, los procesos de construcción de confianza requieren mucha sistematicidad y mucha consistencia en el tiempo.

La OCDE que ha venido trabajando los temas de confianza desde hace algunos años y lo cual me tocó participar como subdirector del directorado de gobernanza, desarrolló una taxonomía que permite desagregar algunos elementos que componen la confianza y sobre los cuales uno puede tener ideas más claras sobre cómo se puede actuar sobre ellos. La OCDE distingue cinco dimensiones de confianza:

- 1- **Efectividad:** Primero tenemos la efectividad, la capacidad de las instituciones de cumplir sus cometidos de manera predecible. Es decir hasta donde iniciado un trámite, solicitado un permiso o desarrollado una actividad uno sabe cómo la institución se va a comportar. Hay instituciones más efectivas que logran con mayor capacidad sus objetivos y otras que son más débiles.
- 2- **Adaptabilidad:** En segundo lugar se requiere de adaptabilidad, porque las instituciones operan en ámbitos que son cambiantes, hoy día vemos que tanto en la sociedad como en la tecnología, el contexto externo va cambiando rápidamente, por lo tanto las instituciones no solo tienen que ser predecibles. Si fueran solamente predecibles y al mismo tiempo extraordinariamente rígidas probablemente no generarían confianza suficiente, ya que frente a nuevas situaciones, a nuevos eventos, a nuevas necesidades no tendrían capacidad de respuesta. Entonces la confianza también requiere adaptabilidad de parte de las instituciones, es decir la capacidad para reconocer cambios e ir adecuando su comportamiento en el tiempo.

Ejemplos de esto abundan, por ejemplo la experiencia de la crisis del covid-19 en donde la capacidad de las instituciones para poder reconocer la magnitud del impacto que estaba recibiendo la economía y poder actuar en consecuencia fue fundamental. En esa época era presidente del Banco Central y cuando vino el shock del covid-19, no era suficiente tener información estadística que iba a llegar con dos o tres meses de rezago, necesitábamos saber que iba a estar pasando en lo inmediato como producto del cierre o la detención de una serie de actividades económicas, para eso tuvimos que recurrir a una serie de información, a una serie de micro datos de carácter tributario para poder tener la capacidad de actuar o de anticipar comportamientos, de contar con información en tiempo real y poder así responder a tiempo. Eso le permitió a Chile tener respuestas muy rápidas especialmente en materia de política monetaria frente al shock del covid-19.

- 3- **Integridad:** En tercer lugar la confianza en las instituciones también requiere de integridad, es decir la seguridad de quienes ad-



ministran esas instituciones actúen en función del bien común y no del beneficio, particularmente de quienes la integran. Hemos hablado mucho de integridad en América Latina que es lo opuesto en cierta medida de la corrupción o el clientelismo. La integridad es fundamental para tener la seguridad de que las instituciones están respondiendo y van a actuar en función del bien común, de los intereses superiores de la sociedad.

**4- Inclusión:** En cuarto lugar, también se requiere que las instituciones sean inclusivas, es decir la capacidad de las instituciones para recoger la diversidad que está a su alrededor, la capacidad para entender a distintos actores, la capacidad para reconocer una realidad compleja en su entorno y poder responder frente a ella y por lo tanto que permita que todos se sientan en buena medida escuchados o representados en una institución.

**5- Receptividad:** Para que se genere confianza se requiere de un quinto elemento que es el de receptividad. Uno puede tener instituciones inclusivas pero que al mismo tiempo tiene que ser receptivo, por ejemplo una escuela de cobertura de carácter universal tiene que ser receptivo a las necesidades de la comunidad. No basta con ser inclusivo, con abarcar a un conjunto amplio de personas, de grupos, de organizaciones sino que también tener la capacidad de escuchar y de ir generando respuestas a esos distintos grupos.

Estos cinco elementos de efectividad, adaptabilidad, integridad, inclusión y receptividad son los que contribuyen o los que forman en generar confianza. Entonces cuando estamos hablando de instituciones para el desarrollo, es útil que lo miremos desde esta perspectiva, es decir con estos cinco elementos y entender que se requiere de una combinación y de avances en cada una de estas dimensiones para generar confianza.

En el caso de América Latina hemos tenido durante un largo tiempo mucha preocupación por los problemas de corrupción como por la falta de transparencia y por lo tanto se ha buscado actuar sobre el ámbito de la integridad, pero también necesitamos que las instituciones sean efectivas. Si uno por la vía de asegurar integridad genera procesos que son extraordinariamente complejos, lentos y rígidos, probablemente genere instituciones con poca capacidad para responder y con poca capacidad para desarrollar con la velocidad necesaria sus funciones.

Más relevante en ese sentido también es el tema de la adaptabilidad, del mismo modo uno puede tener una institución que tenga mucha fortaleza del lado de la integridad pero que no es capaz de escuchar, no es capaz de representar distintos intereses o reconocer la diversidad de intereses a su alrededor, por lo que se vuelca hacia adentro, y son sus funcionarios los que resguardan la integridad del sistema pero que por esa vía se vuelven impermeables al mundo que los rodea.



Todas estas cinco dimensiones, son dimensiones que podemos vincular a actividades que desarrollan las instituciones, a planes de largo plazo y a una planificación estratégica de las instituciones. Tuve la experiencia de aplicarlo tal cual en el caso del Banco Central, lo que nos permitió ser un Banco Central con mucho reconocimiento público que inspira confianza y que es un factor de estabilidad y de seguridad en la economía en Chile.

En conclusión, es importante distinguir entre estos dos tipos de instituciones, las instituciones que buscan ordenar y las instituciones que buscan arbitrar. También es importante focalizar y ligar el tema de las instituciones para el desarrollo a la confianza y usar o adaptar estos distintos conceptos a lo que es la realidad en el Paraguay.



# 1

## Instituciones Económicas

REGULACIÓN PARA LA COMPETENCIA, REGULACIÓN DEL COMERCIO, REGULACIÓN FINANCIERA.

La relación establecida entre los hacedores de políticas públicas y los agentes económicos permite comprender el desarrollo de las instituciones de un Estado y su mercado. Las instituciones económicas son el resultado de la constante búsqueda del hombre de tratar de satisfacer sus necesidades, para lo cual el rol fundamental es la regulación, ya que las mismas contribuyen al funcionamiento económico de una nación. Las regulaciones no deben disminuir la competitividad del país, su objeto es brindar confianza a los agentes económicos en las instituciones del mercado.

En Paraguay, se percibe aún flaquezas institucionales, que deben ser corregidas para dar aún mayor previsibilidad a todos los agentes económicos, junto con no caer en una regulación inapropiada que resulten en arbitrajes paralelos que dañan a la economía nacional.

Este panel tiene la riqueza de contar con expertos de talla global que nos darán las visiones y experiencias desde diferentes posiciones.

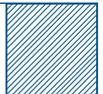


SEGUNDO CONGRESO PARAGUAYO DE

# **Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas**

---

Instituciones para el  
**desarrollo de los países**





**Pedro Mancuello**

## **Buenas Prácticas Regulatorias (BPR) – Implementación de la herramienta de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)**

Máster Economía Empresarial, INCAE Business School - Costa Rica énfasis en finanzas y ambiente. Doctorando en Contabilidad (candidato)- Director del Centro de Investigación Aplicada de la UC “Nuestra Señora de la Asunción” (2017 a 2018), Valedictor de las 4 Maestrías. (1996). Posgrado de Especialización en Gestión Financiera, Universidad de Santiago- Escuela de posgrado de la UNA (1992) Posgrado en Diseño y Gerencia, Políticas, Programas y Proyectos Sociales, BID-INDES (2000). Especialización en Medios Alternos de Resolución de Conflictos, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina (2002) Perito en Contabilidad y Administración, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay (1987 a 1992).



## Pedro Mancuello

### BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS (BPR) – IMPLEMENTACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR)

Como James Robinson menciona en este Congreso, la respuesta no viene por el lado de la economía sino más bien por el lado de la política. Los grandes avances en términos de reducción de pobreza que se han logrado en los últimos años, a partir del 2003 en adelante, no son suficientes. El crecimiento que nos enorgullece de casi el 5% en los últimos años tampoco es suficiente, y si no hacemos algo, corremos el riesgo de caer en el populismo. Por lo tanto, nos anima a dar los siguientes pasos, que implican reformas y un desafío enorme de un Estado que sobrevive con una presión tributaria menor al 10%, siendo el mínimo a nivel mundial del 15%, entonces ¿cómo superamos esa diferencia y cómo fortalecemos nuestras instituciones?

Entrando en el tema de regulación, desde el Ministerio de Industria y Comercio estamos trabajando en lo que se refiere a mejoras en las prácticas regulatorias. Por lo tanto, ¿por qué debemos trabajar en buenas prácticas regulatorias?

Las buenas prácticas regulatorias contribuyen a facilitar el comercio y las inversiones, así como mejorar el ambiente de negocios. Si uno mira a nivel mundial el crecimiento de los países en los últimos 50-60 años creció entre 8 y 8,5%, el comercio creció casi 50%. El crecimiento del comercio es mucho más dinámico que el crecimiento de los países y los países que han dado saltos importantes lo han hecho a través del comercio y la internacionalización. Entonces, en primer lugar, tenemos que las buenas prácticas ayudan a mejorar el comercio, el clima económico y mejorar las condiciones de prosperidad.

Con relación a los principios de las buenas prácticas regulatorias tenemos que encontrar la manera de ser eficientes, de tener solamente normativas necesarias, no llenarnos de normativas. A modo de ejemplo, hace unos días nos llegaba un proyecto de ley relacionado al etanol para tener los mismos beneficios tributarios que otro proyecto de ley que se relacionaba a los biocombustibles, y sabemos que todo implica sacrificios fiscales, entonces ¿cómo construimos nuestro marco legal y nuestro marco regulatorio? Lo hacemos en base a políticas de Estado pensadas desde el punto de vista económico y con un enfoque político, o, somos capturados por grupos de interés que consiguen meter sus intereses legítimos sectoriales que finalmente empiezan a generarnos normativas de difícil aplicación. Por ende, debemos de contar con normas necesarias, que las regulaciones cumplan con los fines para los cuales fueron elaborados, que sean eficaces, eficientes y que los costos y el proceso de elaboración sean transparentes.



Son tres términos cuando queremos hablar de buenas prácticas regulatorias y necesitamos simplificar, revisar y reducir las que no sirven. A veces estamos en una maraña regulatoria, tenemos legislaciones que heredamos que no nos sirven mucho o nada, o son un peso muerto que tenemos que desentramarlo. Una herramienta que quiero resaltar, es la herramienta de “Análisis de Impacto Regulatorio” (AIR).

Cuando hablamos de “Análisis de Impacto Regulatorio” (AIR), vemos que es una herramienta de política pública que ayuda a ver la calidad de las propuestas regulatorias que ponemos a consideración y que lo hacemos con mucha rigurosidad, en forma transparente, participativa. Mirando en un concepto económico, cuáles son los costos atribuidos a esa regulación, quiénes los pagan, cuáles son los beneficios, y que no solamente los beneficios deben ser superiores a los costos, sino que debemos encontrar el balance en cómo compensar a quiénes tienen que absorber los mayores costos. Entonces esta herramienta nos permite legislar mejor.

En cuanto a los antecedentes que tenemos, si hacemos un análisis institucional, vemos que hay una dispersión de las instituciones, hay una capacidad regulatoria con pocos recursos, con poco presupuesto y con poca capacitación. Podemos decir que recibimos cooperaciones y asistencias técnicas que nos permiten mejorar la capacidad de nuestros funcionarios, de los técnicos y sobre todo el desafío de ir articulando entre nosotros.

A nivel Mercosur, hemos asumido compromisos de tener buenas prácticas regulatorias, esto es una decisión del Mercosur que está próxima a ser internalizada por Paraguay, ha sido tomada a finales del 2018, el cual nos da una guía de cómo dentro de la región armonizar y tener una misma práctica de regulación con objetivos claros y utilizando herramientas como Análisis de Impacto Regulatorio.

También participamos en el subgrupo de trabajo N° 3 donde vemos que reglamentos técnicos tenemos que armonizar dentro del Mercosur y como trabajamos la conformidad. A nivel mundial, las provisiones al comercio evolucionaron, en una primera etapa en aranceles y después fueron transformándose en barreras al comercio las normas técnicas. Entonces a nivel regional se busca igualarlas, armonizarlas para evitar esas malas prácticas regulatorias y que eso nos sirvan de bloqueo.

### ACCIONES Y COMPROMISOS EN LA MATERIA

- “Acuerdo de Buenas Prácticas Regulatorias y Coherencia Regulatoria del MERCOSUR” (Decisión CMC N° 20/18)
- SGT3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad”,
- Proyecto PTB (Instituto Nacional de Metrología de la República Federal de Alemania), “Fortalecer en los Estados Partes del MERCOSUR la infraestructura de la calidad para evaluar la eficiencia energética de artefactos electrodomésticos y fortalecer la confianza de los consumidores en el etiquetado de eficiencia energética
- Paraguay ha firmado la “Declaración de Buenas Prácticas Regulatorias”. (cumbre de las Américas, junio de 2022 )





En la Cumbre de las Américas, el año pasado en Estados Unidos se ha firmado una Declaración de Buenas Prácticas Regulatorias, como país recibimos cooperación de Alemania para un piloto de eficiencia energética que se ha implementado para un sector en particular, que es el de algunos de los artefactos electrodomésticos, los que más consumen energía, se eligió 5 y se buscó tratar de explicar y ver cómo esa normativa de eficiencia energética se traduciría a una mejor información a los consumidores. Está relacionado también con el buen uso de nuestra energía.

**ASISTENCIA Y COOPERACIÓN TÉCNICA EN LA MATERIA**

- CANADÁ: Guía de Buenas Prácticas Regulatorias que contiene una guía básica de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).
- CANADÁ: 2 pilotos de AIR, "Casco para motocicletas" y "Termómetros".
- El AIR sobre casco se ha considerado para la elaboración de la Res. MIC N° 1434/22 reglamentaria del Decreto N° 7627/2017 que crea el registro de fabricantes e importadores de cascos.
- MÉXICO (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria), donde instituciones reguladoras pudieron conocer la experiencia de México en la Materia.
- BID: 2da edición del Curso de Análisis de Impacto Regulatorio.
- BID- PORTUGAL, en su componente II de Mejora Regulatoria.



Dentro de los componentes, recibimos una cooperación actualmente con Portugal y pudimos hacer que los técnicos del Paraguay, del Ministerio de Hacienda, del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN), de la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria (DINAVIS), del MIC, pudieran participar para ver como un país pequeño, pero bastante ordenado en los últimos años, como lo es Portugal, utiliza las buenas prácticas regulatorias. Portugal además es un país con un gobierno, donde el Primer Ministro tiene una fuerte incidencia en el parlamento, entonces se han tomado el tiempo en analizar cada normativa, si es

**ACCIONES REALIZADAS Y EN CURSO:**

**COMPONENTE II: Mejora Regulatoria**

- Misiones técnicas para el intercambio de experiencia.
- **Adaptación de la herramienta de Inteligencia artificial:** en vistas del interés del gobierno de Paraguay en la herramienta IA<sup>2</sup>AI desarrollada por Portugal (que permite la identificación y cuantificación automática de los costos administrativos de regulaciones).





o no pertinente y hacer un buen análisis impacto regulatorio e ir depurando las normativas que no sirven. Dentro de las buenas prácticas y de análisis impacto regulatorio ellos han desarrollado a finales del año pasado, una inteligencia artificial para analizar esto. Una inteligencia artificial que el año pasado nos parecía algo muy lejano este año ya es algo normal.

¿Cuál fue el avance en Portugal? Ellos desarrollaron una herramienta de inteligencia artificial que nos permite cuando uno quiere legislar o hacer una normativa sobre algo, empieza a dar los costos por sectores, por tipo de empresas, los beneficios, entonces hace como un escáner y una radiografía y da un resultado del impacto que puede tener esa normativa. Entonces ellos han aceptado ampliar la cooperación, nos han donado ese software, se hizo un convenio con la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y en este momento se está cargando ese software para que pueda estar a disposición de los hacedores de políticas el día de mañana y que cualquier intención de analizar esta normativa podamos hacerlo utilizando esta herramienta de inteligencia artificial.

Un caso práctico, con otra cooperación canadiense que hemos gestionado y obtenido en los últimos tiempos, hemos conseguido ver un proyecto de mejora regulatoria para 2 componentes, siendo uno de esos componentes el casco de motocicleta. Se decidió hacer un proyecto piloto, usando la herramienta de Análisis de Impacto Regulatorio, cuando eso se tenía un modelo sin inteligencia artificial, y se utilizó para poder analizar cómo impactaba una normativa más rigurosa de los cascos y estas son las conclusiones a las que hemos llegado.

Se hizo un grupo de trabajo interinstitucional en todos estos temas, y uno de los grandes problemas que se tiene es que, cualquier decisión económica o normativa está fragmentada en el ám-

**CASO PRACTICO:**

### Análisis de Impacto Regulatorio Cascos de Motocicletas

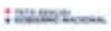


Proyecto de AIR sobre cascos de motocicleta

En el marco de un proyecto de **Cooperación Técnica con el Gobierno de Canadá**, se trabajó la **Mejora Regulatoria** en el diseño e implementación de reglamentos técnicos.

Entre las Buenas Prácticas Regulatorias está el uso del **Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)**, una herramienta para mejorar la calidad de las intervenciones.

Se realizaron dos proyectos piloto de AIR, uno de ellos sobre **cascos de motocicletas**.


### PROYECTO PILOTO DE AIR SOBRE CASCOS DE MOTOCICLETAS

Se determinó hacer un análisis (AIR) sobre un tema real, alguna problemática que requiera atención por parte del Gobierno de Paraguay.

Se buscó un tema con impactos relevantes para la sociedad, a fin de mostrar la utilidad de hacer el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

El tema de cascos ya ha sido discutido para una posible intervención en el pasado y se definió que era un buen ejemplo para hacer un análisis previo a la toma de decisión.









### DESARROLLO DEL PROYECTO PILOTO DE AIR

- ✓ Establecimiento de un Grupo Técnico con expertos de tres instituciones relevantes para la temática: MIC, INTN y ANTSV, quienes fueron responsables por buscar información y datos, así como analizar la problemática
- ✓ 33 reuniones técnicas entre septiembre 2020 y mayo 2021
- ✓ Reuniones con actores relevantes (CIPAMA y Touring)
- ✓ Condujimos la aplicación metodológica con participación de varios actores, incluidos usuarios



bitio de intervención o de pertinencia de varias instituciones, por lo que a veces hay que romper esos compartimientos estancos y animarnos a trabajar juntos. En este caso se trabajó con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, con el INTN, donde se realizó una serie de reuniones, más de 33 reuniones técnicas

más las reuniones políticas, también se incorporó al gremio de automotriz, al touring club y con esta amplia participación se aplicó la metodología, definición del

problema, el objetivo de la intervención, que opciones teníamos de desde no hacer nada hasta aplicar una normativa más rigurosa para los cascos.

### PASOS EN EL AIR

Todo AIR tiene pasos y una metodología propia. El reporte final contiene:

- ✓ Definición del problema
- ✓ Objetivos de la intervención
- ✓ Opciones para intervenir
- ✓ Análisis de impacto de cada una de las opciones
- ✓ Conclusión (opción preferida)
- ✓ Implementación y monitoreo de la opción preferida
- ✓ Reporte del proceso de consulta



Los siniestros viales son uno de los problemas más importantes que tenemos hoy en día de salud pública, en Paraguay en particular y en el mundo en general. La cantidad de personas por año que sufren esto representan una cantidad importante y un peso importante en la economía de los países.

### DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

¿Por qué es necesario intervenir?

- Los siniestros viales representan una de las más importantes causas de mortalidad y morbilidad en todo el mundo, convirtiéndose al mismo tiempo en un problema de salud pública y de la economía.
- Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el mundo mueren alrededor de 1.35 millones de personas, de las cuales la mayoría son motociclistas, lo cual genera un daño a la economía del 3 a 5 por ciento del Producto Interno Bruto.





### Fallecidos en siniestros viales por tipo de usuario, 2019

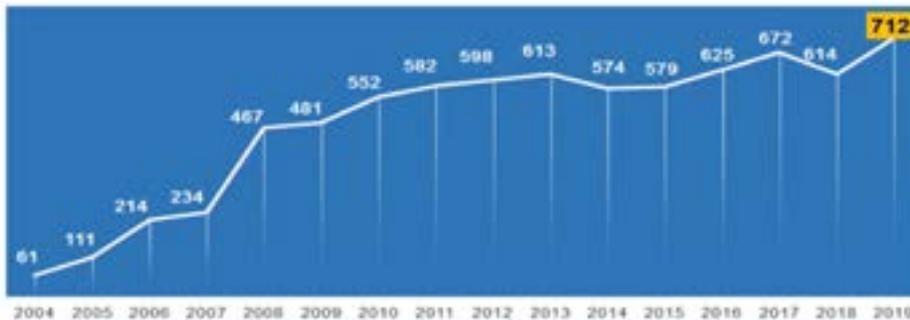
Tipo	Total	%
Peatón	275	21,3
Ciclista	8	0,6
<b>Motociclista</b>	<b>712</b>	<b>55,1</b>
Automóvil	158	12,2
Camioneta o furgón	32	2,5
Transporte de carga pesada	16	1,2
Autobús	2	0,2
Otros	89	6,9
<b>Total</b>	<b>1.292</b>	<b>100</b>

En Paraguay, más de la mitad de las personas que fallecen en siniestros viales son motociclistas.

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)/ DIGES/DES. Subistema de Información de Estadísticas Vitales (SIEV, 2019).

Dentro de los siniestros en Paraguay, identificamos que la mayor parte correspondía a los siniestros de motociclistas.

### Evolución anual del número de fallecidos de ocupantes de motocicletas a causa de siniestros viales, 2004-2019



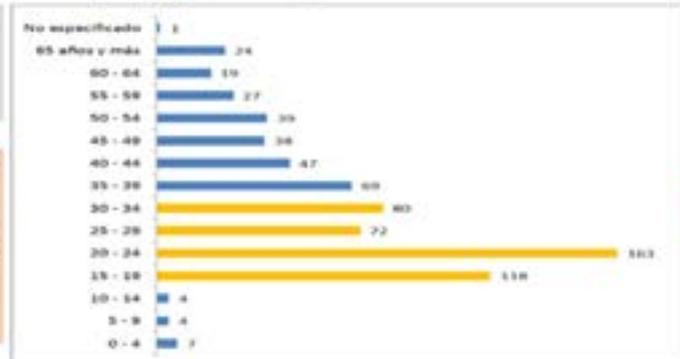
Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)/ DIGES/DES. Subistema de Información de Estadísticas Vitales (SIEV, 2004-2019).

Esto vino aumentando con el tiempo, aquí se observan datos reales en el tiempo, la cifra de los fallecidos, después tenemos la gente que no falleció, pero con serios problemas de salud y por desglose mucha gente joven que queda con problemas en el tiempo.

### Fallecidos a causa de siniestros viales en motocicletas según grupo etario, 2019

Total de fallecidos 1.292 personas.  
Promedio mensual 108 personas.

Para el país, es una pérdida social incalculable.  
En 2019, el mayor número de fallecimientos a causa de siniestros viales se dio en el grupo de edad de 15 a 34 años, población altamente joven.



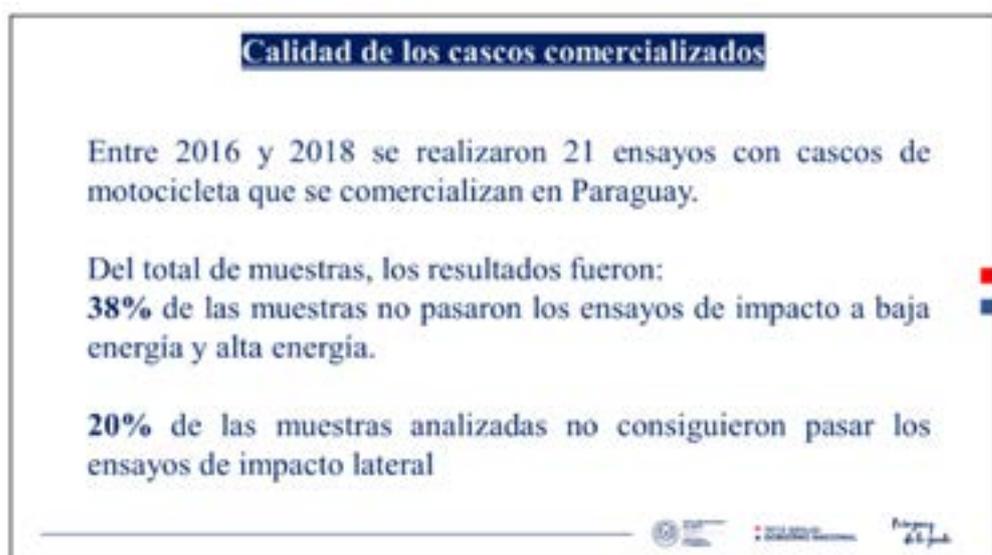
Fuente: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)/ DIGES/DES. Subistema de Información de Estadísticas Vitales (SIEV, 2019).



De la cantidad de personas atendidas por lesiones viales, un porcentaje importante, casi 3/4 corresponden a motociclistas, de eso otra vez, de las que han fallecido, algunas a pesar de tener casco, es posible que el casco no haya sido eficiente.

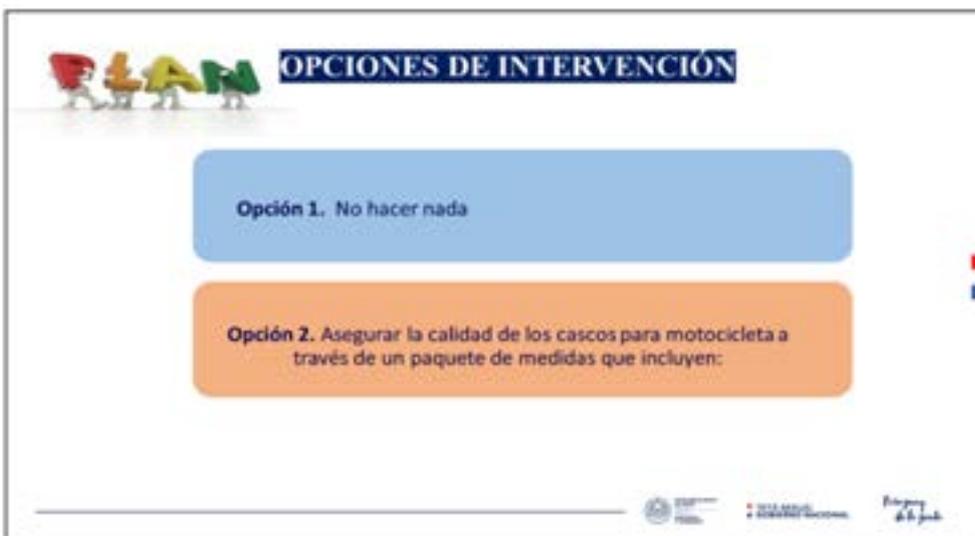


De la cantidad de cascos, el 38% de ellos no pasaron los ensayos bajo impacto, es decir, no eran adecuados y también un 20% de los impactos laterales.





Aquí vemos el árbol de problemas, en el centro está la mala calidad de los cascos utilizados por los motociclistas, que fue lo que identificamos y sobre eso están las consecuencias en la salud pública, en las personas y fuimos hacia atrás para ver las causas.





- **Elaboración e implementación de un reglamento técnico, incorporando requisitos de seguridad con base en la Norma en Aplicación PNA 21 043 09 “Cascos de Protección para Usuarios de Motocicletas. Diciembre/2009”**
- **Campañas de educación vial** para informar sobre la calidad de los cascos y el nuevo reglamento técnico en vigor, la importancia de adquirir productos que cuenten con el sello de calidad y los **mecanismos de denuncia que existen para hacer reclamaciones y reportar incumplimientos.**
- **Promover la participación de los consumidores** a través de denuncias por incumplimientos a las especificaciones técnicas de los cascos.



### **Puntos principales de la propuesta de Reglamento Técnico**

- Registro de fabricantes e importadores de cascos de protección “Clase Turismo” (“T”).
- Licencia Previa de Importación para las Partidas Arancelarias NCM 6506.10.00 – Cascos de Seguridad; así como los mecanismos para casos excepcionales o ciertas situaciones contempladas en la importación.
- Requisitos para la evaluación de la conformidad, esquemas de Certificación:
  - \*Tipo 1B. Ensayo de lote.
  - \*Tipo 2. Ensayo de tipo y vigilancia
- Etiquetado.
- Plazo de adecuación para cumplir con el reglamento técnico para el fabricante, importador y el comercializador.



Finalmente, el objetivo de la intervención que proponemos y las opciones desde no hacer nada hasta asegurar la calidad de los cascos que hay en el mercado a través de un paquete de medidas que incluían reglamentos técnicos, requisitos de calidad, campañas de educación vial y terminábamos con cascos con un adhesivo que en estos momentos se está trabajando. El registro de fabricante ya se ha establecido, la licencia previa ya se ha determinado, los tipos de ensayo y se está trabajando con la Agencia Nacional para ver el tipo de calcomanía, el etiquetado que tiene que tener.



Resumiendo, un poco todos los resultados, si no hubiésemos hecho nada estaríamos en el punto verde, con bajo niveles de seguridad, bajo niveles de efectividad, bajos costos de cumplimiento, pero la línea azul nos muestra la opción 2 donde tiene costos de cumplimiento más elevados, costos de implementación, costos sociales, pero también tenemos una mayor seguridad y efectividad.

**IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO**

- ✓ Preparación de un reglamento técnico que incluya el registro de empresas importadoras de cascos para motociclistas y una serie de obligaciones técnicas que están ya delineadas en la Norma en Aplicación PNA 21 043 09 de Cascos de Protección para Usuarios de Motocicletas, de diciembre de 2009
- ✓ Diseño de una campaña de información y educación para los motociclistas a cargo de ANTSV
- ✓ Fortalecer mecanismos de denuncias sobre no cumplimiento de los cascos
- ✓ Diseño de un mecanismo de vigilancia de mercado

El resultado final es que los beneficios superan a los costos, por lo tanto, se ha establecido vía decreto unas exigencias para tener una mayor calidad en los cascos, pruebas en los lotes y una calcomanía que se va a controlar, que deben tener los cascos y las personas que lo utilizan y que garantizan que en casos de siniestros esas personas puedan tener mayores probabilidades de supervivencia y de menores daños.



**LECCIONES APRENDIDAS**

- ✓ El uso de AIR requiere de tiempo y dedicación, pero es un paso importante en la preparación de reglamentos técnicos. Debe ser parte integral del trabajo de los reguladores para mejorar la calidad de sus intervenciones
- ✓ Apoyo político es fundamental para garantizar que la información del AIR contribuye a tomar mejores decisiones
- ✓ Hacer el proceso regulatorio más participativo desde el inicio de la definición del problema ha sido muy importante. Los actores afectados deben sentirse partícipes del proceso. Eso ayudará en conseguir mayor cumplimiento a la decisión final que sea adoptada. Sería importante tener una consulta pública sobre el AIR.
- ✓ El reporte de AIR preparado dará mejor sustento técnico a la decisión que será tomada por los reguladores y facilitará el diálogo con los actores relevantes.



Las lecciones aprendidas, es que el Análisis de Impacto Regulatorio como una herramienta requiere tiempo, dedicación, capacitación, requiere un apoyo político, es política no solamente economía. Desde la economía fomentamos y proponemos las políticas, pero no debemos quedarnos solo en eso.

**Lucía Quesada**

## **Regulación para la competencia: Desafíos y herramientas para promover la competencia en los mercados**

Profesora de tiempo completo del Departamento de Economía y directora de gestión académica de la Universidad de San Andrés. Es doctora en Economía de la Universidad de Toulouse, tiene una maestría en teoría económica de la Universidad de Toulouse, una maestría en política económica de la Universidad de Buenos Aires y una licenciatura en economía de la Universidad de Buenos Aires. Anteriormente, fue la directora nacional de promoción de la competencia en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, en Argentina. Fue economista senior en Compass Lexecon de 2012 a 2016, donde trabajó asesorando a clientes en temas de competencia y regulación, así como en el cálculo de daños.

Trabajó en varios sectores económicos, tales como electricidad, puertos, petróleo y gas, acero, gestión de residuos y alimentos y bebidas. Es autora de varias publicaciones relacionadas con la competencia y la regulación, incluyendo artículos sobre intermediarios de certificación, reputación como disuasivo de colusión, contratos petroleros y renegociaciones de contratos. Ha sido profesora de microeconomía, organización industrial y teoría de contratos en la Universidad Torcuato Di Tella, HEC School of Management, la Universidad de Wisconsin-Madison, la Universidad de San Andrés y la Universidad de Buenos Aires.

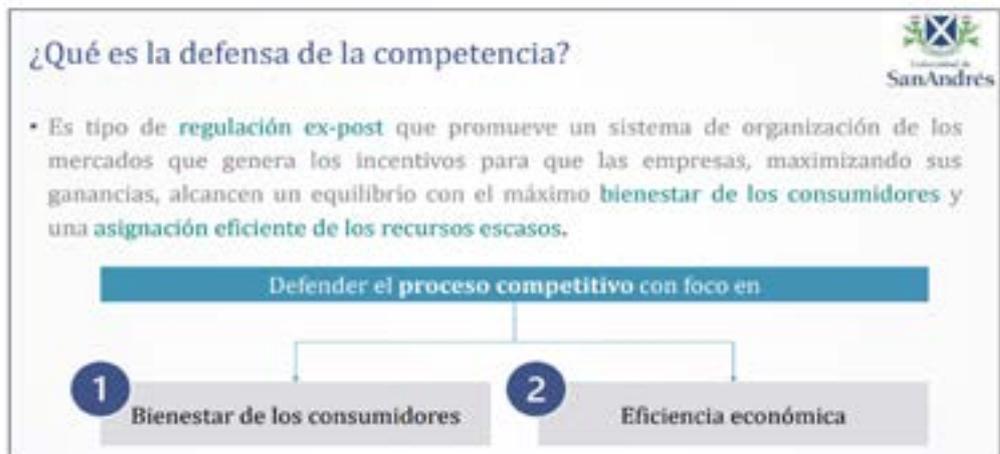


## Lucía Quesada

### REGULACIÓN PARA LA COMPETENCIA: DESAFÍOS Y HERRAMIENTAS PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS

Esta oportunidad de hablar de las instituciones y de discutir qué tipo de instituciones queremos para nuestros países es un paso importante para ir por la buena senda. En este sentido, la regulación de la competencia tiene que ver con generar las condiciones en la economía para que los beneficios de la competencia se materialicen. Es un tipo de regulación un poco distinta de las regulaciones a las que uno está acostumbrado a pensar, porque es una regulación de tipo ex-post de conducta. Uno mira qué están haciendo las empresas y si lo que hacen favorece la competencia, como es el ejemplo del caso de Microsoft mencionado por el profesor Robinson, el cual, con todas las buenas cosas que generó en la economía, pretendía ser un monopolio y no abrirse a la competencia.

La regulación de la competencia, además, tiene la característica de que es una regulación de tipo transversal, es decir que atraviesa toda la economía y a todos los sectores, por lo que es una regulación que podemos pensar como global en la economía. El punto del foco de la regulación de la competencia es garantizar el proceso competitivo para que sus beneficios lleguen al bienestar de los consumidores y a la eficiencia económica.

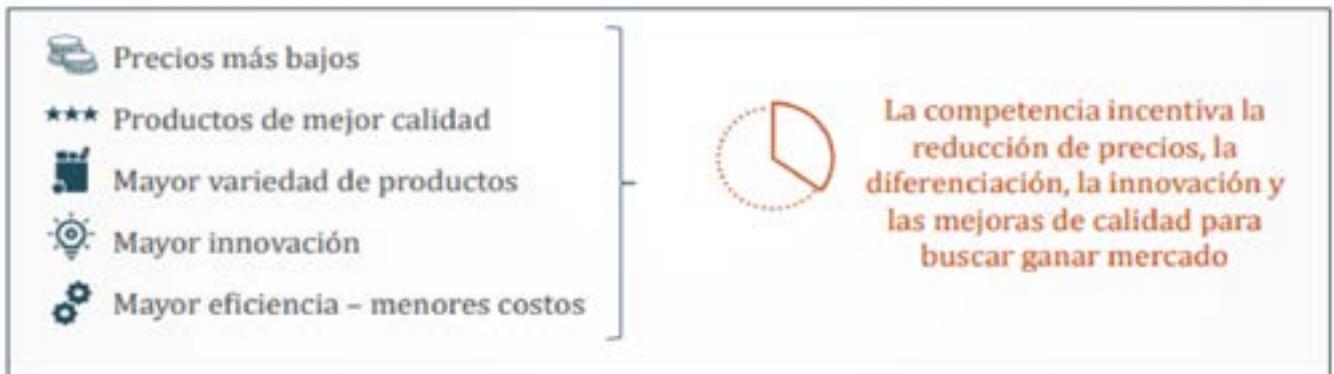


En general, los economistas sabemos que los mercados competitivos tienen buenas características y buenas propiedades, muchas veces los mercados que uno observa no son realmente competitivos y la regulación de la competencia lo que hace es tratar de fomentar y generar esa competencia en los mercados que trae todas esas buenas propiedades.

La competencia estimula la eficiencia y genera mayores opciones para los consumidores. En cuanto a los beneficios que nos trae la regulación de la competencia, tenemos que, como parte del proceso competitivo, el hecho de que las empresas luchen por ganar más mercado, eso lo que genera es que tengamos productos con precios más bajos, de



mejor calidad, una mayor variedad de productos, mayor innovación en términos de nuevos productos, innovación en términos de mejores procesos y reducciones en los costos.



Todo esto, que se traduce en mejores productos y productos más baratos para nuestros consumidores, es lo que en definitiva ganamos con esta regulación de la competencia. Por supuesto que estos beneficios para los consumidores a veces no están alineados con los beneficios para las empresas, que como Microsoft prefieren ser monopolios y no competidores. Es por eso que es importante la regulación de la competencia, para generar las condiciones para que las empresas puedan innovar y puedan sacar nuevos productos, pero al mismo tiempo no se conviertan en monopolios.

La pregunta que surge en este punto es: ¿Por qué regular la competencia en lugar de directamente regular los mercados? Claramente regular la competencia es más barato, porque necesitamos menos información, es simplemente generar las condiciones para que las mismas fuerzas del mercado, que son las que tienen la información que se necesita, sean las que generen los beneficios. Por otra parte, en algunas circunstancias el hecho de que haya empresas que tienen ganancias extraordinarias es justamente lo que genera que un mercado funcione bien, lo que atrae las inversiones en esos sectores y lo que hace que en definitiva el mercado ajuste y que los beneficios de la competencia se materialicen.

Entonces el foco de la defensa de la competencia es entender cómo generar bajas barreras a la entrada a los mercados, para que cuando se observen ganancias extraordinarias nuevas empresas puedan entrar rápida-





**Las reuniones del Mercosur son un claro ejemplo, pero a un nivel un poco más global, las reuniones de la OCDE o de la Red Internacional de Competencia (ICN) son las que generan este tipo de acuerdos y este tipo de reglas y recomendaciones de buenas prácticas que los países pueden seguir.**

mente para aprovechar esas ganancias y el beneficio se termine trasladando a los consumidores.

La defensa de la competencia es antigua en la historia de las economías en el mundo, pero en los últimos años ha tomado envergadura realmente global. Se observa un crecimiento enorme en la cantidad de países que tienen leyes de competencia implementadas y autoridades de competencia que hacen cumplir esas leyes. Paraguay es un país relativamente joven en términos de defensa de la competencia, y en reuniones en el contexto del Mercosur con las autoridades de competencia de los otros países miembros, vimos que Paraguay tiene un afán de generar cosas nuevas, de contar con las instituciones correctas y de aprender de las experiencias de los demás países.

La defensa de la competencia es un área muy particular, ya que existen foros importantísimos de discusión donde se generan acuerdos bastante globales sobre cuáles son las buenas prácticas y cómo deben llevarse a cabo las actividades de defensa de la competencia. Las reuniones del Mercosur son un claro ejemplo, pero a un nivel un poco más global, las reuniones de la OCDE o de la Red Internacional de Competencia (ICN) son las que generan este tipo de acuerdos y este tipo de reglas y recomendaciones de buenas prácticas que los países pueden seguir.

En cuanto a lo que son las herramientas de la defensa de la competencia, en la comisión en Argentina hablábamos de la regla de las 3 P. La primera P, de la penalización de las conductas anticompetitivas, la regulación de los carteles y de las conductas de abuso de posición dominante.

La segunda P, de la prevención de la concentración de los mercados que se consigue a través del control de las fusiones y adquisiciones a una escala razonable para evitar las concentraciones que pueden generar efectos anticompetitivos.

Y la última P, de la promoción de la competencia, que lo que intenta es una política proactiva de crear cultura de competencia tanto en las empresas, en la sociedad en general e incluso en otras instituciones del Estado.

Dentro de la promoción de la competencia una herramienta muy importante es la de los estudios de mercado. Los estudios de mercado lo que

intentan hacer es entender dónde están las barreras a la competencia en cada uno de los mercados posibles. Volveré sobre este punto más adelante.

Para una autoridad de competencia existen muchos desafíos de distinto tipo. Quiero mencionar aquí tres grandes desafíos.





En primer lugar, tenemos el desafío con respecto a los principios que tiene que respetar la autoridad de competencia. Un principio importante es la independencia política, que muchas veces resulta difícil de conseguir, ya que en general nuestras autoridades de competencia son autoridades administrativas y tienen relación con la política, pero la independencia política es fundamental para que las decisiones de la autoridad sean previsibles y sigan una regla clara. Por otro lado, la solidez técnica que tiene que ver con quiénes son, cuál es el perfil de las personas que toman estas decisiones y hasta qué punto no solamente son políticamente independientes sino además económicamente solventes. Y desde el punto legal, la cuestión del debido proceso en los procedimientos de investigaciones de conductas anticompetitivas.

Por otro lado, se encuentran los desafíos con respecto al poder Judicial, que cumple una función importante en cómo hacer cumplir estas normas de competencia y como respaldar o no, según corresponda, las decisiones de la autoridad administrativa.

Y, por último, un desafío importante con respecto a la sociedad en general, que tiene que ver con quiénes se benefician de la política de competencia y también con las otras instituciones del Estado que quizás necesitan entender que la política de competencia es un complemento de lo que están haciendo.

Volviendo a los estudios de mercado, con esta herramienta se intenta entender cuáles son las barreras a la competencia que existen en distintos mercados. El primer objetivo relevante de los estudios de mercado, es entender cuáles serían las reformas necesarias para eliminar o reducir al máximo posible las barreras innecesarias, que pueden ser regulatorias o de otra índole, pero que en cualquier caso están entorpeciendo la competencia.

Un segundo objetivo muy importante de estos estudios de mercado es mejorar el conocimiento de un determinado sector o mercado. Como mencionaba antes, la política de competencia es transversal y lo que no tenemos las autoridades de competencia es *expertise* en los distintos mercados que nos toca analizar porque son muchos. Los estudios de mercado nos ayudan a adquirir un poco de *expertise* en los mercados y eso ayuda a mejorar el análisis de las conductas anticompetitivas, pero además genera externalidades quizás hacia otras áreas de las políticas públicas.

Finalmente, los estudios de mercado también nos permiten detectar aquellos casos en los que existen indicios de posibles conductas anticompetitivas que vamos a querer atacar con las herramientas propias de la autoridad de competencia.





Entonces un estudio de mercado puede tener varios tipos de resultados, por ejemplo,

- Se puede identificar un problema regulatorio y en ese caso la acción correspondiente es la recomendación para solucionar ese problema regulatorio;
- Se pueden identificar problemas que no son de defensa de la competencia, que son de otro ámbito, por ejemplo, de defensa del consumidor y entonces corresponde derivar a la autoridad competente para que solucione ese problema por su lado;
- Se pueden detectar problemas de conductas anticompetitivas en cuyo caso corresponde iniciar un procedimiento sancionatorio para resolver ese problema.

**Posibles resultados**



 Problema detectado	 Acción	 Resultado clave
Problema regulatorio	Recomendaciones de cambios / propuestas Concientizar reguladores/stakeholders	Abogacía y cambios regulatorios
Problema de defensa del consumidor	Derivar a autoridad competente Actividades de difusión / concientizar consumidores	Concentración de participantes del mercado
Problema de conductas anticompetitivas	Iniciar investigación Clarificar la ilegalidad de ciertas prácticas	Acciones de enforcement
Problema de estructura de mercado	Remedios estructurales / Regulaciones	Cambios estructurales
No se encontraron problemas	Difusión: explicación sobre funcionamiento del mercado	Mejorar conocimiento del mercado

Para terminar, les muestro algunos estudios de mercado que hicimos en la autoridad de competencia en Argentina. Se estudiaron varios sectores con diversos resultados, pero todos ellos contribuyeron de alguna manera a entender mejor los problemas que aparecían en cada uno de esos sectores, pensar posibles soluciones y así mejorar las condiciones de competencia.



**Hernán Colmán**

## Regulación Financiera

Es Superintendente de Bancos del Banco Central del Paraguay - BCP, desde 2013. Director de la Región Cono Sur de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA), desde 2022. Previamente, en el BCP, ejerció los cargos de Gerente de Mercados Financieros, Director del Departamento de Operaciones de Mercado Abierto y del Fondo de Garantía de Depósitos.

Master en Administración de Empresas, por INCAE Business School y Programa de Intercambio con la University of Saint Thomas, Minneapolis, Minnesota, USA. Licenciado en Ciencias Contables por la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Egresado del Programa de Formación de Instructores en Educación Económica del Consejo de Educación Económica (CEE) de USA. Post Grado en Didáctica Universitaria por la Universidad Nacional de Asunción. Docente Universitario en cátedras de las ramas de Economía, Administración y Finanzas.



## Hernán Colmán

### REGULACIÓN FINANCIERA

Si bien el Banco Central es una institución que tiene varios roles, aparte de la perspectiva de política monetaria, también tiene obligaciones y facultades en el ámbito regulatorio. En la implementación de política monetaria debe realizar operaciones de mercado, operaciones de dinero y de cambios, entonces también emite regulación en este ámbito. Tiene dos órganos de supervisión, tanto la Superintendencia de Bancos como la de Seguros, ambos ámbitos también de regulación. También tiene bajo su competencia reglamentar el sistema de pagos y todas las infraestructuras en esa materia y, algo no menor también, el Fondo de Garantía de Depósitos que cuenta con un esquema de resolución bancaria. A su vez, la regulación financiera es un ámbito muy amplio, que no solo abarca la perspectiva del Banco Central, sino también la perspectiva de otros órganos reguladores y supervisores, como lo son el Instituto Nacional de Cooperativismo y la Comisión Nacional de Valores.

#### Regulación Financiera: Fundamentos – Objetivos

Desde el punto de vista de la fundamentación, recordemos que el sector financiero, tanto el mercado como sus agentes, toman depósitos y hacen intermediación directa o crean el mercado para que oferentes y demandantes se reúnan, por lo que realizan una función importantísima para la economía, para las empresas, las familias y las personas. Porque imagínense que hubiese sido tan ineficiente que tengamos que estar encontrándonos todos en la calle para poder colocar en plazos diferentes, en monedas diferentes y con riesgos y volúmenes diferentes.

También, debemos reconocer que esos depositantes o inversores tienen una escasa capacidad de monitoreo, por lo que tienen que dedicarse a otras actividades, tanto comerciales como familiares. Las empresas que se dedican al

sector financiero tienden a asumir riesgos, a veces excesivos, y cuando la gestión de riesgo no permite reconocer y mitigar esos riesgos puede haber situaciones de quiebra o también puede haber riesgos de contagio en el sistema.



### Mercados y Agentes financieros

Importantes y frágiles

- Claves en la asignación de recursos y sistema de pagos.
- Sin mercados ni agentes financieros, sería difícil/costoso conectar ambos tipos de agentes (ineficiencia)
- Depositantes tienen escasa capacidad de monitoreo
- Incentivos a asumir riesgos excesivos
- Proclives a las corridas de depósitos y contagio
- Crisis sistémicas son frecuentes
- La quiebra destruye valor e incide negativamente sobre el *efecto riqueza*

**Necesidad de regulación**



No podemos olvidar que los problemas tradicionales de los mercados de información asimétrica también están presentes. En el punto de vista de selección adversa generalmente ante el riesgo, las entidades aumentan el crédito, y es ahí donde los proyectos más seguros y menos rentables no son financiados, y al final son seleccionados aquellos proyectos más riesgosos. Durante el proceso también aparece el riesgo moral, es decir el comportamiento indeseado después de que se obtenga el crédito, o el problema de agencia en el caso de los inversores y dónde se está colocando capital. Y posteriormente se tiene la verificación costosa.

### Información Asimétrica

**Es la característica fundamental de mercados financieros y principal fuente de ineficiencia.**

**Se manifiesta antes, durante y después de acordado el contrato entre las partes:**

- antes: *selección adversa*
- durante: *riesgo moral - problema de agencia*
- después: *verificación costosa*

Entonces, bajo todo ese esquema podemos resumir que los objetivos principales en materia de regulación financiera tienen que ver con promover la estabilidad del sistema financiero ante estas fragilidades. Los prudenciales, que consiste en mantener la seguridad y solvencia de estas entidades particulares, esto es desde el punto de vista micro, pero también se puede ampliar desde el punto de vista macro prudencial. Y por último, la protección a estos consumidores que muchas veces no son sofisticados y no tienen la capacidad de estar representados.

### Objetivos de la Regulación

- **Sistémicos:** promover la estabilidad del sistema financiero
  - fragilidad (corridas y pánicos) y costo social de las crisis bancarias
- **Prudenciales:** mantener la seguridad y solvencia de las entidades financieras
  - riesgo moral
- **Protección al consumidor**
  - consumidor atomizado y poco sofisticado en un mercado con asimetrías de información (dificultad para evaluar la relación riesgo / retorno)



Entonces, ¿cómo mitigamos, y protegemos de, estos riesgos? A través, de una red de seguridad.



Si bien el tema principal es la regulación, su eficiencia está, no solamente en contar con leyes y reglamentos, sino también en la capacidad de hacerlas implementar, de su aplicación. Entonces, por un lado, tenemos en materia preventiva, la existencia de esta regulación prudencial pero también la capacidad de un órgano de controlar y supervisar el efectivo cumplimiento, y cuando tenemos algunas situaciones, ciertos inconvenientes, cuando no todavía estamos ante una situación de quiebra, la posibilidad de que haya un prestamista de última instancia; o si ya hay una entidad fallida, procedimientos claros - con certeza - de cómo se van a resolver esas situaciones.



Pasamos también de una red de estabilidad a una de seguridad completa, cuando hablamos ya de la necesidad de que no solamente estos actores estén presentes, sino que coordinen y contribuyan de manera constante a la coordinación de esos esfuerzos, ahí entonces ya amplia-



mos y tenemos al Ministerio de Finanzas, para situaciones más sofisticadas, más complejas y de riesgo sistémico.



Esta complementariedad de política requiere una visión mucho más amplia. En ese contexto, en el 2019, a través de un decreto, se crea un Consejo de Estabilidad Financiera, donde están presidiendo los comités superiores, el presidente del Banco Central, en tiempos de paz - digamos - y en situaciones de crisis la presidencia del comité la lleva el Ministerio de Hacienda, y por debajo tiene 3 subcomités donde estamos el Banco Central, sus órganos de supervisión, el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), la Comisión Nacional de Valores (CNV) y por el momento el Fondo de Garantía de Depósitos de entidades financieras, hasta que contemos con una para el sector cooperativo, pero lo importante es que recordemos que no se puede hacer exitosa esa red si no están trabajando de manera coordinada.

### Mejores prácticas de Regulación y Supervisión Financieras

Entonces, ¿en qué nos basamos para tener el diseño institucional adecuado, los sistemas, el desarrollo de capacidad y herramientas? Para ello, necesitamos tener alguna referencia.





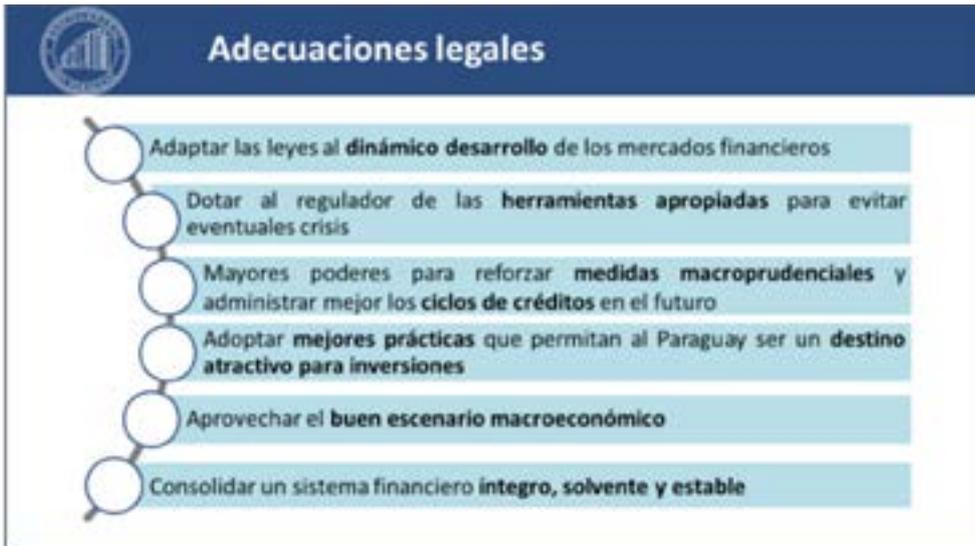
En materia de intermediación, lo tenemos al Instituto de Estabilidad Financiera, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, en ámbitos del mercado de valores le tenemos a IOSCO, al Consejo de Estabilidad Financiera que incorpora también - no solamente a los sectores de seguros - al famoso Shadow Banking y todas estas otras empresas que están empezando a participar dentro del sector financiero, tenemos a la Asociación Internacional de Seguros de Depósito; todos son en realidad Standard-setters, están siempre definiendo estándares y buenas prácticas que podemos seguir.

En materia de supervisión bancaria, se une a los Principios de Supervisión Efectiva los Acuerdos de Capital, estos son los tan famosos Acuerdos de Basilea 1, 2, 2.5 y ahora 3, que por esta cuestión de pandemia se prorrogó un poco su implementación, pero en realidad son acuerdos que buscan que el nivel de capital, o la forma de prevenir y definir los incentivos apropiados sea a través de un enfoque sensible que puedan recoger el riesgo y trasladar eso en la gestión de las entidades y otras regulaciones, guías y productos.

Pero, ¿cómo uno sabe cómo está el país? Uno puede hacer una autoevaluación, pero tiene el sesgo de una incorrecta evaluación, también tiene la revisión de pares, pero otra herramienta importante a nivel internacional es el Programa o Evaluación FSAP, que lo realizan de forma conjunta el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, pedimos una primera evaluación, la del 2005.



Se ven los resultados de la evaluación FSAP 2005, solamente un 16% de cumplimiento de estas mejores prácticas. Después de un esfuerzo titánico a nivel reglamentario, como también de todos los actores que participan del proceso y del sector financiero, en la evaluación FSAP 2010 - publicado en el 2011 - pudimos subir ese cumplimiento de un 16% a un 63%, pero no nos quedamos cómodos ahí, porque necesitábamos hacer algunos ajustes.



Entendíamos que más allá de la capacidad regulatoria del Banco Central, la INCOOP y la CNV, necesitábamos realizar ciertos ajustes. En el ámbito del Banco Central se buscó adecuar las herramientas legales para poder incorporar medidas macro prudenciales, los conceptos de proporcionalidad, que no existían en la ley, ahora si lo tenemos, la capacidad del Banco Central de hacer ajustes más rápidos y oportunos en aquellos elementos, y ratios, que ya estaban en la propia ley.

Y lo otro es, no solamente hablar de solvencia y estabilidad del sistema financiero, sino también incorporar el concepto de integridad. Todo eso nos llevó a un proceso, de una larga historia de ajustes regulatorios, vemos que se acabó la capacidad regulatoria entre el 2005-2012, y se emitieron las leyes: en el 2016 se pudo sacar la modificación a la ley bancaria, en el 2018 pudimos sacar la actualización de la carta orgánica para poder dar las atribuciones apropiadas al Banco Central. En el 2017 tuvimos la actualización de la ley de Mercado de Valores. En el 2019, 2020 y 2021 no paró la producción legal, más de una decena de leyes y modificaciones permitieron que en la evaluación de GAFILAT, Paraguay hoy esté evaluado como uno de los países con mejor cumplimiento técnico, que dice tener las normas y leyes, ahora tenemos espacio de mejora en todo lo que es efectividad, que ya es cuestión de cumplimiento.

En ese proceso también tenemos otras leyes importantes que parecen no ser tan relacionadas al ámbito financiero pero que tienen un impacto en cómo se hacen los





negocios financieros: la de empresa por acciones simplificadas, tenemos la nueva ley de protección de datos personales crediticios, con eso se institucionaliza la figura del buró de información crediticia, que de nuevo cae bajo la reglamentación del Banco Central.

Un tema no menor, es la ley de los servicios de confianza digitales que va a traer muchas posibilidades de autenticación, identidad y seguridad en las transacciones, y que lo seguimos trabajando muy fuertemente con el Ministerio de Industria y Comercio.



### Principios regulatorios

- La regulación debería ser diseñada para mitigar algún problema bien definido.
- La regulación debería concentrarse en temas de “seguridad” y “protección” por sobre temas de “precios.”
- La regulación **no debería impedir** el desarrollo de valiosas innovaciones.
- La regulación debería ser **eficiente**.
- La regulación debería ser **justa**.
- La regulación **no debería dejar vacíos** donde importantes actividades que deberían ser reguladas escapen a la regulación (arbitraje).
- Diferentes regulaciones **no se deberían superponer** las unas a las otras.

Si bien desde el 2016 ya teníamos un reglamento nacional para elaboración de normativas, en el 2020 en el Banco Central, a fin de dar certeza regulatoria y tener un proceso adecuado sobre los sistemas de pago, sectores de seguros y de bancos, también contamos con nuestro propio reglamento para la elaboración de normativas, tenemos el esquema de fundamentación. En este esquema debemos recorrer todos estos principios regulatorios, sin que ello impida el desarrollo de nuevos negocios o de las innovaciones. Este esquema debe ser eficiente y justo, no se deben superponer normas. También se establece cual es el mecanismo para realizar adaptaciones de normas, como también compilar todas esas normas de una buena manera. Finalmente, toda regulación siempre debe atacar un problema bastante definido.



### Instrumentos regulatorios

- **Capital. cubre pérdidas inesperadas y mitiga el riesgo moral.**
  - Capital económico y capital regulatorio.
  - Responsabilidad patrimonial neta mínima. Forma de cálculo. Responsabilidad básica, apalancamiento y capital por Riesgos.
  - Riesgo de crédito, mercado y operativo. Modelos internos.
  - Tier I y Tier II
- **Requerimientos de presentación y publicación de información. Transparencia**

Los instrumentos regulatorios tradicionales seguirán probablemente por mucho tiempo, los clásicos que tienen que ver con capital y como a través de esas medidas de capital y su cobertura de pérdidas, dan los incenti-



vos apropiados. Aquí tenemos los niveles de capital 1 y 2, recientemente definidos en la ley, y eso es lo que se está cumpliendo, incluso los niveles de exigencia en el país son superiores a los estándares establecidos hoy a nivel internacional. Otra dimensión tiene que ver con transparencia informativa y

búsqueda de conducta de mercado; a nivel internacional hay todavía mucho que trabajar y de hecho es uno de los temas pendientes de todo lo que tenga que ver con acuerdos de capital Basilea III.

Seguiremos probablemente viendo los requerimientos de liquidez, trabajando con todas las normas de portafolios, de selección de cartera, límites, posiciones, restricciones a la entrada que son las barreras para asegurar que los agentes y los que vengan a competir en el mercado tengan el fit and proper, así como también sus accionistas y directorio.

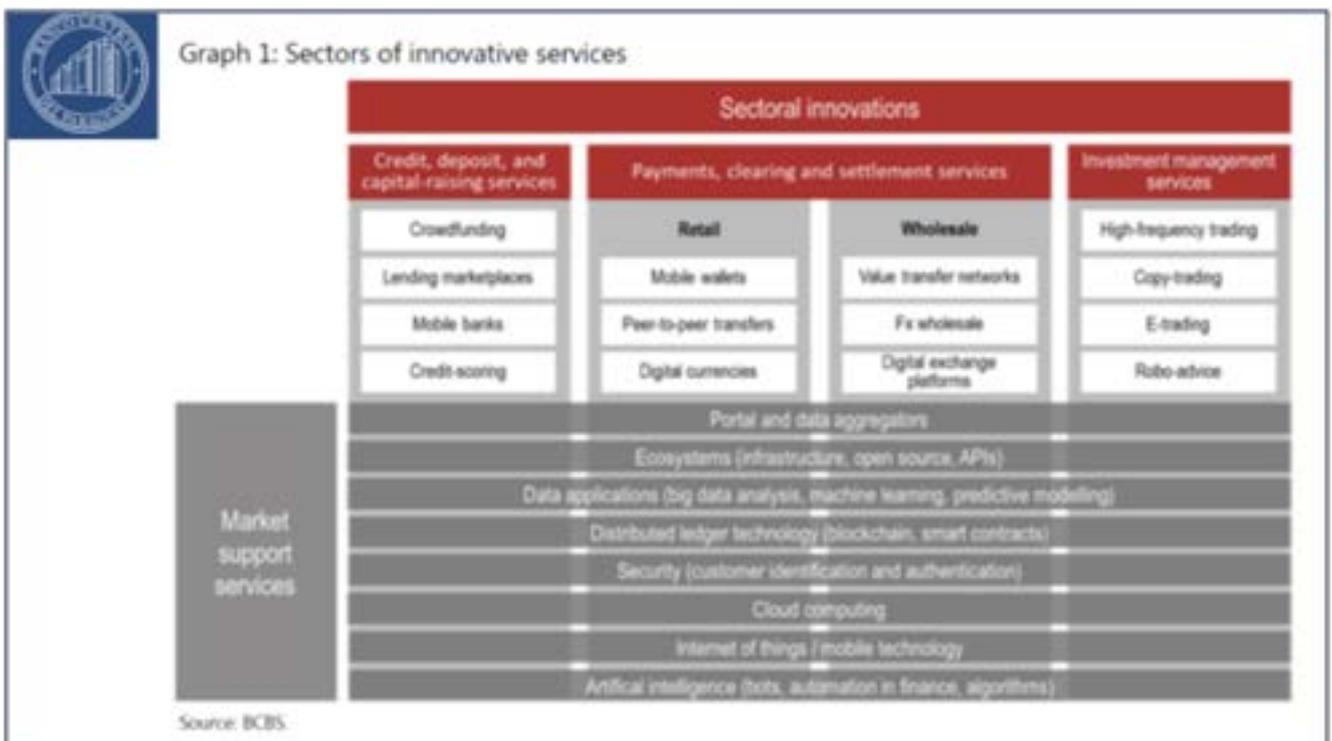
### Innovaciones Tecnológicas - Nuevo Ecosistema

Ya entrando en innovaciones tecnológicas, no podemos dejar de identificar que las innovaciones tecnológicas se fueron incorporando en va-

## Instrumentos regulatorios

- **Requerimientos de liquidez.**
- **Restricciones de portafolio:** Sector financiero y no financiero; Sector público; Riesgo país; calificadoras de riesgo; grupos económicos y vinculados.
- **Análisis de crédito:** provisiones. Capacidad y voluntad de pago. Escenarios.
- **Restricciones a la entrada.** Política de licencias y autorizaciones. Desarrollo del mercado. Razones de oportunidad y conveniencia.
- **Exigencia de fit and proper** sobre accionistas, directorio y gerencia.
- **Estándares de Buen Gobierno Corporativo.**
- **Topes de posición.** Ventajas y desventajas.

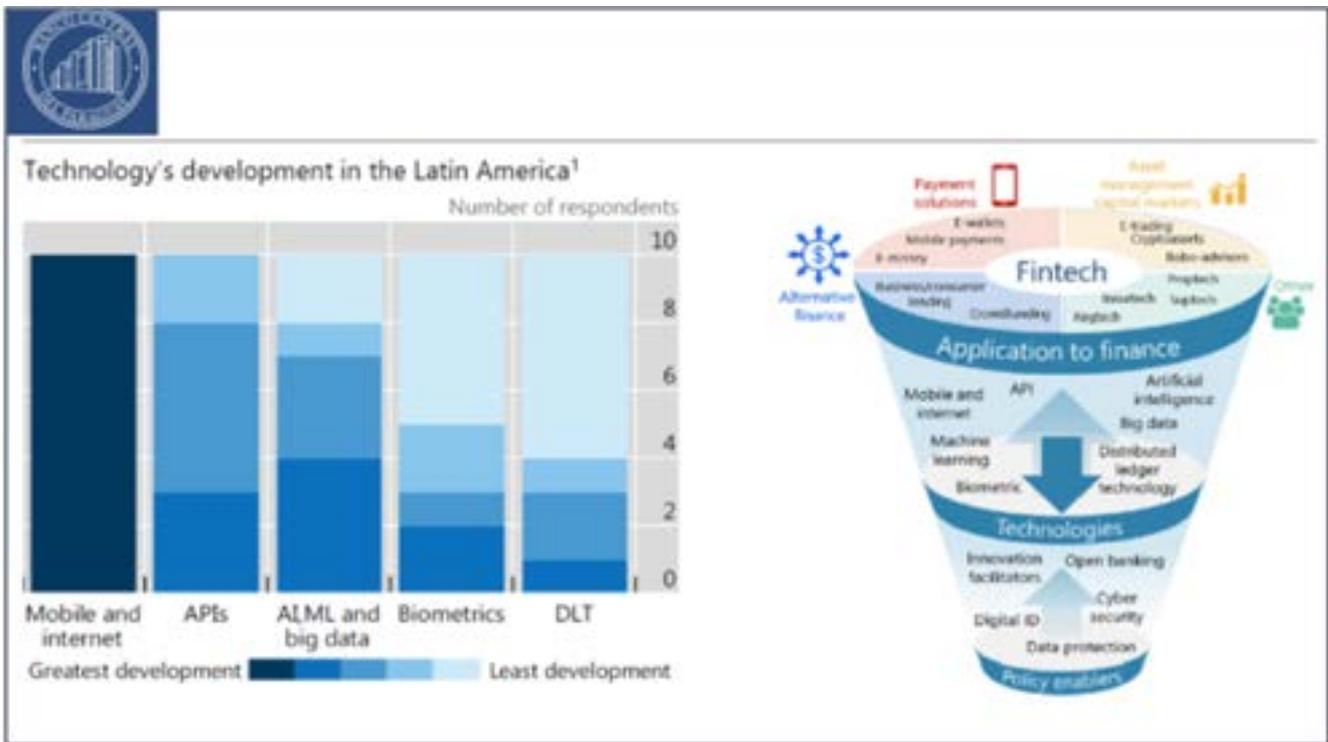
Fuente: BIS - BCBS (www.bis.org) - Publicaciones: Buenas Prácticas: Implicaciones de los avances en tecno-finanzas (fintech) para los bancos y los supervisores bancarios (2018)





rios sectores. Desde el punto de vista del crédito estamos viendo los neobanks, el crowdfunding - o el financiamiento alternativo - que está muy fuerte en otros países, Colombia y Brasil son ejemplos al respecto. En esquemas de pagos tenemos billeteras electrónicas, y las discusiones no solamente sobre crypto currency sino también estamos hablando sobre monedas digitales de bancos centrales, hay todo un hub de innovación que tiene Basilea, pero con foco en Singapur y Londres. Esta discusión no es menor porque hay una necesidad, un propósito de encontrar sistemas de pagos modernos, rápidos y a costos razonables.

Entonces bajo ese esquema, estamos viendo varias aplicaciones en las finanzas de todas estas tecnologías. A veces me asusta el desconocimiento de hasta dónde llega el machine learning, hasta donde llega el ChatGPT, o que impacto tendría esto.



Fuente: BIS (www.bis.org) - Papers: The dawn of fintech in Latin America: landscape, prospects and challenges (2020)

Los economistas buscan que haya innovaciones porque están al lado de la competencia, pues cuando hay innovaciones van a haber nuevos agentes que vienen y que muevan de la zona de confort a los incumbentes.

En ese sentido, no podemos discutir que tanto las innovaciones como la competencia son buenas, pero en nuestro ADN - de supervisores financieros - no podemos dejar de decir, cuidado con la estabilidad del sistema financiero, por lo que esta es una discusión no menor.

¿Cómo encontramos ese equilibrio entre innovación, competencia y al mismo tiempo asegurar la solvencia e integridad de las entidades? Algunos sostienen que en realidad no son nuevos productos sino son nuevas formas de entregar los productos y ahí es donde la regulación está tratando de encontrar soluciones, como tratar estos nuevos productos,



**¿Cómo enfrentar el proceso de innovación de manera equilibrada?**

La **incorporación** de nuevos servicios, productos, modelos de negocio, e infraestructura al sector financiero supervisado de **manera segura, estable, transparente, competitiva, y centrada en el cliente es posible adaptando** las regulaciones actuales, debido a que:

Los productos y servicios apoyados por la tecnología, no son nuevos, más bien **aprovechan la tecnología para incrementar su eficiencia y precio**

En este nuevo ecosistema, **las autoridades requerimos cierto grado de transformación.**

Los reguladores / supervisores tenemos el reto de:

- Entender el ecosistema
- Romper silos
- Generar agilidad

nuevas presentaciones, como cambian los procesos de entrega de valor que tienen estas instituciones y cómo afectaría a los proveedores de servicios financieros actuales y también a los nuevos agentes.

Hace 5-6 años uno no veía que las grandes big-techs estén interesadas, pero hoy cada vez queda más claro que si están queriendo probablemente poner un pie en el sector financiero y tenemos que tratar de ver como encaramos ese sistema, porque necesitamos transformarnos, no solamente en cada uno de los reguladores / supervisores sino en la forma en que nos comunicamos y colaboramos.

Los bancos centralistas somos per se de traje, aburridos, nos dicen a veces que vamos por la innovación, pero que por un lado aceleramos y por el otro apretamos el embrague; entonces, tenemos que ser más veloces y ese es un desafío que se nos viene y no solamente en los reguladores sino también todos los otros hacedores de política pública.

**A la acción, ¿bajo qué principios?**

1. **Proporcionalidad** – Enfoque / sensibilidad a nivel de riesgo
2. **Consistencia** – misma regulación para riesgos similares
3. **Adaptabilidad** – complementar marco regulatorio y procesos de supervisión
4. **Neutralidad** – especialmente en relación con la tecnología
5. **Transparencia** – conductas de mercado
6. **Coordinación y colaboración**



Por tanto, debemos de encontrar el equilibrio, sobre los beneficios no es necesario que ahondemos mucho, pero si tenemos ciertos riesgos por los que debemos ocuparnos, como el tema de ciberseguridad, anonimidad y transparencia, la protección de datos. Recientemente, una de las grandes big-tech fue multada por 1.300 millones de dólares en Europa, la tercera vez por no proteger los datos, que son cuestiones no menores. Y tenemos que seguir viendo que no se generen riesgos operativos que afecten la reputación y riesgos estratégicos. No queda más que manos a la obra, de seguir con esta regulación, seguir adaptándonos bajo estos principios de efectividad, neutralidad y siempre protegiendo la solvencia del sistema financiero, pero sin evitar o restringir las innovaciones y la competencia.





**José R.  
Molinas Vega**

## Los Riesgos de la Regulación

Director General del Instituto Desarrollo, institución de educación superior especializada en economía, gestión y desarrollo. Es Doctor en Economía por la Universidad de Massachusetts, Amherst. Fue Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) durante 2013-2018. Fue funcionario internacional permanente del Banco Mundial en Washington DC durante el 2005-2013. En el Banco Mundial fue coordinador del Sector Desarrollo Humano (Protección Social, Salud, Educación y Empleo) para Asia Central y economista senior en el departamento de reducción de pobreza y gestión económica. Fue fundador y director del Instituto Desarrollo entre los años 2002 y 2005. Entre 1998 y 2005, fue consultor para diversos organismos multilaterales como el BID, el PNUD, la FAO, OIT, la CEPAL; así como a diversos organismos gubernamentales.



## José Molinas Vega

### LOS RIESGOS DE LA REGULACIÓN

La captura regulatoria es un riesgo transversal a la actividad de regulación como actividad humana y es una amenaza a las instituciones de calidad que pueden promover el crecimiento económico y la equidad. La captura regulatoria se genera cuando entes reguladores son influenciados o controlados por las industrias que se suponen que deben regular, cuando los reguladores privilegian los intereses sectoriales, tal vez de productores de bienes y servicios, sobre los consumidores de los mismos.

Existen dos grandes tipos de capturas regulatorias: **una captura regulatoria abierta**, clara, y otra **captura regulatoria sutil**. La captura abierta es cuando hay violaciones normativas y existen conflictos de intereses sin disimulos; sobornos, comportamientos no éticos, entre otros. La captura abierta es muy fácil definirlo e identificarlos en la práctica. Mientras que la captura regulatoria sutil puede ser imperceptible para el funcionario que está en la trinchera de la regulación. Esta captura suele denominarse captura cognitiva o cultural que suelen ser el resultado de la generación de determinadas burbujas, donde reguladores y regulados conversan entre ellos y se van aislando del resto de la sociedad. En estos casos de captura sutil, los reguladores adoptan perspectivas, creencias, formas de pensar de la industria regulada, esto puede generar sesgos en las decisiones regulatorias, dado que, por esa forma de pensar, los reguladores pueden priorizar los intereses de la industria sobre los del público en general, a veces sin ser conscientes de ello.

También este tipo de *captura cultural* puede generar visiones más empáticas, similares a la de la industria regulada y también más permisivas. Los reguladores, en estos casos, pueden llegar a ser más permisivos con el no cumplimiento de normas o con un comportamiento anti competitivo. Es un riesgo que la camaradería y las interacciones frecuentes que se pueden dar entre reguladores y regulados, pueden llegar a generar. Esta captura es más sutil pero también puede tener, como cualquier captura de regulación, efectos nocivos para las instituciones económicas, para el crecimiento económico y para la equidad.

¿Cuáles son los efectos de la captura regulatoria?

- (i) socaba la efectividad de la regulación de mercados,
- (ii) reduce la competencia y distorsiona los resultados de mercado,
- (iii) corroe la confianza del público en general hacia las instituciones, y
- (iv) genera ineficiencias, porque da incentivos al uso de la energía productiva humana a la captura de rentas antes que en el proceso de innovación.

Los riesgos de la captura regulatoria como falla de gobierno son mayores en países con marcos institucionales débiles y con altos niveles de



corrupción. Si bien esto es un riesgo, ¿qué podemos hacer para mitigar este tipo de capturas?

Proponemos unas cinco líneas estratégicas para ir pensando y monitoreando la acción de los entes reguladores. La captura sutil es más preocupante, ya que puede ser más imperceptible que la otra captura que es más obvia.

Lo primero es que, las rendiciones de cuentas de los entes reguladores deben dirigirse al público en general y no solamente al público sectorial. Si queremos romper estas capturas sutiles debemos tener en cuenta ese efecto burbuja que tal vez, empañado por un lenguaje técnico, sea el diálogo principal entre las agencias reguladoras y los regulados y se le mire con cierta subestimación al público general, pensando que no van a entender las especificidades técnicas de la industria regulada en particular. Esta situación lo que hace es consolidar burbujas que generan estas capturas sutiles.

Sugerimos que el relato en la rendición de cuentas de los agentes reguladores apunte al público en general, utilizando ciertos elementos de consenso como, por ejemplo, la visión consensuada del país que se quiere y se debe construir. Estas visiones consensuadas son, por lo general, la base de un Plan Nacional de Desarrollo vigente. Esto puede otorgar un marco de mediano y largo plazo que vaya conectando la actividad pública con la construcción de esta visión en conjunto y esta rendición de cuentas debe hacerse en un lenguaje fácil y amigable. No creo que aspectos técnicos no puedan traducirse en sus implicancias concretas y observables para la construcción de mejores instituciones y de mejor calidad de vida de todo el país. Este debería ser el desafío de la rendición de cuenta de los agentes reguladores para evitar caer en las burbujas que después pueden generar el riesgo de capturas sutiles.

Lo segundo, una alta transparencia, datos abiertos e información abundante y pública. Todo el accionar público debe documentarse y esta documentación debe estar abierta al público, excepto en casos que son bien específicos de protección de información debidamente legislado. La apertura de la información debe ser en formatos amigables para su uso y análisis, incluyendo los datos de los datos, a lo que llamamos metadatos y las metodologías completas.

Tercero, siempre en la línea de romper las posibles burbujas, fomentar la participación ciudadana más allá de la participación de los sectores regulados. En este contexto, los espacios multisectoriales de diálogo y de control son muy útiles en el proceso de prevención de capturas. Involucrar actores distintos, de distintos sectores de la sociedad en los procesos de rendición de cuentas, promueve la transparencia, promueve la diversidad de perspectivas y minimizan los riesgos de capturas. Entonces la participación ciudadana y grupos multisectoriales como existen varios en el país más allá de la participación de los grupos regulados es fundamental.

El cuarto, a esta altura del siglo XXI, no podemos dejar de utilizar lo que ya vienen utilizando nuestro sector público, la inteligencia artificial

**Todo el accionar público debe documentarse y esta documentación debe estar abierta al público, excepto en casos que son bien específicos de protección de información debidamente legislado.**



como mecanismo de análisis de toda esa información pública y de poder analizar las consecuencias, tales como los efectos de la actividad regulatoria, las consecuencias en términos económicos, sociales, institucionales, ambientales, de efectos sobre la competencia. En Paraguay ya estamos utilizando herramientas de inteligencia artificial en esta dirección.

Y, por último, quinto, la incorporación sistemática de buenas prácticas. En este sentido hay toda una agenda internacional de la cual Paraguay forma parte desde el 2011, que es la Alianza de Gobierno Abierto (AGA). AGA básicamente pone mucho énfasis en rendiciones de cuentas, en datos abiertos, en participación de la sociedad civil. Paraguay viene participando como gobierno desde el 2011 con planes bianuales y las agencias reguladoras tienen muy poca participación relativa, solamente la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas como agente regulador es el que tiene compromisos y está dentro de este marco de Alianza de Gobierno Abierto. Sería muy bueno que haya un capítulo más fuerte y más explícito de las agencias reguladoras en general. También como proceso de incorporación sistemáticas de buenas prácticas, realizar revisiones periódicas, independientes con intervalos predeterminados del marco regulatorio para evaluar la relevancia, efectividad y el alineamiento con el contexto y de esta manera establecer sistemas de monitoreo robustos para el fortalecimiento de los marcos regulatorios de acuerdo a estos análisis. Participar activamente en el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), del que Paraguay es miembro desde el 2016, es muy importante como club de buenas prácticas.

Con estas cinco líneas estratégicas se pueden fortalecer nuestros marcos regulatorios, disminuir los riesgos de captura y contribuir a una regulación que sea cada vez de mayor calidad para acelerar el crecimiento económico y construir sociedades más equitativas en nuestro país.



# 2

## Instituciones Económicas II

MERCADO LABORAL, REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL, SISTEMA JUBILATORIO. AGENDA DE REFORMAS PARAGUAY.

El Mercado Laboral juega un papel fundamental dentro de la economía de un país, siendo la principal fuente de ingreso de sus ciudadanos. La crisis sanitaria y económica provocada por la Pandemia ha traído consigo varias consecuencias en la región. La frágil situación del mercado laboral ha limitado las oportunidades de los ciudadanos, y el impacto no solo se ha reflejado en la pérdida de puestos de trabajo, sino también en la reducción de salarios, y del número de horas trabajadas.

El escenario incierto del 2020, ha causado que los mercados laborales vuelvan a enfatizar en la importancia de los programas de empleo. A nivel mundial, dos millones de jóvenes se incorporan a la fuerza laboral cada mes, y este desafío se ve agravado por 200 millones de personas, que están desempleadas y en busca de empleo. En Paraguay, una tasa de informalidad de más del 50% y 317.030 personas desocupadas en el primer trimestre del 2022 son solo algunos de los resultados que dejó a su paso el COVID-19 en el país.

Durante la crisis sanitaria se han aprovechado los sistemas de protección social para ayudar a las familias y a las empresas a recuperar sus ingresos, preservar los medios de subsistencia y compensar el aumento de los precios y los gastos imprevistos. Los sistemas de protección social bien diseñados y sobre todo bien implementados son herramientas potentes en el mercado laboral y son cruciales para resguardar a las personas y familias de los sectores más vulnerables. La mejora de la productividad del capital humano puede contener en gran porcentaje el tratamiento adecuado de estos temas porque apunta directamente a los incentivos de los trabajadores y empleadores.

En este panel veremos, la experiencia internacional de los académicos y la experiencia nacional de los hacedores de políticas de nuestro país.

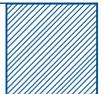


SEGUNDO CONGRESO PARAGUAYO DE

# **Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas**

---

Instituciones para el  
**desarrollo de los países**



**Guillermo Alves**

## **Mercados laborales, protección social y el sistema de pensiones en Paraguay. Informalidad en el Mercado Laboral**

Es Economista Principal, Dirección de Investigaciones Socioeconómicas, CAF -banco de desarrollo de América Latina. Ph.D. en Economía en Brown University (EE.UU.). Máster en Economía en la misma universidad. Licenciado en Economía en la Universidad de la República (Uruguay). Sus intereses de investigación se centran en las áreas de economía urbana, desarrollo y microeconomía aplicada.

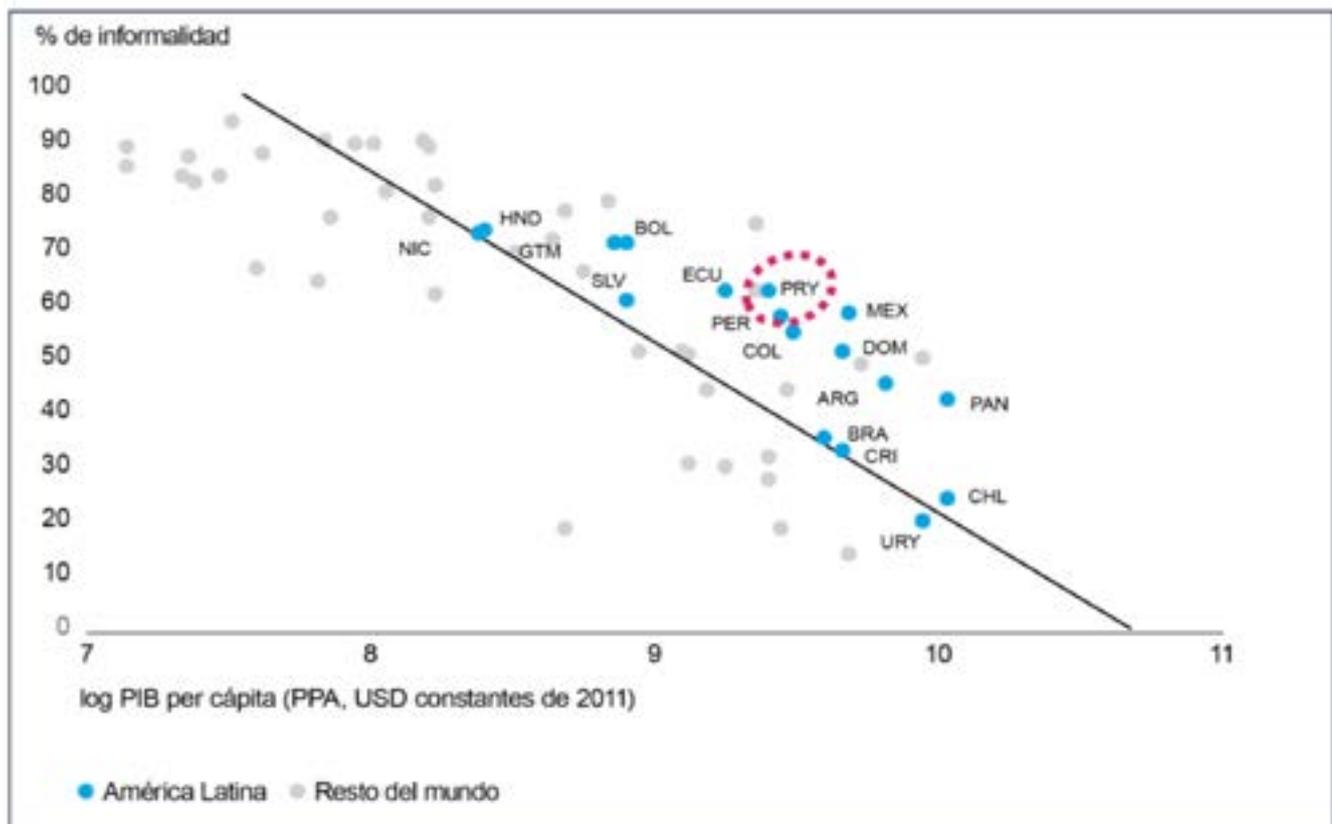


## Guillermo Alves

### MERCADOS LABORALES, PROTECCIÓN SOCIAL Y EL SISTEMA DE PENSIONES EN PARAGUAY. INFORMALIDAD EN EL MERCADO LABORAL

Hablar de protección social en Latinoamérica en los mercados laborales, es hablar de informalidad. Esto corre para toda Latinoamérica pero especialmente en el caso de Paraguay. Hablamos de una informalidad excesiva en el sentido que la mayoría de los países de Latinoamérica, tienen un nivel de informalidad que está por encima de lo que son países comparables en términos de PIB *per cápita*.

En el siguiente gráfico se muestra la proporción de asalariados que no contribuyen a la seguridad social. En el caso de Paraguay, se puede comparar con los países de PIB *per cápita* más cercanos, como lo son Perú o Colombia. Se observa que Paraguay está a unos 10 puntos por encima de la proporción de asalariados que no contribuyen a la seguridad social en esos dos países de comparación, pero hay otros países incluso de la región que tienen más problemas como son el caso de México, que puede tener 40 puntos más de informalidad en asalariados en comparación a un país similar en PIB *per cápita*, como es Brasil.



La informalidad es un problema porque priva a muchos trabajadores de los beneficios de la protección social. De igual manera, priva a los Estados, a las sociedades de recursos y de recaudación, que pueden

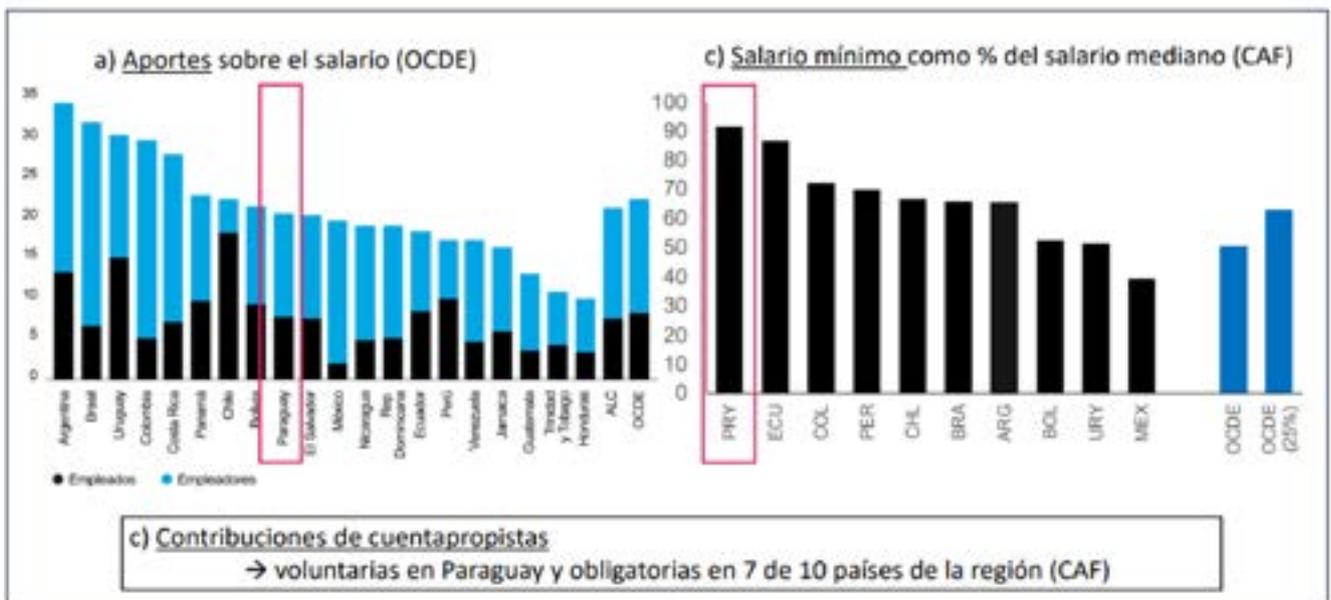


usarse para la protección social, y además tiene consecuencias adversas en la productividad. Las empresas informales y trabajadores informales, son trabajadores y empresas que no tienen acceso a los intercambios de insumos de productos con otras empresas formales. No tienen acceso al sistema financiero, a las políticas productivas y a las políticas de empleo desde el Estado.

Existe un desafío de primer orden, en términos de desarrollo y es importante pensar el problema de la informalidad como un área en la que queda mucho por hacer. No es un destino predeterminado de los países de que así somos y así quedamos, de alguna forma el gráfico anterior muestra que algo debe hacer distinto México de Brasil para tener 40 puntos más de informalidad en asalariados, que no se explica solamente por su diferencia de PIB *per cápita*.

Aquí juegan las instituciones, y así se tiene para actuar, para pensar, para ver cómo tenemos que diseñar mejores instituciones en términos de los costos y los beneficios de la informalidad, que al final del día es el marco que tenemos los economistas y sobre el cual tenemos buena evidencia que nos sirve para pensar los determinantes de la informalidad.

Cuando pensamos en los costos de la formalidad lo primero que nos viene a la mente son los aportes sobre el salario. El siguiente gráfico presenta datos de la OCDE, que computa todos los aportes sobre el salario que hacen el costo de la formalidad. No solo los aportes pensionales, sino también de salud u otros aportes que pueda haber, como los hay en el caso paraguayo.



Paraguay se ubica en la mitad de tabla de la región. No parece tener aportes demasiado altos ni demasiado bajos en términos de estos costos. No obstante, existe un tema que está muy bien establecido: estos aportes se computan sobre un salario. Cuando los puestos de



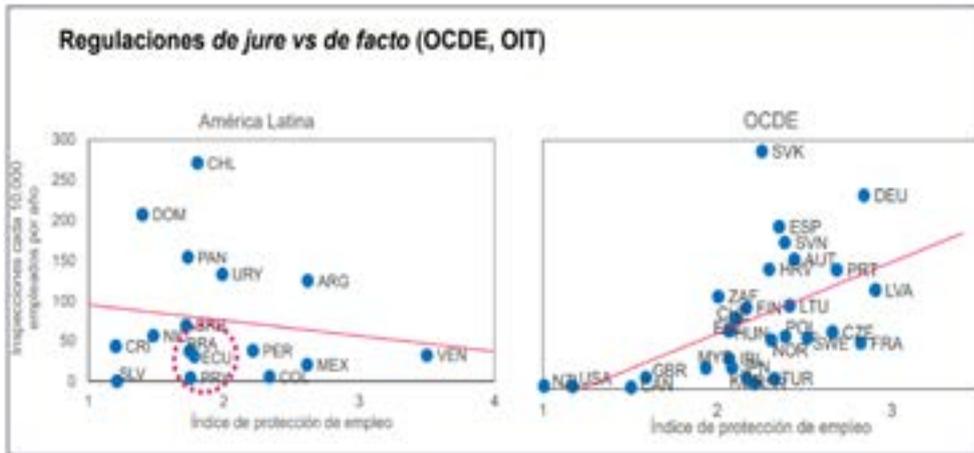
trabajo son de baja productividad y si existe un salario mínimo que es muy alto estamos hablando de que el aporte que se quiera hacer sobre la productividad de ese puesto va a ser mucho más en porcentaje de lo que está marcando nuestro gráfico a la derecha.

El gráfico anterior muestra una realidad que existía en Paraguay de un salario mínimo muy alto que hace que los costos de la formalidad sean particularmente severos para los trabajadores en los puestos menos productivos. Aquí no estamos hablando de que haya que bajar el salario mínimo, ni en términos nominales, ni en términos de poder de compra, pero sí en la medida que Paraguay pueda continuar como lo ha venido haciendo con un proceso virtuoso de crecimiento del PIB *per cápita*, es bueno que ese salario mínimo en relación al salario promedio se vaya de a poco desinflando y eso se puede hacer en la medida que el salario mínimo mantenga su poder de compra en términos de la inflación.

Una historia muy importante es que la formalidad no es solo un problema de asalariados sino que también está el tema de los cuentapropistas. Esto es una realidad muy frecuente en la región, que entre los trabajadores por cuenta propia la proporción de trabajadores que no hacen aportes a la contribución social es muy alta en todos los países de la región. Sin embargo, no en todos los países se da que no exista la obligación de esos trabajadores de hacer aportes, y eso es una realidad que sí se tiene en Paraguay, en siete de diez de países de la región que se estuvo evaluando existe el aporte obligatorio.

Esto es un tema a pensar, no solo por la obligación sino también que haya un diseño institucional que permita hacer un aporte que sea consistente con las posibilidades de pago de estos trabajadores. En el cono Sur existen varios casos de sistemas simplificados de aporte que no son la panacea y que requieren un diseño muy meticuloso y minucioso. Podemos hablar de los sistemas simples en Brasil o los monotributos en Uruguay y Argentina. Sabemos que en Paraguay se están discutiendo estos temas con el importante apoyo de la OIT, y en este punto hay un camino a explorar en cuanto al cuentapropismo, que son aquellos trabajadores que no cuentan con beneficios, sino también en cuanto al tema de la productividad. Cuando uno le dice al que trabaja por cuenta propia que no tiene que pagar nada y al que trabaja de forma asalariada que tiene que pagar mucho, es ahí donde se crea un problema de incentivo, donde estamos incentivando el trabajo de pequeñas empresas, es decir, la baja productividad, entonces ahí hay un problema importante al tratar de equilibrar.

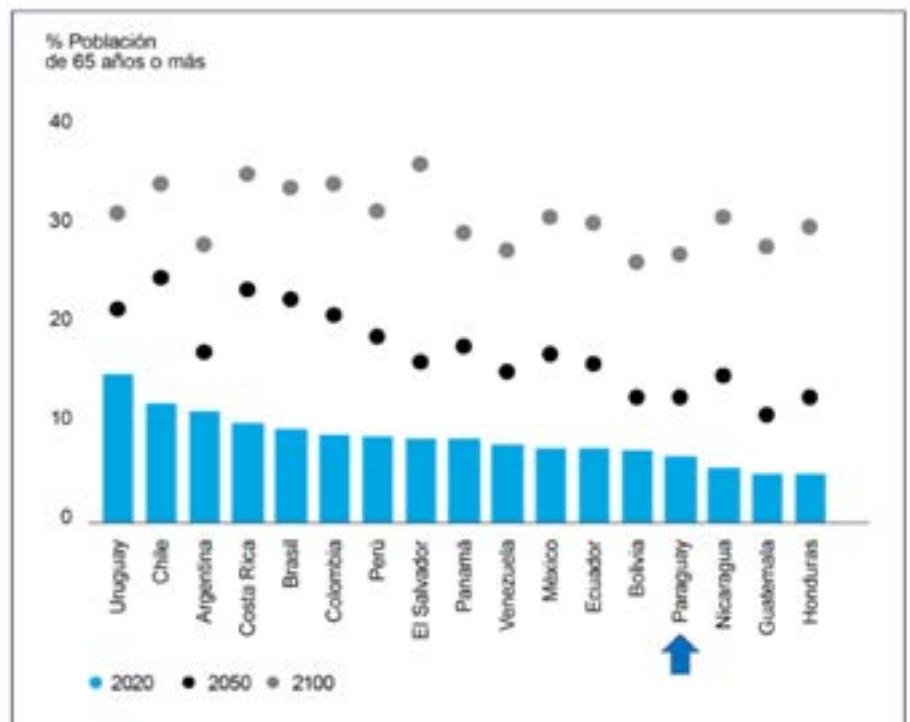
Otro tema de los costos de la formalidad es la diferencia entre las reglas y hacerlas cumplir, en el siguiente gráfico tenemos que el eje horizontal mide cuán costoso es despedir un trabajador y en el eje vertical cuántas inspecciones laborales se hacen por año cada 10.000 trabajadores.

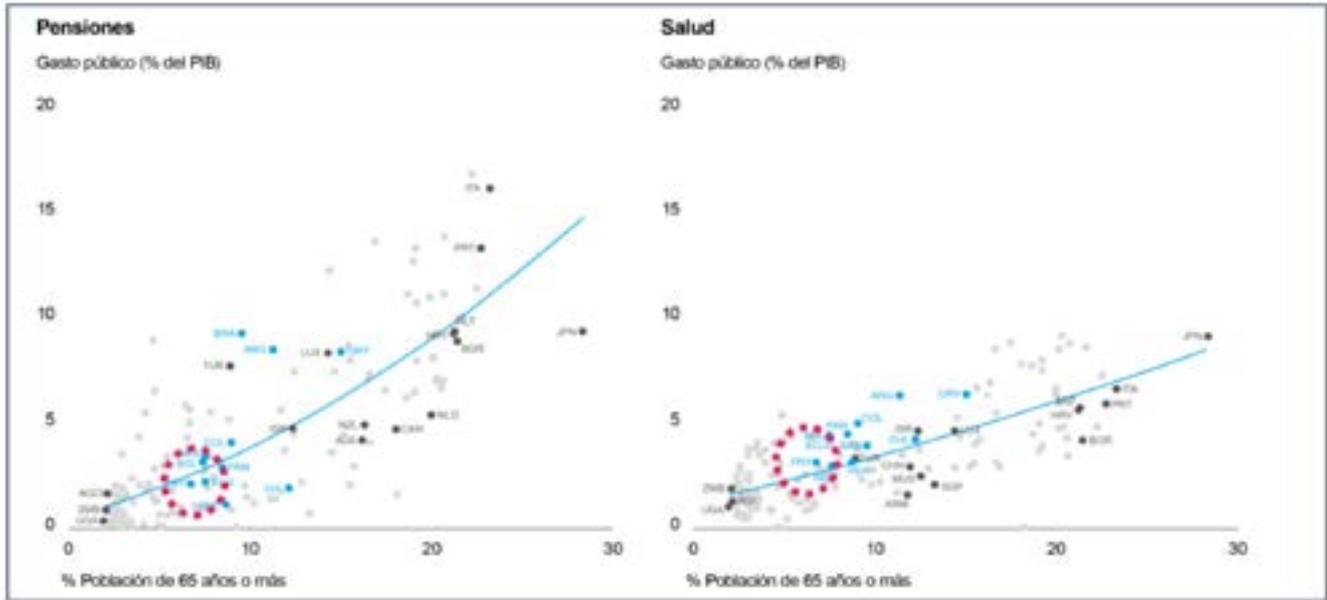


En el gráfico a la derecha se ve que en la OCDE los países que más regulan el despido, más hacen el esfuerzo a que se cumplan las reglas digamos, es decir más visitas hay, a lo que uno puede pensar que hay una cuestión coherente. En América Latina existe de todo un poco, hay países que regulan mucho pero hacen poco *enforcement*. El caso de Paraguay aparece como los países que menos visitas hacen, lo que hace también a los costos de la formalidad. Entonces se hace bastante claro que el *enforcement*, es decir hacer el esfuerzo en que se cumpla la regla, hace que las empresas tengan en situación formal a sus asalariados y eso también paga en términos de formalidad y en términos incluso de productividad.

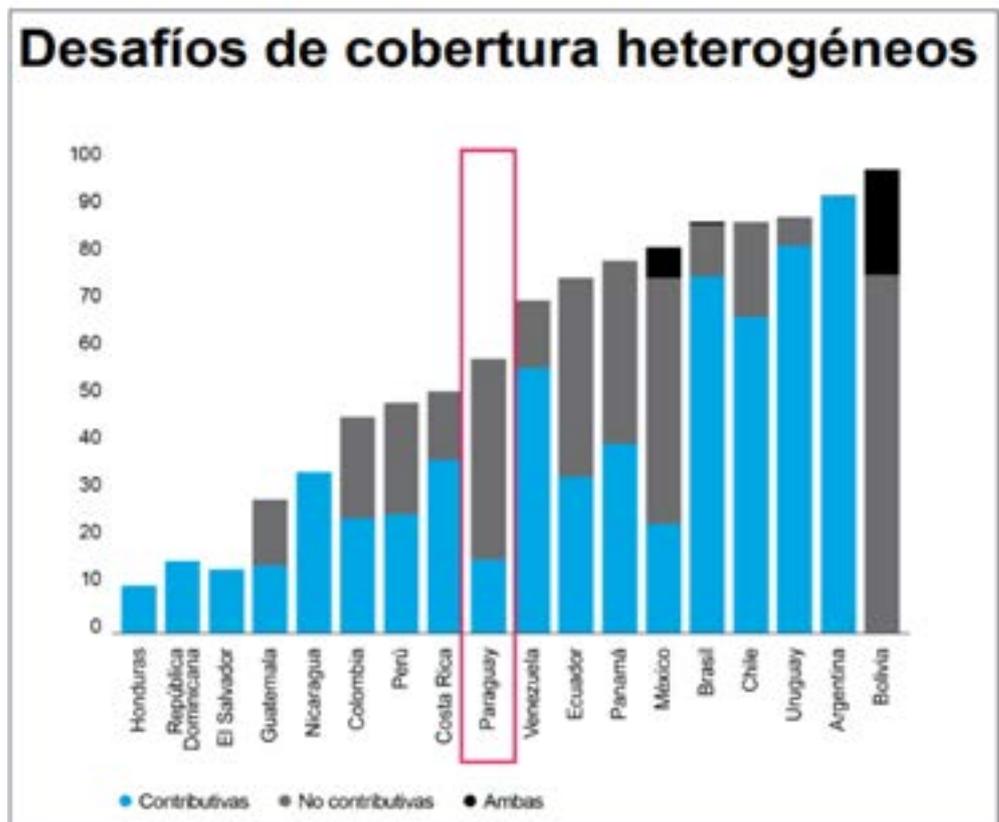
**Envejecimiento y Sistemas de Pensiones:** Nuestro reporte del año 2020 fue básicamente motivado por el siguiente gráfico, Paraguay particularmente se encuentra en una región muy joven pero esto no va a ser para siempre, y en 30 y 50 años tenemos que pensar en sociedades que van a estar mucho más envejecidas. Esto va a ejercer una presión sobre las cuentas públicas y hay que preverlo ya desde hoy, porque después las reformas pensionales llevan tiempo, no se pueden hacer un día para otro y sus efectos no se pueden hacer cumplir de un día para otro.

Este envejecimiento hay que tenerlo en mente, y Paraguay como tiene una población muy joven todavía gasta poco en salud y en pensiones como se observa en el siguiente gráfico. Asimismo, se demuestra que cuando los países envejecen el gráfico en pensiones sube.



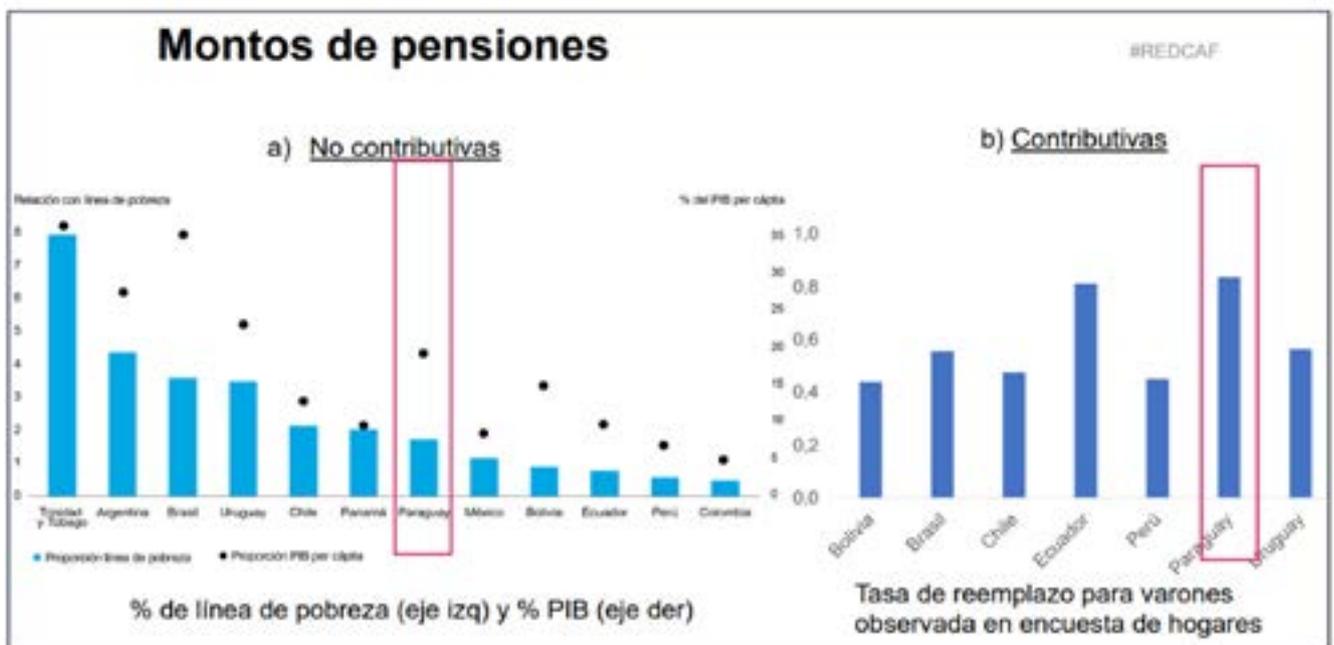


Con relación a los términos de las dos dimensiones claves para evaluar si el sistema de pensiones de Paraguay está cumpliendo su función. Tenemos que la primera dimensión es la cobertura: ¿Cuántos adultos mayores reciben una jubilación o pensión? Paraguay se encuentra en la mitad de la siguiente tabla de la región con una particularidad, que las jubilaciones son predominantemente no contributivas. Esto es, por supuesto, la contracara de lo que habíamos visto, que con tanta informalidad difícil que haya muchas pensiones contributivas.





La otra gran dimensión para evaluar si las pensiones están cumpliendo su rol es la suficiencia. El siguiente gráfico muestra el programa no contributivo de cada país de la región. En las barras azules se muestra si los países pagan suficiente en términos de una línea de pobreza absoluta, Paraguay se encuentra bastante bien por encima de la línea de pobreza más o menos unas dos veces. Pero, aún mejor, Paraguay en el punto negro del gráfico, lo que indica es el monto de esa pensión no contributiva como proporción del PIB *per cápita* del país. El monto es razonable, y el programa de pensiones no contributivas paraguayo es muy amplio y se encuentra bien focalizado. Si uno mira las tasas de pobreza en adultos mayores, la combinación de estas dos cosas hace que la pobreza en los adultos mayores de Paraguay sea incluso menor que países de PIB *per cápita* similar. Por lo que este objetivo parece estar bastante encaminado en el caso paraguayo.



Por el lado contributivo, se observa a la tasa de reemplazo, que en Paraguay para esos pocos que llegan a alcanzar una jubilación contributiva, el Estado les está haciendo a esos trabajadores una transferencia enorme. Existen cálculos recientes de trabajos de la OIT, donde estos jubilados reciben dos, tres o cuatro veces más de lo que aportaron. Un sistema contributivo que es enormemente desequilibrado en términos actuariales y esto uno lo puede pagar hoy porque tiene 10% de pensiones contributivas debido a que la población es joven, pero hacia futuro esto es una bomba de tiempo que debe ser ajustada.

Finalmente, algunas discusiones de lineamientos de política dado este diagnóstico del sistema de pensiones, están alimentados por la discusión de nuestro reporte del año 2020, pero también por un proceso de reformas de las jubilaciones recientes en Uruguay.

Debemos pensar en tres grandes ideas, primeramente que el sistema paraguayo contributivo es enormemente fragmentado, hay muchas cajas con reglas distintas y algunas muy generosas. Esto supone pro-



**Es ideal poder aumentarlo e indexarlo a la evolución de la esperanza de vida futura. Igualmente, la tasa de reemplazo es muy generosa, en donde también hay que hacer ajustes, no solamente en la tasa nominal sino también en los años que se computan para calcular la jubilación.**

blemas tanto de equidad como de eficiencia, porque lo que hay que trabajar con una supervisión técnica que esté unificada. Ver como se incluyen los cuentapropistas en el sistema que están totalmente por fuera. Para así avanzar hacia un sistema único e inclusivo y ver que este sistema sea sostenible financieramente hacia futuro.

En segunda instancia, se encuentra la idea de los tres pilares:

- 1- Por un lado, un pilar solidario financiado con impuestos que incluye lo que es ya la pensión no contributiva que existe hoy. En esa misma línea se incluye un diseño de tipo impuesto negativo a la renta, dentro del cual el subsidio va disminuyendo a medida que la jubilación contributiva es mayor. Este diseño es importante para que no se cree tanta distancia en términos de incentivo entre el componente no contributivo y el contributivo porque eso genera incentivos también a la informalidad.
- 2- Un segundo pilar, es más tradicional, que es el contributivo obligatorio y esto tiene que ser más actuarialmente equilibrado, y ahí se va a ir a las reformas paramétricas.
- 3- El tercer pilar, un complemento ya más voluntario, que es la capitalización que en la práctica abarca a poca gente.

Finalmente, tenemos la idea de las reformas paramétricas, que cuando uno analiza los parámetros del sistema principal paraguayo ve una edad mínima muy baja. Si uno tiene años suficientes se puede jubilar con 55 años, y en algunos sistemas no existe mínimo. Es ideal poder aumentarlo e indexarlo a la evolución de la esperanza de vida futura. Igualmente, la tasa de reemplazo es muy generosa, en donde también hay que hacer ajustes, no solamente en la tasa nominal sino también en los años que se computan para calcular la jubilación. Los años que se computan tienen fuertes implicancias en términos de incentivos a la formalidad. Por último, se encuentra el tema de los años de aporte, en donde Paraguay acá ya ha flexibilizado, y existe la posibilidad de con 65 años tener menos años de aporte, ha ido en el buen sentido y este es un tema en que la región ha aprendido mucho. Todavía los estudios indican que incluso con esa flexibilización hay muchos que no llegan, por ende cuando tenemos la mayoría de los trabajadores que no van a llegar a la pensión contributiva con sus años, entonces nos cuestionamos ¿para qué contribuir? o ¿para qué formalizar?

Esto no es sencillo, ya que son muchas partes que hay que poner juntas pero existe el conocimiento técnico y la disposición de los distintos multilaterales para acompañar estos procesos. Poder hacer estos ajustes para que estos sistemas de pensiones sean sostenibles y sigan cumpliendo una función de que no haya pobreza entre los adultos mayores, y no sea una traba para esa necesaria disminución de la informalidad.

**Roberto Mernes**

## Desafíos de la Seguridad Social en Paraguay

Es Viceministro de Economía del Ministerio de Hacienda. Especialista en Macroeconomía Aplicada, graduado con un voto de distinción por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista egresado con honores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción.

Realizó distintos cursos de especialización en las áreas de desarrollo económico y social, negociaciones comerciales, programación financiera y gerencia social. Es funcionario del Ministerio de Hacienda desde 1995; en donde se desempeñó como analista macroeconómico, ocupó las Jefaturas de los Departamentos de Programación Financiera y de Estrategias Comerciales e Integración, y además ejerció como Director de Integración de la Subsecretaría de Estgado de Economía. Cuenta con entrenamiento en liderazgo a través de su capacitación como formador de líderes de la Fundación John Maxwell.

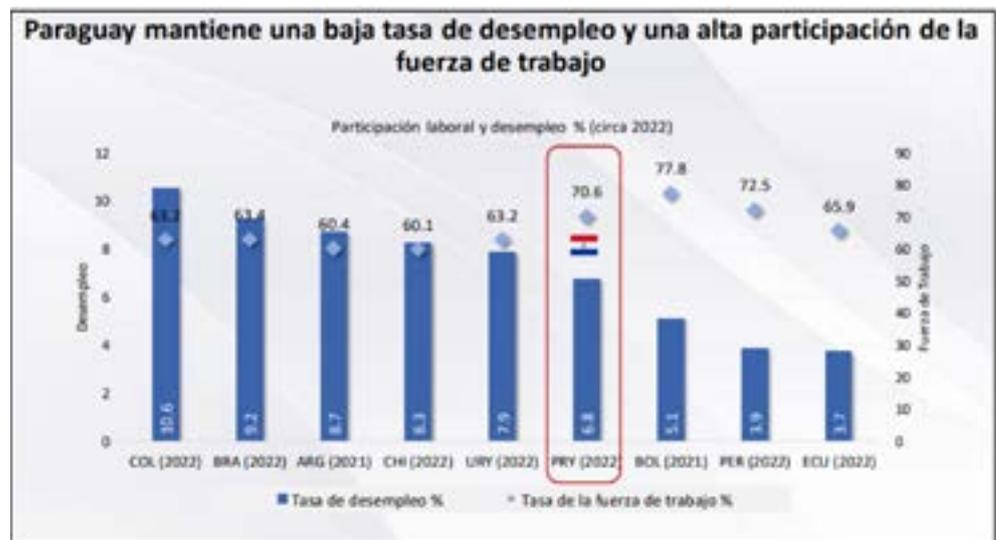
Ha sido encargado de la coordinación del equipo técnico para la elaboración de una serie de informes de contenido económico y comercial que se encuentran publicados en el sitio web del Ministerio de Hacienda.



## Roberto Mernes

### DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PARAGUAY

El primer gran desafío es la informalidad que limita nuestro potencial, en este gráfico podemos notar dos aspectos importantes: la tasa de desempleo en nuestro país es baja, en un 6,8% aproximadamente, y la fuerza de trabajo es el 70% aproximadamente. Esa fuerza de trabajo es la cantidad de personas ocupadas y desocupadas que desean unirse a la fuerza laboral, por lo que también existe una presión por ese lado.



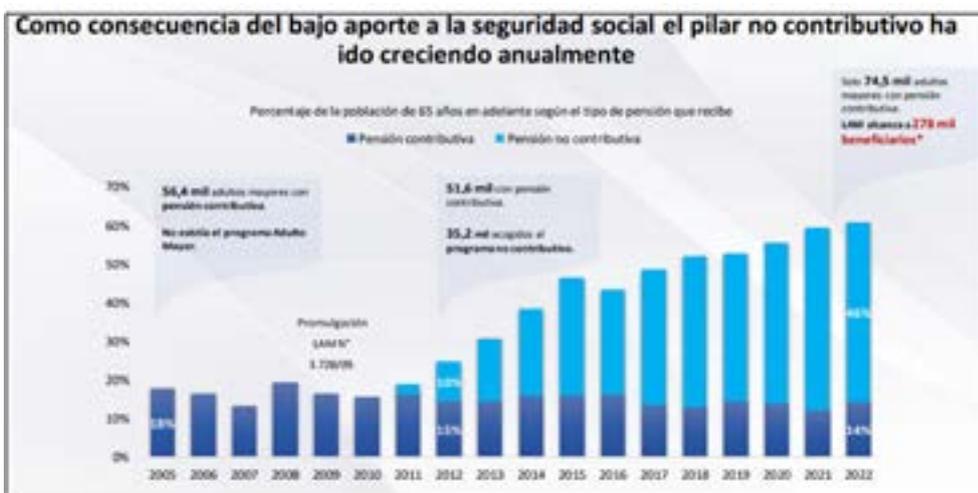
En el siguiente gráfico se muestra que la informalidad, que se estaba midiendo, supera al promedio de la región. Tenemos una tasa de informalidad del 64% aproximadamente, que es muy superior a la región, y por debajo de Bolivia. Ahora bien, si esta informalidad lo vemos del punto de vista de los aportes a la seguridad social, de cada diez ocupados solo dos aportan al sistema de seguridad social.





Seguidamente, se observa el esquema de aporte contributivo y no contributivo. Empezamos con un aporte contributivo en torno al 18% en el año 2005, como se muestra en las barras de color azul que representan el aporte inicial en dicho año. Al finalizar esa trayectoria en el año 2022, terminamos con un aporte menor en el sistema contributivo de solo el 14%.

Las barras de color celeste muestran la pensión alimentaria de los adultos mayores que inició en el año 2009, justamente con una ley y fue creciendo año a año, empezó con mil personas acogidas a este sistema y finalizamos en el año 2022 alrededor de 280.000 beneficiarios del sistema. Se espera que para fines del 2023 esa cantidad de adultos mayores que tiene una pensión no contributiva llegue a las 300.000 personas, lo que implica también un gran impacto fiscal en torno a los trescientos millones de dólares.



Si nos fijamos en el gasto social que realiza el Estado paraguayo, en un sistema de clasificación internacional, vemos en el siguiente gráfico que el 55% del gasto está destinado al aspecto social en sus diferentes facetas, como en materia de educación, protección social y seguridad social. Estos temas representan un monto relativamente importante de nuestro presupuesto. Si sacamos una fotografía al acumulado al mes de abril, ese monto invertido estamos hablando de 1.300 millones de dólares.





El siguiente esquema nos indica la trayectoria que tuvo la protección social en nuestro país. Iniciamos en el año 1909 con la creación de la caja fiscal, luego apareció el IPS y eso se fue desarrollando a lo largo del tiempo. En el año 2009 apareció el sistema de protección a adultos mayores y se fue consolidando el sistema de protección para las familias más vulnerables, que estos son los adultos mayores de 65 años en adelante. En el año 2019 aparece el sistema de protección social Vamos, que trata de incorporar un concepto integral de la protección social.



### Ahora bien ¿cuáles son los desafíos en materia de protección social en el mercado de trabajo?

El primer desafío es fortalecer el sistema de protección social. Aquí tenemos el programa Vamos, que trata de capturar todo el ciclo de vida de la persona, desde la primera infancia hasta la vejez e inclusive incorpora a su entorno, como el aspecto de la vivienda, y se basa en tres pilares que interactúan y buscan incorporar a las personas a tener y contar con un sistema de protección social.

El segundo desafío es garantizar los pagos presentes y futuros de los sistemas contributivos. Este es un aspecto muy desafiante, ya en el sistema paraguayo tenemos un sistema contributivo y no contributivo. El sistema no contributivo son aquellos individuos que no aportaron al sistema de seguridad social, sin embargo reciben un beneficio. Dentro de este sistema se encuentran los programas de Ley de Adultos Mayores que fue creciendo a lo largo de los años, el pago a veteranos de la Guerra del Chaco y también las pensiones graciables. Los programas contributivos están compuestos por sector público y sector privado. En el sector público se incluyen de ocho cajas, de las cuales las principales se encuentran en primer lugar el IPS, seguida de la Caja Fiscal. Sin embargo, existen otras cajas que también complementan el sector público, y además tenemos tres cajas en el sector privado.

Esta situación definitivamente nos lleva a avanzar en un sistema de supervisión de las pensiones en nuestro país. En el siguiente gráfico de Sudamérica muestra que solo dos países no cuentan con supervisión, los cuales son Argentina y Paraguay, por lo que tenemos esa necesidad urgente y apremiante de contar con un sistema de supervisión de nuestras cajas.

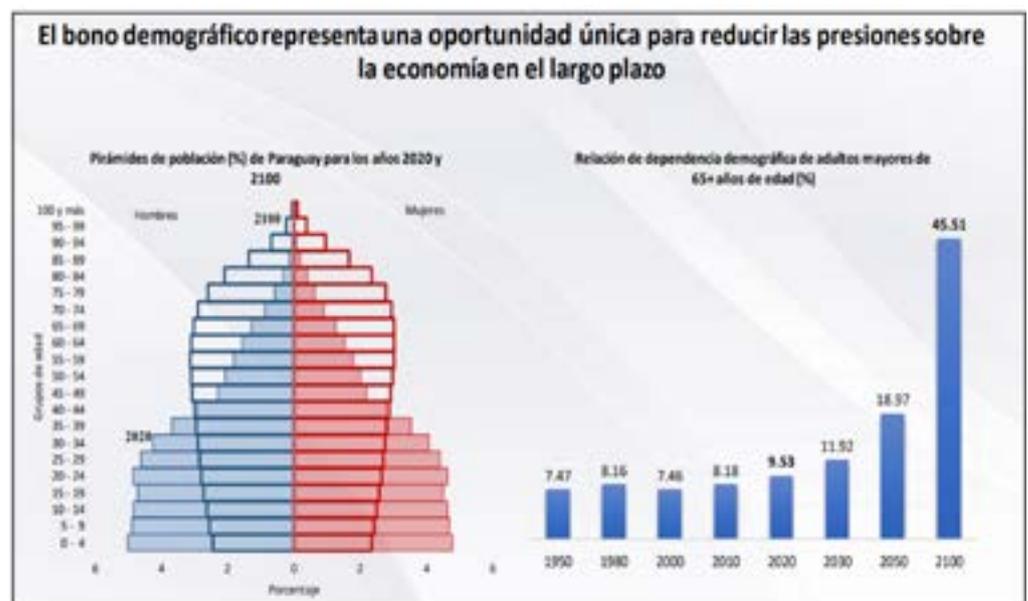


Es importante avanzar en la creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones, que controle la eficiencia del uso de los recursos y administrar normativas para los jubilados. La creación de esta Superintendencia beneficiaría a una población de 1.100.000 personas entre aportantes y beneficiarios.



Una Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones aportaría una mejora en la atención de calidad a las personas, la implementación de acciones y el monitoreo de procesos institucionales con un enfoque de mejora continua, la entrega de información relevante y transparente a la ciudadanía y poder desarrollar estudios oportunos y adecuados para lograr un buen monitoreo del sistema de pensiones. De este modo, el individuo puede apropiarse más también de su sistema, y conocer mucho más lo que le es útil para así poder demandar mejores servicios.

El tercer desafío es incorporar más trabajadores dentro del sistema de seguridad social. En el siguiente gráfico se observa el bono demográfico que tenemos actualmente, pero es un bono que no va a durar todo el tiempo. Ese bono demográfico, que implica esa base ancha de personas activas y una menor proporción de personas mayores



de 65 años, se estima que eso acaba en el año 2040. En el gráfico se muestra que se superpone en el año 2100, se revierte básicamente esa pirámide. Por ese motivo, tendremos una situación muy especial de la cual tenemos que adelantarnos en tomar medidas para poder evitar utilizar este momento oportuno del bono demográfico.



Paraguay actualmente tiene 1.800.000 de trabajadores en el sector informal aproximadamente, pero esa cantidad de trabajadores está concentrado en un 81% en trabajadores de MIPYMES e independientes. Por un lado, están los asalariados que representan el 44% pero que no están aportando al sistema, y por otra parte, tenemos los independientes que están compuestos por cuentapropistas, empleadores y también funcionarios que trabajan en el sector público que no están teniendo ese aporte al sistema.



Para finalizar con respecto a esta situación de estos desafíos, debemos superar los problemas estructurales que tenemos, buscando herramientas transformadoras que permitan ir a otro nivel.

En primer lugar, incorporar a los trabajadores independientes y a los cuentapropistas al sistema formal. Al incorporar al sistema formal estamos disminuyendo la presión en las cuentas fiscales, ya que la presión para el fisco es mayor cuando hay un sector informal elevado, no solamente por el lado de la recaudación sino también por el lado de que en algún momento dado el Estado paraguayo debe hacer frente a esos desafíos de cubrir las necesidades de estas personas.

Entonces es sustancial incorporar a ese importante número de trabajadores que no están en el sistema y para eso estamos pensando y se está trabajando en un proyecto de ley que se piensa entregar al finalizar el mes de Junio - Julio, conforme también al programa que tenemos con el Fondo Monetario Internacional, se está trabajando internamente con las instituciones, y posteriormente será socializado, para poder potenciar ese instrumento.

En segundo lugar, tenemos la superintendencia de pensiones que lidera el Banco Central, creando una entidad que supervise, que controle, que monitoree y que lleve adelante el esfuerzo por consolidar el sistema, evitando el mal funcionamiento y dar las directrices que permitan llevar adelante un sistema que sirva al beneficiario final y que pueda asegurar el ingreso de los jubilados en su vejez.

**Carla Bacigalupo**

## **Importancia de la Seguridad Social en la Sociedad y en Economía**

Abogada, Mejor Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción, realizó Especializaciones en Derecho en la Escuela Judicial; en Acceso a la Justicia ante la OEA. Es Magister en Derecho por la Universidad Nacional de Asunción. Ejerce la docencia universitaria en Derecho, desde el año 1999. Es docente en la Maestría en Derecho de la Universidad Nacional de Asunción y en la Universidad del Norte. Fue Decana de Derecho de la Universidad Central del Paraguay.

En el año 2016 fue Ministra de Justicia, liderando proyectos de reinserción social, basados en la capacitación y el trabajo, reconocidos internacionalmente y declarados de interés nacional por el Congreso de la Nación. Impulsora de la primera marca de reinserción social del Paraguay. Integró el Comité de redacción de las Reglas de Mandela en Sudáfrica, en el año 2015 conformada por la Asamblea de las Naciones Unidas. Fue miembro de la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia y de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Actualmente es Ministra de Trabajo, liderando las políticas activas de empleo que tienen como objetivo combatir el desempleo, mitigar sus efectos e invertir en el capital humano paraguayo para elevar su productividad y desarrollo.

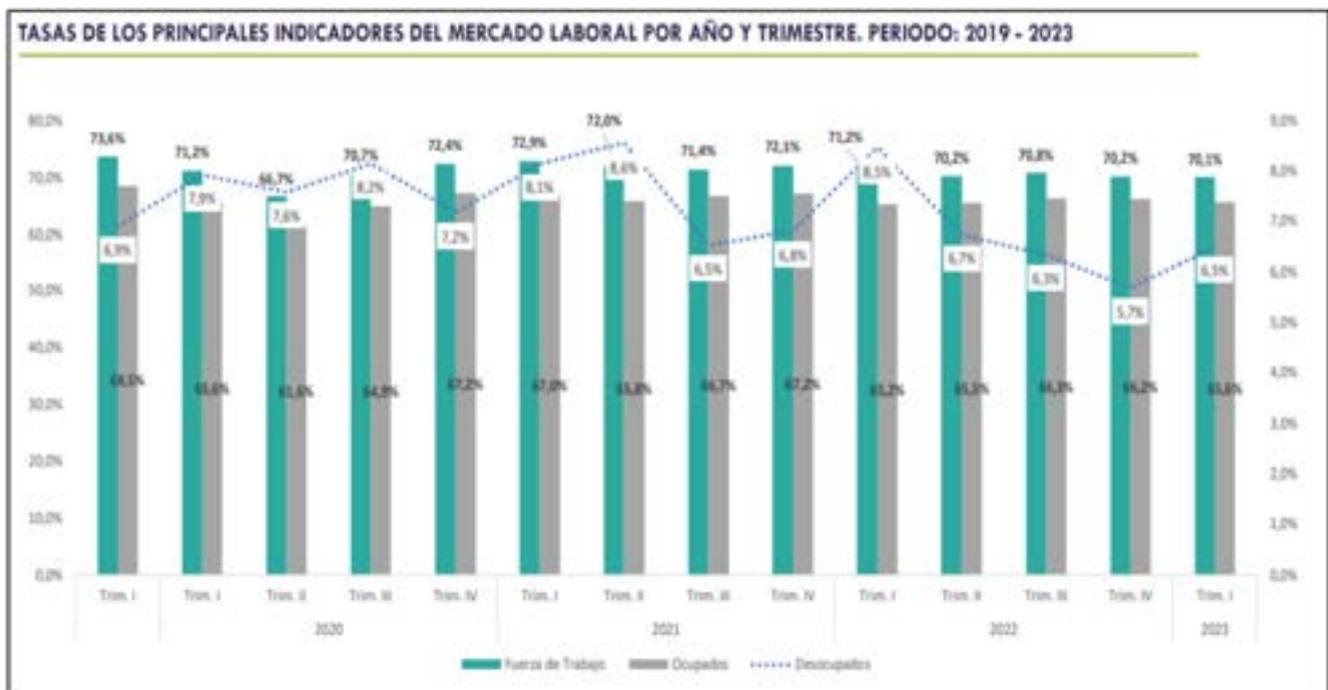


## Carla Bacigalupo

### IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA SOCIEDAD Y EN ECONOMÍA

La seguridad social es el conjunto de medidas que una sociedad establece a través de un pacto social para proporcionar a sus miembros alguna forma de seguridad en su ingreso. Los sistemas de seguridad social son elementos fundamentales en la gobernanza del Estado, cuyas medidas necesariamente han de causar un profundo impacto en la distribución del ingreso en el país. Su objetivo es garantizar a los miembros de la sociedad el acceso a servicios esenciales, promover una seguridad socioeconómica y fomentar el potencial individual y social para la disminución de la pobreza y el desarrollo social.

Sin duda todo lo que hace a la seguridad social es vital, no solamente para el clima o la situación laboral sino para la misma economía, como un gran sistema redistributivo que es en la práctica. Por lo tanto, las transferencias de esta magnitud requieren un sistema de gobernanza y administración competentes, así como una adecuada dirección financiera y gestión económica. Todo ello bajo los principios de eficiencia, eficacia y celeridad.



En este gráfico observamos los indicadores del mercado laboral. Al día de hoy tenemos tasas elevadas de fuerza de trabajo, tasas elevadas en ocupación, relativamente tasas bajas en desempleo, comparativamente a la región. Paraguay mantiene una tasa muy alta de fuerza de trabajo, son muchas las personas que están en el mercado de trabajo ya sea ocupadas o desocupadas, es decir, buscando empleo sin conseguirlo. La tasa de fuerza de trabajo representa un 70% y se mantiene en alza.

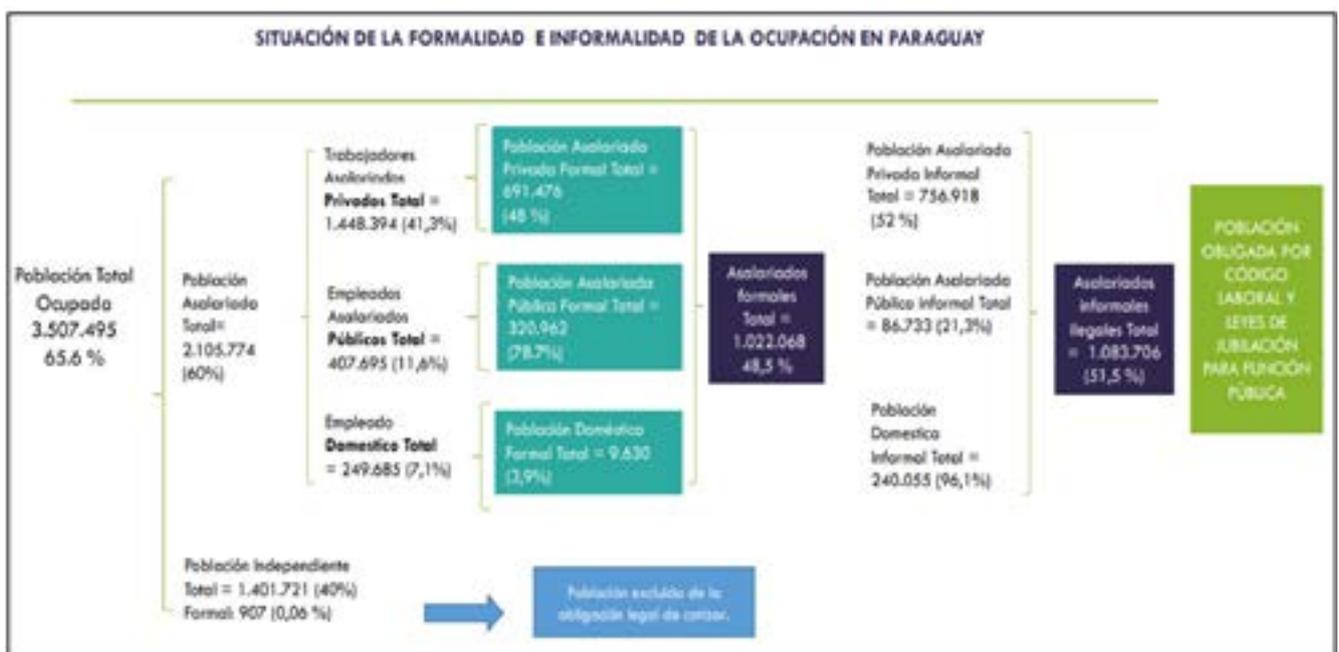


Cuando que, el promedio de la región es del 65%, Paraguay tiene una fuerza al trabajo muy elevada, como consecuencia de nuestro bono demográfico, es decir, de nuestra gran juventud, que en edad de trabajar representa el 65% de toda la población paraguaya.

En tasa de ocupación tenemos el 65,6% en el primer trimestre del año 2023, y vemos como la tasa de ocupación va teniendo un comportamiento recesivo en los primeros meses del año y en aumento en el tercer y cuarto trimestres. Desde el año 2020 hasta el año 2023 pasa lo mismo con la tasa de desocupación, que está establecida en un 6,5% en el primer trimestre del 2023 y cerrando en el año 2022 con un 5,7%, siguiendo la tendencia de que aumente los primeros trimestres del año y baje en los últimos trimestres.

Aquí también podemos ver la incidencia de la pandemia, en donde llegamos a tener un pico preocupante del 8,6%, que es una tasa que no se da generalmente en Paraguay. Con esta tasa estamos hablando de unas 242 mil personas en situación de desempleo y una tasa de afectación total entre desempleo y subocupación del 3,8%, en donde la subocupación se refiere a las personas que trabajan pero quieren y están dispuestas a trabajar por más horas. En los últimos siete años, tenemos la tasa de subocupación más baja del 3,8%. Por ese motivo, la tasa combinada de subocupación y desocupación muestra una afectación total del 10%, cuando que el año pasado en el primer trimestre estábamos con una tasa de afectación del 13%, ya que teníamos un desempleo de 8% más una tasa de subocupación mayor al 4%.

Como conclusión, podemos afirmar que Paraguay tiene una gran fuerza del trabajo y una gran tasa de ocupación mayor al promedio de la región, y una tasa de desempleo solamente mayor a la de Ecuador, que está por debajo, pero si se encuentra muy por debajo del promedio regional con el 6,5%.





Con relación a la composición del mercado de trabajo paraguayo, Paraguay posee un total de 3.507.495 compatriotas ocupados, lo que representa una tasa del 65,6%, y una gran proporción en esa ocupación total de 60% de una población asalariada y un 40% de una población independiente.

No obstante, dentro de los asalariados, de los cuales son formales e informales, lo podemos distinguir en tres grupos. i) La población asalariada del sector privado, que hoy tiene un número de 691 mil cotizantes, que es un nivel histórico en IPS ya que en estos últimos cinco años se logró sumar 133 mil nuevos cotizantes al sistema de seguridad social de IPS. ii) Trabajadores formales del sector público, donde también tenemos informales contratados dentro del sector público. Finalmente, iii) la población doméstica, que tiene características muy específicas y una altísima tasa de informalidad. En porcentajes, los asalariados formales son más de un 48% y de asalariados informales un 52%, en donde esta informalidad del sector asalariado es una informalidad legal, en Paraguay es una informalidad del 51% que corresponde al asalariado que debe cotizar y no cotiza.

Los trabajadores independientes en Paraguay están incluidos en la seguridad social, pero no como una obligación sino voluntariamente. Dentro de la tasa de trabajadores independientes, solamente el 40% de la composición ocupada en Paraguay, y que corresponde a unas 907 personas, cotizan voluntariamente. ¿Cuándo la protección y la seguridad Social es voluntaria, es efectiva? Los trabajadores independientes demuestran que muy poca gente quiere realmente cotizar a la seguridad social, con solo un 0,06% de voluntariedad hacia la seguridad social.

Por ello, no son considerados a todos los trabajadores paraguayos como en una misma bolsa, para no decir que todo el Paraguay es informal e ilegal debido a que tenemos una tasa del 51% de informal e ilegal.

Con respecto a la población asalariada informal, se refiere sobre todo del empleo de las MIPYMES que son las que menos capacidad de pago tienen del aporte, sobre todo el patronal, ya que son mayormente informales. Las MIPYMES en Paraguay concentran el 75% del empleo y representan el 90% de las empresas en Paraguay, y son las más informales.

En mesas de trabajo, de estudio y de coordinación con las MIPYMES se suele presentar la primera barrera, que es la tasa de cotización del 16,5%. Dicha tasa es un precio muy alto para las MIPYMES en el día a día, y sobre todo las micro-pequeñas empresas, ya que no pueden abonar para ingresar a sus trabajadores a la seguridad social. Entonces, el primer problema de los asalariados, que están obligados a cotizar, es que las MIPYMES las concentran y no tienen la capacidad de pago de enfrentar una cotización a la seguridad social.

Considerando a la población asalariada del sector público, se está haciendo un esfuerzo importante en la desprecuarización en que los contratados que no cotizan a ningún sistema de seguridad social vayan pa-



sando progresivamente a un sistema de nombramiento y de cobertura. En la población doméstica si se presentan desafíos más grandes, ya que el empleador doméstico tiene una capacidad de pago acotada.

## Cuestiones estructurales para abordar la problemática de la seguridad social en Paraguay



Se presentan, así, esquemas estructurales ya fuera de la población laboral. Un mercado de trabajo asignado por ciertas características como el bono demográfico, una cierta baja productividad, y un sistema educativo aún no repensado hacia el trabajo.

Tenemos todavía un sistema educativo que relega la introducción de habilidades laborales, de prácticas laborales y de oficios técnicos que son los más requeridos en el mercado de trabajo, pero sí tenemos un sistema de capacitación para el trabajo que se ha ido transformando paulatinamente, y que hoy integra el sector privado generador de empleo, con sistemas de ofertas formativas acorde al mercado de trabajo.

En lo que hace a la falta de cobertura o el difícil acceso a los sistemas de salud y jubilación, en el cual cabe mencionar problemas estructurales muy importantes en donde la tasa de aporte patronal en Paraguay debiera ser solamente del 14% y el 9% a cargo del trabajador. Pero históricamente se ha cargado el aporte patronal con impuestos o cargas más allá de la seguridad social, estamos hablando de un 2,5% adicional que paga cada empleador por cada trabajador, y el 1,5% de esa tasa va al sistema de salud del Paraguay. El empleador formal paraguayo paga el sistema de salud de todos los paraguayos, aporta unos 90 millones de dólares al año aproximadamente y un 1% que abona el sistema de capacitación para el trabajo SNPP y SINAFOCAL, dependientes del Ministerio del Trabajo pero que también capacitan a todos los paraguayos.

Esta tasa es para muchas MIPYMES, y sobre todo para muchas empresas, de un costo muy alto, por lo tanto, debiéramos pensar en los costos



de la seguridad social sobre todo para las empresas que aglutinan la mayor parte del trabajo.

También se presenta la ampliación de cobertura, la inclusión de los trabajadores independientes, pero sobre todo la construcción de un sistema de aporte de los independientes que realmente les sea beneficioso. Esta es una gran tarea, que ya se está trabajando con IPS y con el Ministerio de Hacienda para presentar una verdadera propuesta que no solamente incluya a los independientes, sino que también evalúe seriamente una tasa acorde a la capacidad de pago de las MIPYMES y del empleador doméstico, con miras a dar una solución muy concreta a la baja cotización de los asalariados y de los independientes, ampliando la cobertura.

Un gran pacto político y social, ya que la seguridad social está basada en un pacto social, pero si vemos la historia de Paraguay, ese pacto social más bien estuvo basado en leyes inconexas que fueron saliendo y dando pensiones privilegiadas a diferentes sectores.

*La edad de retiro, los periodos de cotizaciones y las tasas de cotización son desiguales en todas las Cajas de Jubilaciones y Pensiones, lo que revela grandes inequidades en el esquema. Todos menos IPS pueden retirar sus aportes.*

Variables e indicadores	IPS	Caja Fiscal A	Caja Fiscal B	Caja Fiscal C	Caja Bancaria	Caja Municipal	Caja Parlamentaria	Caja ferroviaria	ANDE	ITAIPÚ
<b>Población cubierta</b>	Dependientes sector privado	Militares y policías	Magisterio Nacional y Docentes Universitarios	Adm. Central y Magistrados Judiciales	Dependientes Bancos y Fondo Ganadero	Empleados municipales	Senadores y diputados	Empleados de la Caja	Empleados de la ANDE	Empleados de ITAIPÚ
<b>Aporte patronal (% remuneración)</b>	14 (todas las contingencias)	0	0	0	17	10	7	10	5	15
<b>Aporte obrero (% remuneración)</b>	9 (todas las contingencias)	16	16	16	11	10	20	10	5	6
<b>Otros ingresos (% salario)</b>	1,5	No	No	No	28	No	No	6	12,5 (IPS)	12,32
<b>Jubilación ordinaria (Edad/Antigüedad mínima)</b>	55/30 (anticipada) 60/25 (ordinaria)	No	No/25	62/20	60/30	55/15	55/15	50/25	60/20	60/10
<b>Beneficios (% salario base)</b>	80 (anticipada) 100 (ordinaria)	100	desde 83	47 + 2,7 por año adicional	100	desde 45	80	100	66,7	80
<b>Jubilación extraordinaria (Edad/Antigüedad mínima)</b>	65/15	No	15	50/20	No/20	50/20	55/10	40/15	60/15	60/5
<b>Salario base: promedio de últimos</b>	36 meses	60 meses	60 meses	60 meses	48 meses	24 meses	Última dieta	24 meses	36 meses	36 meses
<b>Ajuste de los beneficios</b>	IPC	IPC	IPC	IPC	Hasta el 20% renta o IPC	De acuerdo a disponibilidad	Igual al aumento de salarios o al IPC	De acuerdo a cálculos actuariales	Igual al aumento de salarios	De acuerdo al salario del cargo

En este cuadro vemos que hoy tenemos paraguayos que trabajan solamente diez años y ya pueden acceder a una jubilación, cuando tenemos trabajadores en situación de mucho esfuerzo físico, de mucha inseguridad laboral como trabajadores en calderas, limpiadoras o guardias de seguridad que tienen que trabajar 25 años y tener 60 años de edad para acceder a una jubilación. Por otro lado, tenemos congresistas o funcionarios de Itaipú que tienen que trabajar muy pocos años para acceder rápidamente a una muy buena jubilación.

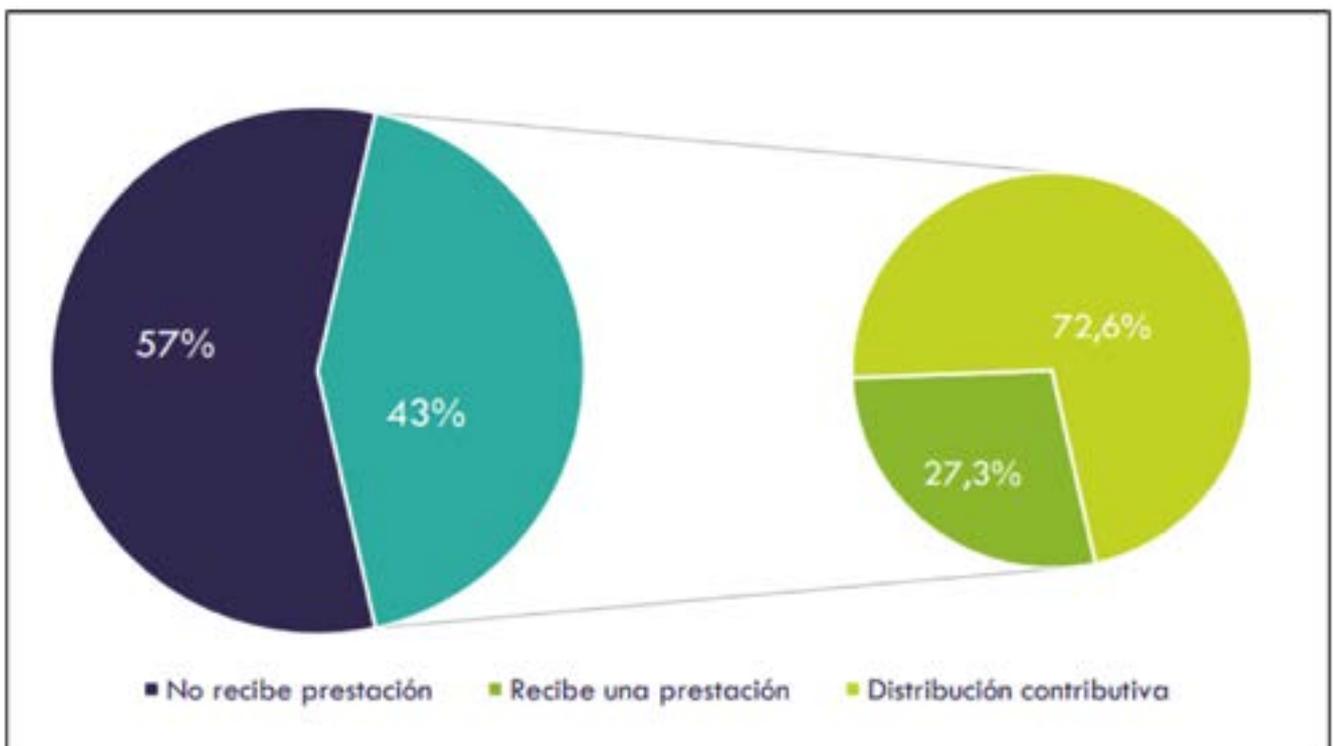
Estas son inequidades diarias que lo sufren los trabajadores, pero cada vez más constituyen un desincentivo diario para ingresar al sistema de seguridad social. Muchos de los trabajadores ya saben que existen estas inequidades y se cuestionan el para qué van a ingresar a un sistema de cotización sumamente inequitativo, si no van a poder completar el trayecto jubilatorio.



En IPS existe una realidad lacerante donde solamente el 2% logra pasar la barrera de los diez años de trayecto jubilatorio, y el 10% de todos los cotizantes se jubilan en IPS. Esto es casi una meta inalcanzable: la jubilación, ya que muchos de los trabajadores prefieren quedarse en la categoría de los trabajadores independientes, no solamente los cuentapropistas, sino aquellos que incluso trabajan en una relación de dependencia, pero fingen ser independientes para quedarse en ese sector informal legal sin violar reglas, pero sin tener que cotizar a un sistema de seguridad social que no les produce beneficios, y que es sumamente inequitativo.

En el siguiente gráfico se muestra la realidad de los adultos mayores, para el año 2022 el 43% recibe algún tipo de prestación contributiva o no contributiva, mientras que el 57% no se encuentra cubierto.

De todos los adultos mayores que perciben alguna cotización son muy pocos los que llegan a jubilarse, estamos hablando de un 27,3%, y el otro porcentaje del 72,6% reciben algún subsidio a través de programas no contributivos otorgados por el Estado.



Al día de hoy, no contamos con un sistema multipolar entre el sistema contributivo y no contributivo. En Paraguay, existe una particularidad muy importante y es que tenemos una prohibición de despido a los 10 años. A los diez años se produce una previsión del despido, que en la práctica es absolutamente eludida por todos los empleadores, despidiendo a sus trabajadores a los ocho y nueve años. Esta es una ley que pretendiendo la inamovilidad logró la absoluta movilidad de los trabajadores en nada más un año o dos años antes de alcanzar los diez años.



Por ejemplo, en el caso de un funcionario empleado de una MIPYME que resulta ser despedido, entonces al perder sus aportes de ocho o nueve años, y eso queda registrado en el IPS. Cuando esa persona llega a ser adulto mayor y solicita una pensión no contributiva al Ministerio de Hacienda, no tiene forma de hacer valer los aportes de ese trabajador al sistema de seguridad social, por lo que se le otorga de cero una pensión no contributiva, sin tener en cuenta que ambas instituciones pueden articularse y otorgar una pensión contributiva en base a los aportes realizados. Solamente el 10% se jubila de los cotizantes al IPS, es decir, hay un 90% de trabajadores que está dejando su aporte dentro del IPS sin que eso se aproveche en una futura pensión no contributiva articulada con sus aportes.



Para finalizar hablando de los resultados en estos cinco años, hemos construido un Plan Nacional de Empleo como uno de los principales postulados del aumento de la productividad. El aumentar la productividad con un sistema de capacitación técnica para el trabajo y con una educación transformada que genere buenos técnicos que hoy las empresas, industrias y el sector comercio y servicios necesita, tiene todo que ver también con una mayor formalidad del empleo.

Sobre todo, dentro del plan Nacional de empleo, de la estrategia de formalización del empleo, de la estrategia Nacional de formación profesional prevemos la conformación de una Comisión Nacional de reforma de la seguridad social, en donde además de un sistema de pensiones necesitamos un control de las pensiones, pero sobre todo necesitamos detener la absoluta inequidad de nuestro sistema de seguridad social. En el caso de que no conformemos una Comisión Nacional de reformas de seguridad social, como lo hizo España con el pacto de Toledo, y otros países con muy buen éxito, lo que va a pasar es que teniendo



un sistema de pensiones bueno el cual controle las finanzas, van a seguir saliendo leyes que otorguen privilegios a determinados sectores, y que así se vayan jubilando mucho más rápido otros sectores y vayan ahondando en un desastre financiero que muchas de las cajas ya están teniendo.

Existen, por ejemplo, cajas que tienen una proporción de diez activos por un pasivo como IPS, basado también en una anomalía del sistema, la cual es que nadie se jubila con una tasa de sustitución. El IPS tiene una tasa de sustitución o de beneficio del 100% cuando en toda la región ya se recomienda solamente el 65% de tasa de sustitución, entonces IPS lo que hace en la práctica es ralentizar que más gente se introduzca a la jubilación con tal de pagar o de tener esa economía financiera que permita a unos pocos pagar mucho y eso no resiste ninguna lógica de equidad.

Por ese motivo, planteamos y presentamos el proyecto de Ley desde el Ministerio del Trabajo, en el cual podamos formar una Comisión Nacional de reforma a la seguridad social, que frene todo tipo de leyes que vayan ahondando el sistema inequitativo, que realmente pongamos las prioridades en la mesa medidas a muy corto, mediano y largo plazo, para evitar la quiebra de algunas cajas. Pero también construir un sistema más equitativo con reglas que tengan en cuenta, no solamente sistemas privilegiados por cuestiones políticas o populistas, sino el esfuerzo físico y la seguridad de los trabajadores como es en los países desarrollados, en los que abordan un sistema de seguridad social acorde a las necesidades reales del mercado de trabajo.





Los incentivos o lo que hoy paga el Ministerio de Hacienda para subsidiar una caja, para pagar los déficits de la caja fiscal o para pagar más inequidades del sistema de seguridad social debieran estar enfocados a generar más incentivos a la formalidad. Hoy tenemos algunas leyes proteccionistas, como es la Ley que protege a las mujeres trabajadoras pero que en la práctica está produciendo un desincentivo al empleo de mujeres. Son estas las cuestiones que tienen que tener realmente una inversión por parte del Ministerio de Hacienda y de todo el sistema económico de Paraguay, para discontinuar el subsidio a pensiones privilegiadas, que agrietan cada vez más la equidad y la justicia social en nuestro país.



# 3

## Instituciones globales vs locales

CAMBIO CLIMÁTICO, GOBIERNO AMBIENTAL, SOCIAL Y CORPORATIVO (GASC).

El clima y el medio ambiente tienen un impacto muy significativo en diversos sectores y aspectos de la economía, producen variaciones en la producción de bienes y servicios, modifica los patrones de consumo, afecta las estrategias de los empresarios privados e influye en las políticas ambientales de los gobiernos. Paraguay posee una economía muy vulnerable al cambio climático por la alta dependencia de la agricultura y la ganadería, y con una infraestructura, capacidad logística y sector de servicios, aún en desarrollo.

La economía del cambio climático y los desastres naturales ofrecen lecciones importantes sobre cómo construir resiliencia. En definitiva, la creación de resiliencia en los países requiere construir economías más fuertes y equitativas que estén mejor preparadas para enfrentarse a los desafíos del cambio climático. Cualquier planteamiento en esta línea necesariamente deberá contener una visión de llegada en territorio por lo que la coordinación entre los niveles de gobierno se hacen cada vez más necesarias.

Este siguiente panel, pretende exponer las últimas tendencias internacionales de políticas, que promuevan buenas prácticas nacionales en este campo de acción económica que combinen la conexión de la gobernanza mundial con la local.

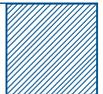


SEGUNDO CONGRESO PARAGUAYO DE

# **Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas**

---

Instituciones para el  
**desarrollo de los países**





**Mauricio Cárdenas**

## **América Latina y el Caribe frente a los desafíos globales**

Experto Internacional, Columbia University (USA), Profesor en Liderazgo Global en la Facultad de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia, donde además dirige el MPA (Maestría en Administración Pública) en Liderazgo Global. También afiliado al Centro de Política Energética Global de la Universidad de Columbia, donde investiga sobre política energética y climática.



**Mauricio Cárdenas**

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A LOS DESAFÍOS GLOBALES

En esta intervención se abordan algunos de los problemas globales más importantes del momento como la geopolítica, la crisis climática y también los desafíos sociales. Para cada uno de estos grandes problemas globales, Latinoamérica tiene una solución. Es decir, las grandes amenazas globales representan una gran oportunidad para Latinoamérica. La pregunta que quiero abordar es si vamos a ser capaces y cómo, de aprovechar esas oportunidades.

Estamos en medio de una crisis energética asociada en parte --pero no exclusivamente-- a la invasión de Rusia a Ucrania, y a las restricciones al suministro de combustibles en Europa. América Latina ha sido importante para la solución de los problemas de la seguridad energética global, pues Brasil y Guyana han aumentado la producción de petróleo en el último año y ha sido una nueva fuente de suministro para la Unión Europea. Estos dos países estarán produciendo al final de esta década cerca de 6 millones de barriles por día, lo que los colocará en la posición de grandes productores globales al lado de Rusia, Estados Unidos o Arabia Saudita.

La crisis climática, asociada al aumento de las temperaturas planetarias debido a las emisiones de gases de efecto invernadero es otro gran desafío global. América Latina es central para la reducción de las emisiones globales pues tiene en sus bosques y selvas tropicales una de las tecnologías más costo-eficientes para capturar carbono. Al mismo tiempo, la transición energética requiere de los minerales estratégicos, incluyendo el litio y el cobre, así como las tierras raras, donde América Latina tiene una importante cantidad de reservas.

Además, acercándonos más a Paraguay, el mundo atraviesa una crisis alimentaria muy grave, en parte también agravada por la invasión de Rusia a Ucrania y la restricción en el comercio de cereales. América Latina, nuevamente tiene aquí una oportunidad porque cuenta con las áreas cultivables, los suelos, el agua y las condiciones climáticas para poder aumentar la producción de alimentos, con una baja huella de carbono. Este sector puede asegurar para América Latina unas posibilidades de crecimiento importantes. Otro gran desafío global son las guerras y los conflictos, algunos ya materializados como lo que estamos viendo en Ucrania, otros potenciales como lo que puede ocurrir alrededor de Taiwán, y las tensiones que hay entre China y Estados Unidos. América Latina no hace parte de estos conflictos. Tiene una tradición pacífica con muy pocos episodios, en 200 años de independencia, de agresiones externas. No es así en el caso de los conflictos internos y la criminalidad pues hay que recordar que tiene una de las más altas tasas de homicidios globales. Pero, lo que debe recordarse es que América Latina es una región que no utiliza el comercio exterior como arma. La región ha



ganado autonomía al no depender exclusivamente de un solo bloque económico y político. Es un proveedor confiable, predecible y estable para mercados disímiles como la Unión Europea, Estados Unidos y China. La pregunta es ¿seremos capaces de aprovechar las oportunidades que generan los grandes desafíos globales?

## Condiciones iniciales

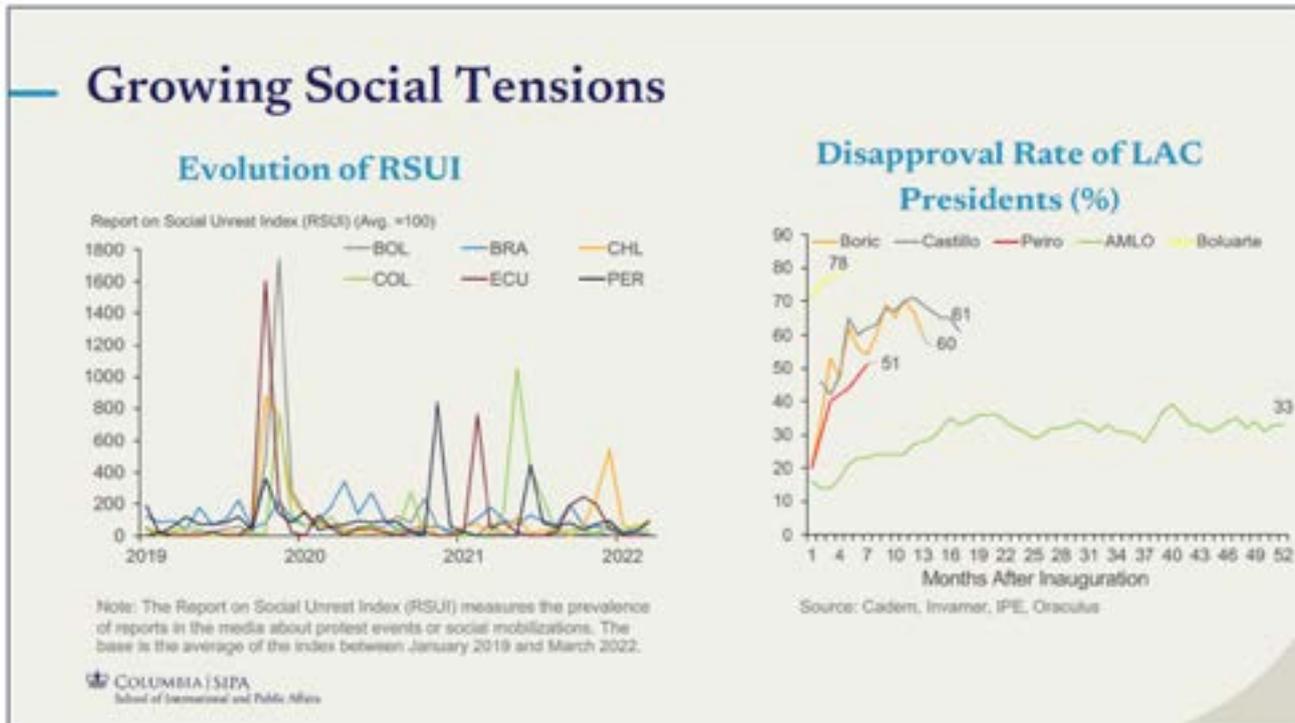


El punto de partida es complejo, porque la región enfrenta las secuelas de la pandemia. El alto nivel de pobreza exacerbado por la pandemia y la tensa situación social genera restricciones porque los gobiernos tienen que enfocarse en atender las presiones sociales lo que inevitablemente conduce a medidas paliativas de corto plazo. En segundo término, la región crecerá a una tasa de solo 2% anual, en 2023 y 2024, alejándose de lo que podría ser su nivel de potencial. Y por último, la región acumuló una mayor deuda pública y privada durante la pandemia que requerirá recursos para su pago. Aunque Paraguay es un país en términos latinoamericanos de baja deuda, la región como un todo tiene niveles de endeudamiento público del orden del 60% del Producto Interno Bruto (PIB). Este nivel es similar al de finales de los años noventa, y representa una carga pesada sobre los ingresos tanto de las empresas como del gobierno. Es decir, no existe espacio o capacidad de aumentar el endeudamiento para resolver problemas actuales. El bajo crecimiento y las tensiones sociales tendrán que resolverse de otra manera.

Y al mismo tiempo, una región donde este cuarto poder, el poder de la calle, es cada día más visible y relevante, por no decir decisivo. Es imposible ignorar la protesta social como mecanismo para influir en



el proceso de toma de decisiones de política y, no pocas veces, en la propia supervivencia de los gobiernos.



En el gráfico 2 se aprecia la evolución del descontento social. Cambian los países, pero hay una constante y es que, periódicamente hay episodios de protesta que se traducen en medidas de carácter populista e inmediatista. También se traduce en que los gobiernos, independientemente de su origen ideológico, pierden muy rápidamente la popularidad. En fin, la política es mucho más compleja y volátil, lo cual impacta en los resultados económicos.

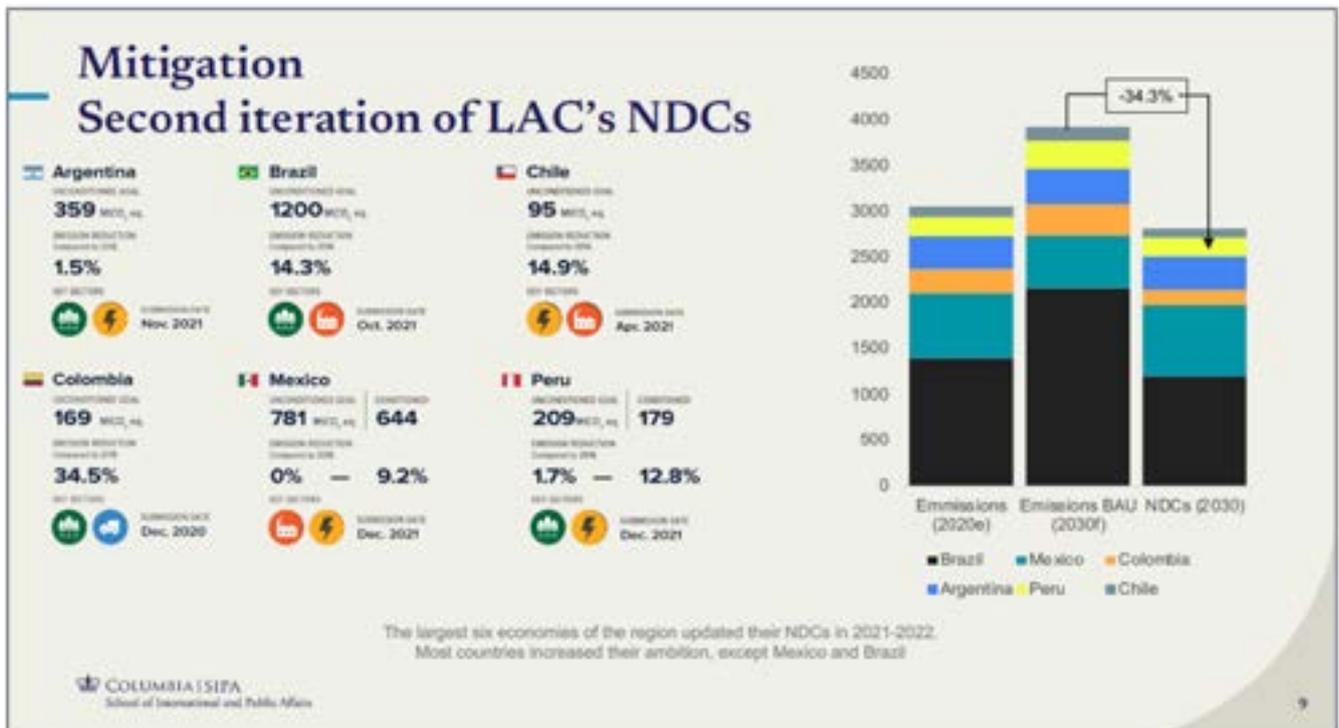
### La crisis climática

América Latina es una región muy expuesta a los riesgos climáticos. Esto lo sabe perfectamente la población de Paraguay que ha visto los efectos del cambio climático sobre las cosechas de soja, pero lo saben también los centroamericanos, los caribeños, expuestos a más riesgos asociados con la erosión costera, con el aumento de la frecuencia de huracanes o en países como Colombia, expuesto a los riesgos del fenómeno del niño, que puede generar sequías muy fuertes y restricciones al suministro de energía eléctrica.

Por lo mismo, la región tiene un gran reto frente a la adaptación a los efectos del cambio climático, al tiempo que varios países -no todos- se han fijado metas ambiciosas en materia de reducción de emisiones (mitigación). Como si esto fuera poco, también se enfrentan grandes riesgos de transición, porque hay muchos países que son dependientes de las exportaciones de combustibles fósiles, como petróleo, carbón y gas, que van a tener una pérdida de ingresos. Este también será el caso de países con dependencia en las exportaciones de productos agrícolas

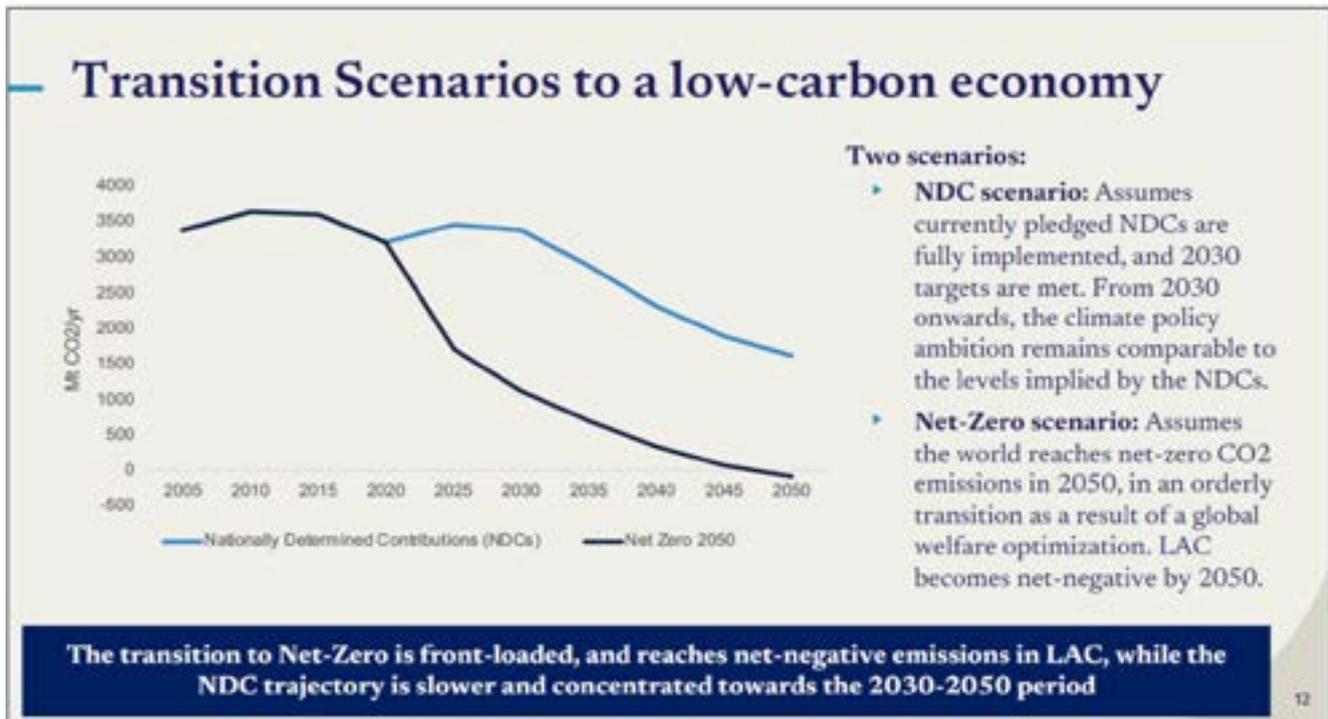


que no se acomoden a los estándares en materia de emisión de gases efecto invernadero de los países importadores. En un futuro no muy distante pueden quedar expuestos a medidas arancelarias, como el llamado CBAM de la Unión Europea. Y esto para no hablar de cambios en las preferencias o gustos de los consumidores, que pueden reducir la demanda de carne bovina o aceite de soja. Se requiere más inversión en adaptación, tenemos que reducir agresivamente las emisiones y al mismo tiempo tendremos menos recursos para ello. Esos son los retos climáticos de América Latina.



Como se aprecia en el gráfico 3, los seis países de mayor tamaño de la región han anunciado una reducción de emisiones de 34% en 2030 frente al escenario base. Las estrategias específicas están orientadas a reducir emisiones en el uso del suelo, especialmente por parte del sector agrícola, así como en el cambio del uso del suelo, que es donde se concentra el grueso de las emisiones en América Latina. Aunque Paraguay genera el 100% de su energía de manera renovable, muchos países de la región deben seguir avanzando en generar energías limpias, como la eólica y la solar. Pocos países han detallado los planes financieros necesarios para cubrir las necesidades de la reducción de emisiones o las de inversión en adaptación, y muy pocos tienen claro cómo se va a pagar por todo esto. Solo un país (Colombia) está hablando de la necesidad de incrementar los impuestos al carbono, que se adoptaron por primera vez en 2016 con una tarifa de 5 dólares por tonelada de CO<sub>2</sub>.

América Latina (gráfico 4) se ha comprometido a reducir las emisiones de cerca de 4.000 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente a cerca de 1500 millones de toneladas a mediados de este siglo. Sin embargo, un planificador social global optaría por una reducción más agresiva de las emisiones de América Latina. El óptimo indicaría



que América Latina debería lograr emisiones netas cero, o incluso negativas, a mediados de siglo. La razón es que las tecnologías de la reforestación son más económicas que tecnologías como la electrificación del transporte o reducir las emisiones asociadas a la producción industrial, especialmente en productos como el cemento o el acero.

La reducción de emisiones de América Latina pasa realmente por reducir las emisiones asociadas al sector agrícola y forestal y al cambio en el uso de la tierra. Sin embargo, esto cuesta y la región no tiene recursos suficientes. Electrificar el transporte, lo que requiere comprar buses eléctricos, o invertir en energía renovables, solar y eólica, en algunos países donde todavía hay mucha energía generada con combustibles fósiles, como Chile, tiene un costo elevado. El cálculo que hemos realizado en el Centro de Estudios de Política Energética Global, en la Universidad de Columbia, es que esto le puede costar a América Latina más o menos un 8% del PIB por año. La razón de este elevado costo es que al ser una región que crece más que las economías avanzadas, el esfuerzo de reducción de emisiones es más exigente. En Estados Unidos y en Europa este costo puede ser el 6% del PIB por año.

Para países como Paraguay cuyo énfasis está en la agricultura mecanizada y moderna, los choques asociados al aumento de la temperatura global, los demás riesgos físicos como las heladas y las sequías que afectan el volumen de las cosechas, o los mencionados cambios en las preferencias de los consumidores, pueden representar costos elevados.

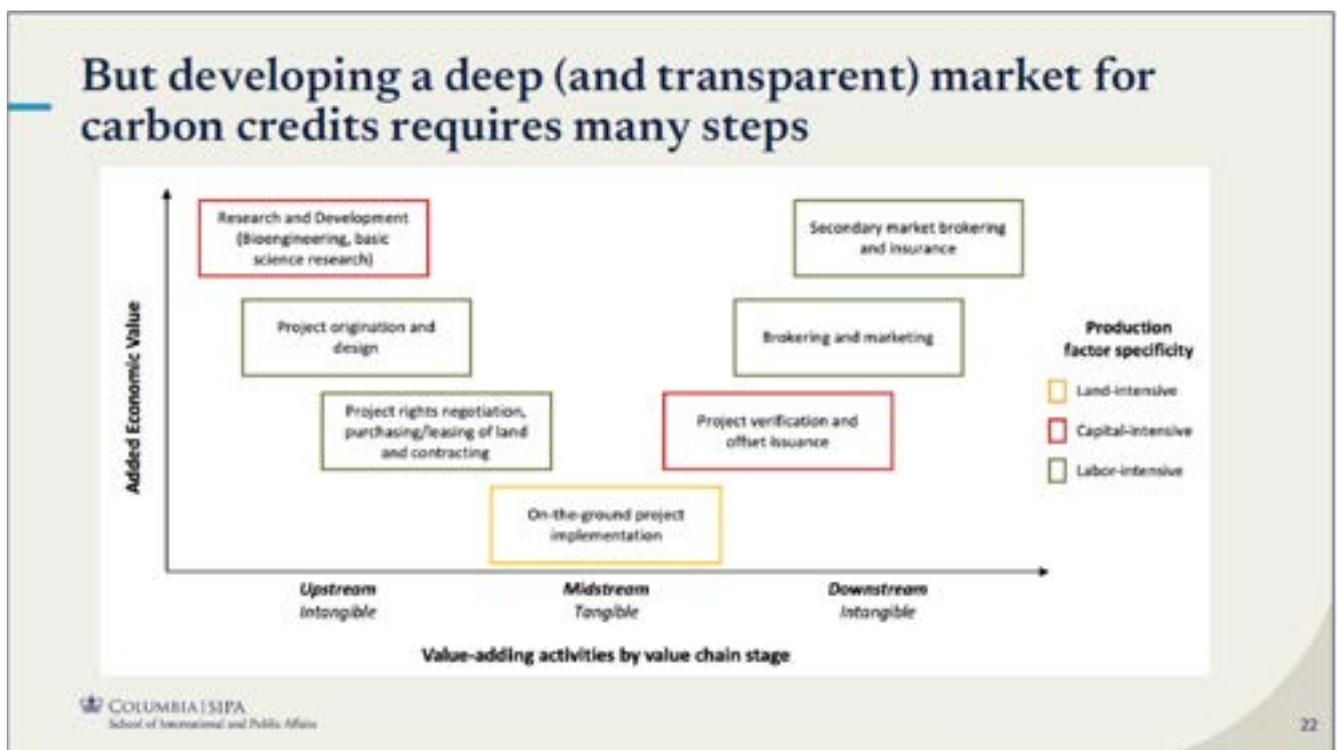
Sin embargo, hay otro problema y es que la expansión de la frontera agrícola, que se ha dado sobre la base de la agricultura de subsistencia, es decir pequeños colonos que van destruyendo la capa vegetal y la biodiversidad en general, en muchos casos también de una forma ile-



gal, tendrá que reducirse. Los gobiernos van a necesitar recursos que permitan compensar lo que se gana a través de estas actividades, que destruyen la biodiversidad para que las personas se dediquen a otro tipo de actividades o a proteger esa misma biodiversidad.

## Políticas de Desarrollo Productivo

América Latina tiene muy presentes los errores y fracasos en materia de política industrial de los años sesenta y setenta del siglo pasado cuando muchos gobiernos que trataron de hacer inversiones en industria, agricultura, hotelería, aviación, entre otros, y crearon empresas estatales para esos propósitos. Los fracasos, convertidos en elefantes blancos, mancharon el nombre de estas políticas. Pero muy probablemente para tener éxito con transición se tendrá que revivir la política industrial de una manera más inteligente e informada, con políticas de desarrollo productivas que permitan entender, por ejemplo, cuáles son los sectores donde se deben realizar las inversiones y otorgar estímulos e incentivos. Pensando en países como Paraguay, se va a requerir un nuevo tipo de agricultura regenerativa, nuevos biocombustibles, especialmente para la aviación, mayor generación de energía limpia y capacidad de transformar esa energía limpia en productos con baja huella de carbono. El hecho de que Estados Unidos, haya tomado la vanguardia con una ley que genera una gran cantidad de incentivos para los sectores en los que este país quiere progresar, ha abierto también posibilidades y puertas para que muchos otros países, piensen en instrumentos que pueden ser apoyos directos a estos sectores o incentivos tributarios en la forma de créditos fiscales. América Latina debe empezar a enfocarse en las Políticas de Desarrollo Productivo para convertir a la descarbonización en una estrategia de crecimiento económico.





**No solo se requiere la tierra, sino que otros factores como capital humano, capital físico y tecnología, y sobre todo nuevas instituciones gubernamentales, serán indispensables.**

Un área de gran relevancia será el mercado de créditos de carbono, en el que existen múltiples fallas que se hace necesario resolver. La región tiene un gran potencial, pero el éxito no está asegurado. La cooperación internacional – el modelo tradicional – no ha avanzado de manera significativa. El mercado, vendiendo créditos de carbono a quienes necesitan esas compensaciones, es más prometedor. Pero para desarrollar ese mercado hay que poner muchos elementos en armonía, como se muestra en el gráfico 5.

No solo se requiere la tierra, sino que otros factores como capital humano, capital físico y tecnología, y sobre todo nuevas instituciones gubernamentales, serán indispensables. Un aspecto central es insertar a la región en la cadena de valor que incluye estructuración y mercadeo de los créditos de carbono.

### **Para concluir**

En un artículo reciente en el Financial Times se dice que “América Latina va a desaprovechar otra vez todo esto”, porque está demasiado inmersa en la política cortoplacista de gobiernos que lo que quieren es lograr sostenerse frente a una presión social muy fuerte, también por el viraje político que ha tenido hacia la izquierda prevenida con el papel de la inversión privada. La región debe identificar los sectores clave y poner en marcha las políticas públicas de largo plazo. El sector privado será fundamental, entre otras cosas para que atraer parte del financiamiento. El nombre del juego es “alianzas público-privadas”. Por otra parte, no se debe hacer una transición energética demasiado rápida, por ejemplo, en el caso de los países productores de combustibles fósiles pues esos ingresos van a ser fundamentales por un tiempo.

América Latina no es la región que genera el problema de emisiones de gases efecto invernadero, que está en el promedio mundial por persona o por unidad de producto, pero es una región muy afectada por el cambio climático. Ante el bajo crecimiento económico y la gravedad de los problemas sociales, reflejados en una alta pobreza y desigualdad, es necesario aprovechar estas oportunidades que se nos presentan por cuenta de los grandes desafíos globales. Esto requerirá un nuevo tipo de liderazgo enfocado en adoptar las políticas e instituciones que se requieren, distintas a las del pasado. La nueva configuración global nos ofrece las posibilidades de un gran salto.



**Emiliano R.  
Fernández**

## Instituciones globales vs locales

Miembro del Directorio de la Agencia Financiera de Desarrollo - AFD. Economista Magister, licenciatura de la Universidad Nacional de Asunción, con estudios de maestría en Economía con énfasis en Políticas Públicas y Sociales por la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina) y, Master (EMBA) con énfasis en Dirección Financiera por la Escuela de Negocios Formato Educativo y la Universidad de Cádiz (España). Se ha desempeñado como viceministro de la Secretaría Técnica de Planificación en las áreas de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza.



## Emiliano R. Fernández

### INSTITUCIONES GLOBALES VS LOCALES

El título del panel 3 habla de instituciones globales y habla de “versus” instituciones locales, quisiera hacer una mención respecto a este título, porque me parece que es importante ver estos procesos dinámicos de esta globalidad y esta localidad, esta globalidad del planeta y la localidad que somos nosotros aquí en nuestros países.



Quando hablamos de instituciones globales, nos asalta la mente instituciones grandes como las Naciones Unidas, Banco Mundial e instituciones de alcance global, más allá de un país, instituciones permanentes que tienen visiones, agendas en distintos ámbitos de la economía y del mundo, esto puede ser agendas comunes sobre el

trabajo, puede ser sobre refugiados, puede ser de la salud, puede ser de educación, de distintos ámbitos, dan vida a las instituciones globales.

¿Y qué son las instituciones locales?, cuando hablamos de institución local, lo primero que uno piensa es en el Municipio nada más, sin embargo instituciones locales pueden ser, el sistema económico, o todo el sistema democrático, todo el sistema político de un país particular, es un sistema local de gobernanza interna. Por lo tanto, cuando hablamos de “versus”, estimo que la palabra versus no representa esta dinámica mundial, que vivimos en la actualidad, en un único planeta que tenemos. Las instituciones globales y las instituciones locales están en permanente contacto y hay una “dinámica de interacción” muy fuerte, existe una agenda global y hay una agenda local, hay una agenda global que se traslada a los países, hay una agenda global que es incorporada en los países, algunas veces con más fuerza, algunas veces con más facilidad, algunas veces con más discusión, pero hay agendas globales de complementación y de avances en el proceso de desarrollo y bienestar, por lo tanto más que “versus” se tiene un proceso de “agendas complementarias” potenciadoras entre las naciones, la utilización de las agendas globales a veces son incorporadas en la agenda local o en las instituciones locales, a través de normativas, o por buenas prácticas, por un sinfín de formas de internalización de estos objetivos



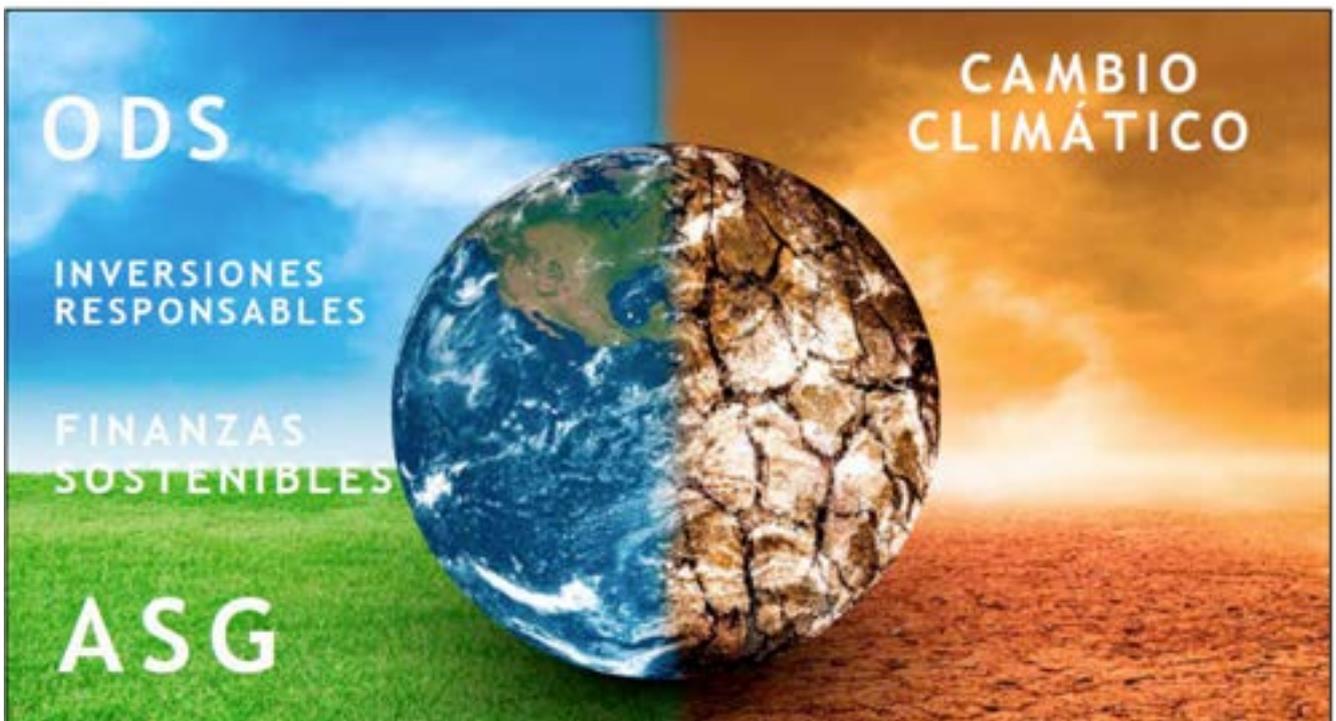
o estas agendas globales. Estos procesos, que se dan desde esa posición soberana, desde esa posición local, desde esa posición en perfecto entendimiento, de tomar o no la decisión de incorporación, así también participamos nosotros (como locales) en estas decisiones, no somos únicamente sujetos pasivos, sino que también somos sujetos activos.

### **Agendas globales climáticas y finanzas responsables**

Esta interacción, es muy importante en el proceso del ámbito particular de esta dinámica de instituciones globales y locales, recordemos que allá por los años 90 empieza con fuerza este nuevo paradigma, estamos hablando del tema de cambio climático, el convenio de la convención marco de las Naciones Unidas o de Cambio Climático, se toma conciencia y se visualizan los fenómenos y los fuertes efectos del acelerado proceso de calentamiento y destrucción global que teníamos, empezando estos procesos en esta década, reconociendo que debemos cuidar el único lugar donde vivimos, el planeta es un bien público global que hay que cuidar, se constituye en una agenda global a partir de esta toma de conciencia, y que es necesario tener, es una agenda hoy internalizada. Se suscitan así, la formalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Paraguay participó y se crea una estrategia de desarrollo sostenible, en respuesta al cambio climático, estos ODS forman parte de esta estrategia de desarrollo sostenible y fue una decisión, a la que todos los países suscribimos.

No obstante, también tenemos agendas del Plan Nacional de Desarrollo, donde incorporamos estas agendas globales en nuestra agenda local y tomamos la decisión de avanzar en este tema.

¿Por qué? porque el planeta no está resistiendo más, hay un efecto de cambio climático muy fuerte, y es imperante tomar acciones decididas





sobre eso, hablamos nuevamente de la interacción entre las instituciones globales y locales, con un proceso de soberanía y de entendimiento, la necesidad de incorporación de estos procesos, hay un contexto mundial que nos invita a tomar y abordar este tema, pero estas decisiones del ámbito particular de un país, implican también un costo para las naciones, los cuales requieren financiamiento, al referirme a este proceso, hablamos de las finanzas de los objetivos de desarrollo sostenibles, de sus metas, y de la necesidad de financiar estas acciones concretas.

Para hacer frente a la implementación de dichos ODS, surgen las iniciativas de inversiones responsables, surgen iniciativas relacionadas con las finanzas sostenibles y del elemento más importante quizás más central de esta exposición que tiene que ver con ASG - Ambiental Social Gobernanza.

Existe una interacción en las instituciones Globales y Locales, surge una agenda común, estamos de acuerdo que los objetivos de esta agenda son importantes, y se generan procesos de inversiones responsables de finanzas sostenibles y de elementos ASG, el mundo se encuentra trabajando, abordando y luchando por implementar estos procesos.

¿Qué son estos procesos de finanzas sostenibles, qué son estos procesos ASG y qué está haciendo Paraguay al respecto? Las finanzas sostenibles, en una sola frase es: “un buen negocio”, y voy a desarrollar un poco más del por qué las finanzas sostenibles es un buen negocio. Paraguay tiene una mesa de finanzas sostenibles, tiene diez u once años ya de vigencia, las finanzas sostenibles es un concepto que incorpora elementos cualitativos porque los elementos cuantitativos ya no alcanzan, cuando hablamos de financiamiento de inversiones ya no alcanza solamente con ver la última línea del balance, no alcanza con ver solo



un año, el balance y los resultados, eso está bien, desde luego, pero pongo un ejemplo y me incorporo ya de vuelta con más precisión al tema de las ASG que es el motivo de mi exposición.

Ejemplo: financemos una empresa que tiene un proyecto de alta rentabilidad y efectivamente tiene una demanda muy buena de sus productos, pero la empresa tiene un proceso productivo donde hay desechos que no son tratados, donde hay contaminación al vecindario, muchas externalidades, también tiene un trato laboral no muy bueno con sus colaboradores, salarios injustos, no formalización, sin costes sociales justos, quizá un maltrato a empleados, no hay elementos relacionados con equidad de género, ¿es un buen negocio esta empresa?, la última línea del balance nos dice que sí, pero hay otros elementos que intuitivamente ya vemos que no corresponde, que hay algo más que tenemos que poner en la mesa para el “financiamiento sostenible” y que son estos elementos adicionales, hay que mirar al planeta, el único planeta que se está destruyendo, hay que mirar a la sociedad, a la gente con quien estamos trabajando, hay que ver el impacto que tenemos alrededor nuestro.

Con lo expuesto estoy introduciendo los elementos más allá de la última línea del balance, con esto hay un elemento ambiental y social también que hay que incorporar en las finanzas y en las inversiones, al incorporarlas, se convierten en inversiones responsables, en finanzas sostenibles, las finanzas que incorporan un ejercicio de mirar más allá de la última línea del balance, que no está mal, puesto que hay que mirar la rentabilidad pero incorporar también adicionalmente el proceso de mirar al planeta y de mirar a la sociedad, los aspectos AS (ambiente y sociedad) de las finanzas sostenibles, implica un proceso de finanzas responsables, de inversiones responsables, de finanzas sostenibles, es esta mirada de largo plazo para no dañar el planeta y para tener una marca positiva en la sociedad donde se impacta con las inversiones.

Estamos entrando a un mundo de finanzas, hay que financiar el desarrollo, hay que financiar el logro del objetivo de desarrollo sostenible (ODS), con finanzas e inversiones responsables y sostenibles. Los elementos cualitativos, que tienen que primar en estas inversiones sostenibles, en estas finanzas sostenibles, son el ámbito ambiental y social.

Para entrar al criterio de gobernanza, vemos que el mundo fue trabajando estas ideas, ideas globales, allá por el año 2005, en el ámbito de las Naciones Unidas, inversionistas institucionales, quiénes son los inversionistas institucionales, son estos grandes fondos mundiales de inversión, se reúnen representantes de 12 países que manejan un activo enorme del financiamiento global, de proyectos en el mundo, con expertos a pedido de las Naciones Unidas, con expertos de varias áreas, y ellos sacan principios de inversión responsable, estos principios fueron seis:



(1) Incorporar asuntos ASG en los análisis de inversión y en los procesos de toma de decisiones; (2) Ser propietarios activos e incorporar asuntos ASG en prácticas y políticas; (3) Procurar una divulgación adecuada de los asuntos ASG por parte de las entidades en las que se invierten; (4) Promover la aceptación e implementación de los Principios en el sector de las inversiones; (5) Trabajar de manera colaborativa para incrementar la efectividad en la aplicación de los Principios; (6) Presentar informes sobre actividades y progreso con respecto a la aplicación de los Principios.

Estos principios se deciden incorporar en todas sus decisiones de inversión y de financiamiento, principios de inversión, los cuales incorporan un marco referencial de que las decisiones de financiamiento, tengan en cuenta temas ambientales, sociales y de gobernanza. Esto sucede en una iniciativa global, en instituciones globales, sucede no en el hacedor de política pública típico que tenemos en mente, que es el Estado, sucede en los hacedores de políticas públicas del sector privado porque el sector privado es un gran hacedor de políticas públicas también, esta es una política pública global que surge del propio sistema financiero, entendiendo que ahora es necesario no solamente mirar rentabilidad sino que mirar más allá, mirar el futuro, mirar el impacto ambiental, mirar el impacto social y también de gobernanza, que quizás sea el que menos se entiende entre estos criterios de decisiones de inversión en el mundo.

Así se va evolucionando, hacia una agenda global, una agenda de finanzas sostenible, una agenda de criterios que significan finanzas sostenibles, una agenda de temas ambientales y sociales, relacionado a la rentabilidad de la inversión, pero también con un tema llamado gobernanza. Ahora veamos, por qué se miran estos tres elementos con estos decisores de dónde ponemos el dinero de nuestros ahorristas o de nuestros inversionistas, a qué banco le prestamos en el mundo, a qué proyecto financiamos, porque también es un buen negocio la responsabilidad social, ambiental o la gobernanza, y por qué es un buen negocio, veamos el simple ejemplo comentado más arriba, cuando la empresa hace un daño ambiental, pues más tarde o más temprano genera un pasivo ambiental, y este pasivo se puede traslucir en problemas para la empresa, una demanda, un juicio, una cuestión de normativa local, algún ejercicio que también puede impactar en el flujo de finanzas del proyecto y este flujo de finanzas de proyecto, al final del día tiene que ver también con la rentabilidad.

Estos conceptos son un buen negocio, entender los procesos ambientales, sociales y de gobernanza son un buen negocio, también desde el punto de vista de la rentabilidad al incorporar una gestión de riesgo de largo plazo en los procesos de inversión, pero por sobre todo son un buen negocio porque nos pueden dejar un mejor planeta a futuro, es una combinación perfecta la incorporación de este marco, de una

**Así se va evolucionando, hacia una agenda global, una agenda de finanzas sostenible, una agenda de criterios que significan finanzas sostenibles, una agenda de temas ambientales y sociales, relacionado a la rentabilidad de la inversión, pero también con un tema llamado gobernanza.**



agenda global, vienen financistas globales, estructuras enormes. Nos planteamos nuevamente: ¿Paraguay acepta o no estos marcos de iniciativa, estas buenas prácticas? La respuesta que deberíamos darnos como sociedad, ¿es una buena estrategia?, ¿es un buen negocio?, si es un buen negocio considerar estos elementos desde el punto de vista del proyecto porque hay una rentabilidad a largo plazo que puede ser sometida a riesgos ambientales, sociales o de gobernanza y también desde el punto de vista de la necesidad de avanzar al desarrollo sostenible.

Estas ideas globales, la cooperación que generan, surgen en instituciones globales, no vienen como imposición, a veces vienen como sugerencias, como buenas prácticas y hoy en día es un buen negocio, vuelvo a insistir, porque las finanzas que van a venir para los objetivos de desarrollo tienen en cuenta estos criterios. Los financistas Internacionales trabajan con más fuerza con empresas y proyectos que tienen en cuenta estos criterios, de agendas globales, de finanzas sostenibles, de responsabilidad ambiental, social y de gobernanza.

Por último, ¿qué es esto de gobernanza? quizás sea el elemento menos analizado, pero también es un criterio de finanzas sostenibles, la gobernanza es la tercera sigla ASG o SAG sus siglas en inglés. Gobernanza tiene que ver con un criterio relacionado con la estructura de decisiones internas, por qué la gobernanza es importante, porque hay estudios que demuestran que la gobernanza genera más impactos de rentabilidad, una gobernanza irregular arbitraria sin rumbo es un problema más tarde para la empresa, la gobernanza o la manera que se toman decisiones en la empresa, en el gobierno, en la institucionalidad, también es un sinónimo de salud financiera en el largo plazo y en estos procesos hablamos de largo plazo, por lo tanto al final del día la gobernanza, saber cómo se gobierna ese proyecto, cómo se gobierna esa institución financiera, cómo se gobierna ese banco, cómo se gobiernan en forma general las instituciones, es una buena práctica y es un buen negocio también.

En este marco de finanzas sostenibles, en este marco de esta agenda global que viene de hacedores de políticas públicas globales, no solamente nacionales, generadas en un ámbito privado y no precisamente en un gobierno en particular, resulta un buen negocio. Al enfocarme en esto y trasladar los conceptos abordados a nuestra realidad, al Paraguay, que podemos decir, qué significa todo esto para la AFD, por citar algunas de ellas, la Mesa de Finanzas Sostenibles es una decisión de bancos del sector privado, instituciones financieras con más precisión del sector privado, ha comenzado con apenas 4 instituciones integrantes y hoy en día suman 18, incorporan en sus criterios de financiamiento de créditos, a los criterios de finanzas sostenibles ASG (Ambiental, Social y de Gobernanza).

El Paraguay en el ámbito privado, hace 10 años dijo, esto es una buena idea, trabajemos en esto que da efectos positivos, cuida el planeta y

**En este marco de finanzas sostenibles, en este marco de esta agenda global que viene de hacedores de políticas públicas globales, no solamente nacionales, generadas en un ámbito privado y no precisamente en un gobierno en particular, resulta un buen negocio.**



también cuida balance, cuida la sociedad, estas mesas de finanzas sostenibles avanzan para que esto cada vez se perfeccione más, el sistema financiero ha adoptado estas medidas, el Banco Central sacó una normativa relacionada a todo esto, hay unas normativas específicas para temas ambientales y sociales llamado SARA, donde se incorpora al sistema financiero para tener en cuenta todos estos riesgos. Ya se está trabajando en estos temas, sin duda quedan cosas por hacer, en cuanto a la AFD, que forma parte del sistema financiero, también ya cuenta con normativa SARA, generando productos relacionados con sostenibilidad, se ha tomado la decisión de trabajar en el ámbito forestal, en el ámbito de la electro movilidad, en el ámbito de la eficiencia energética y podemos citar en el ámbito de impacto social, los trabajos para la creación de las viviendas.

El sector financiero del Paraguay, ya está incorporando y trabajando en estos ODS, aún queda mucho por hacer, claro que hay mucho por hacer, hay mucha taxonomía todavía que resolver, hay mucha caracterización de qué es una finanza sostenible, hay elementos todavía relacionados quizá con temas impositivos que trabajar, hay todavía muchas finanzas que traer para financiar el desarrollo hacia adelante, sí hay mucho que hacer aún, sin embargo lo bueno es que hemos empezado con todo esto, ya hemos iniciado el camino de financiar el Desarrollo Sostenible en Paraguay.

Finalmente, quiero mostrar el motivo de todo esto, es un mensaje que me viene del futuro.



**Juan José Galeano**

## **El Rol de los Ministerios de Hacienda hacia economías más resilientes**

Director de Estudios Económicos del Ministerio de Hacienda, Magister en Economía por la Universidad Nacional de La Plata de Argentina y Economista por la Universidad Autónoma de Asunción. Ingresó en el año 2007 al Ministerio de Hacienda y fue nombrado en el año 2011. Fue distinguido como funcionario destacado de la Subsecretaría de Economía en el año 2016. Sus áreas de interés son las políticas públicas, la redistribución del ingreso, el análisis del mercado laboral y la modelación económica, especialmente a través de modelos de equilibrio general computable.

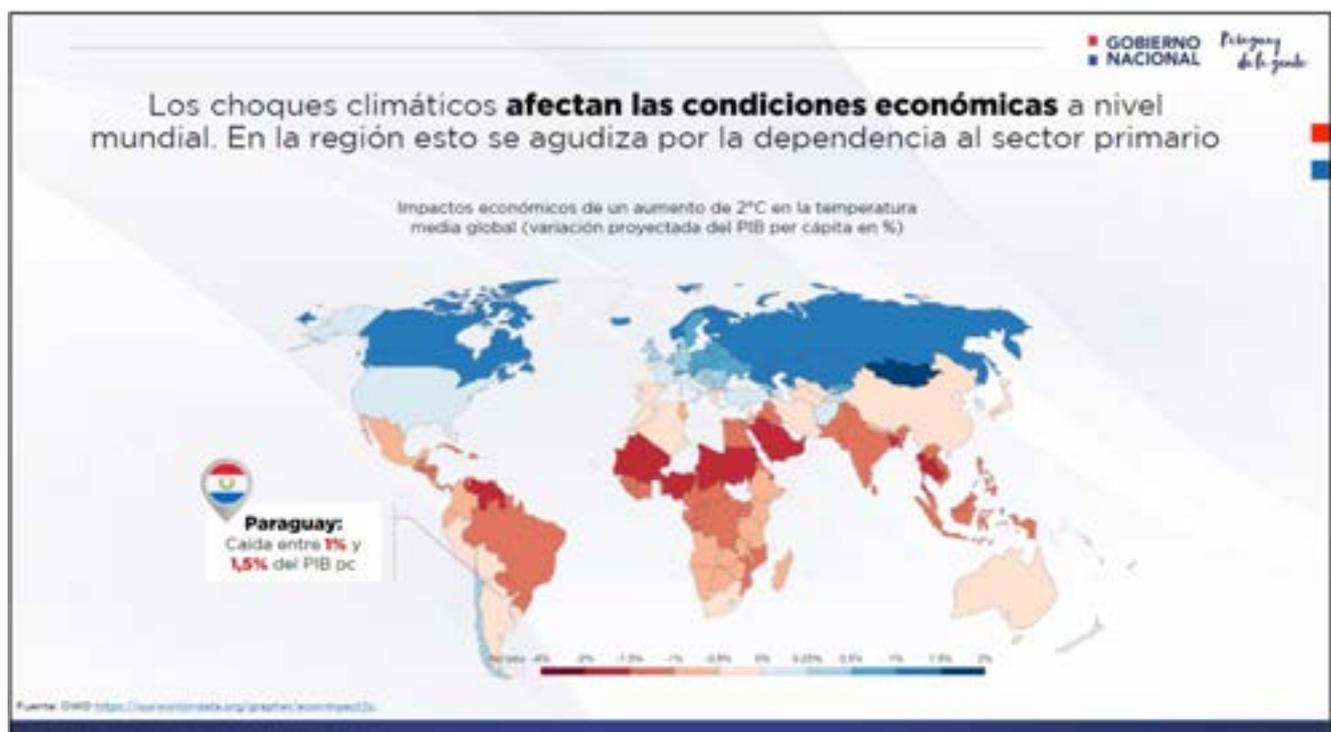


## Juan José Galeano

### EL ROL DE LOS MINISTERIOS DE HACIENDA HACIA ECONOMÍAS MÁS RESILIENTES

El cambio climático es un término que en algunas ocasiones genera controversias, por lo que encuentro relevante en este panel conceptualizar que es lo que se conoce por instituciones globales. Así mismo, desde dentro de las instituciones locales, clarificar cómo llevar adelante los desafíos que se vienen a futuro.

En ese sentido, basaré mi presentación en el rol de los ministerios de Hacienda en el camino hacia economías más resilientes. Para eso, la dividiré en tres partes: la primera es genérica sobre los efectos del cambio climático, luego he traído algunos datos de Paraguay y, por último, resaltaré medidas que se pueden implementar desde los ministerios de hacienda. En particular hablaré sobre el Ministerio de Hacienda de Paraguay, y las acciones de corto, mediano y largo plazo; siempre con respecto a este fenómeno climático con implicancias fuertes en términos económicos a nivel mundial y también a nivel regional.



Una primera aproximación del vínculo entre los choques climáticos y la economía se puede analizar tomando datos de la organización *Our World in Data*. Estos muestran que el efecto de los choques climáticos es tal que un incremento promedio de 2°C en la temperatura global promedio generaría cuantiosas pérdidas económicas en términos de PIB *per cápita*. Esto se agudiza en la región atendiendo la alta dependencia de nuestras economías de la producción del sector primario. En el caso de Paraguay, las implicancias en términos de producto de un incremento de 2°C en la temperatura, ronda entre el 1% y el 1,5% del PIB *per cápita*.



Además, esta situación cobra sentido dada la posición estratégica que ocupan en nuestra economía la producción y exportación de bienes primarios. La estructura productiva influye mucho en el crecimiento económico y vemos que, por ejemplo, en América del Sur 6 de cada 10 productos exportados, provienen del sector primario, muchos de ellos en estado natural y muchos otros industrializados. Por lo tanto, es probada la alta dependencia del sector primario en los países de la región, obviamente nuestro país no se encuentra en un escenario distinto con respecto a la producción agrícola. En años donde el sector primario tiene una caída en su producción, este shock se traslada directamente al crecimiento económico como pudimos ver en los años recientes.

En cuanto a la frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos, en los últimos años se han visto aumentos en las temperaturas medias y mayor frecuencia en la ocurrencia de olas de calor, así como otros eventos extremos. De hecho, según datos oficiales en la última década se han sucedido los años más calientes a nivel país.

En general, la temperatura promedio en Paraguay ha ido aumentando y en el año 2019 tuvimos el año más intenso en términos de calor. En el caso de las precipitaciones y las crecidas en el período comprendido entre los años 2015-2019, también se verifican anomalías vinculadas con la ocurrencia de El Niño. Así, se combinan dos fenómenos: por un lado, el periodo con mayores temperaturas y por otro lado, el de mayor ocurrencia de precipitaciones y crecidas.



En los gráficos también se corrobora la existencia de temperaturas anómalas en primavera. En Paraguay, estamos acostumbrados al calor, decimos que hace calor cuando superamos los 40 grados, sin embargo, estas temperaturas muy altas de un tiempo a esta parte se dan incluso en épo-



cas del año que son poco usuales, como en primavera y también muchas veces sufrimos calores en otoño e invierno. La sequía también impacta sobre las hidroeléctricas, dado que el cambio en el cauce hídrico deriva en una producción menor, y consecuentemente los ingresos de divisas provenientes de las binacionales también son inferiores. Esto también afecta las Cuentas Fiscales, en el sentido de que el Fisco recibe royalties y compensaciones, por lo que cuando hay menos producción por parte de las hidroeléctricas también hay menores recursos para el Estado.

Por lo anterior, es extremadamente relevante considerar estos eventos climáticos y sus efectos sobre nuestra economía, para de esta manera, alinear los objetivos macroeconómicos que tenemos en el país a las mejores prácticas para amortiguar los choques y proteger los motores de nuestra economía. En cuanto a los choques climáticos y su vínculo con el frente macro fiscal y sectorial de nuestro país, decimos que es importante alinear porque si no logramos esto, podemos enfrentar bruscos frenos a los progresos que Paraguay tuvo en los últimos años, en términos del PIB y sobre todo, el crecimiento del sector primario. Vemos que hay una fuerte relación entre el PIB total, el PIB primario y el PIB agrícola. Paraguay tuvo periodos de crecimiento económico muy interesantes en los últimos años, en las últimas décadas la estabilidad fiscal, la estabilidad monetaria, conllevó a tasas de crecimiento promedio por encima del crecimiento de la región y a su vez eso se tradujo en mejoras socioeconómicas, en una fuerte reducción de la tasa de pobreza. En el año 2002 fue el 57,7% o el equivalente a 6 de cada 10 paraguayos por debajo de la línea de pobreza; y en el año 2022 la tasa fue del 24,7% de la población total. Por lo tanto, sí hubo un efecto, un efecto positivo del crecimiento económico en mejoras socioeconómicas.

Ahora nos centraremos en los efectos climáticos, en cómo esto puede afectar el crecimiento y cómo a su vez el crecimiento puede afectar





este proceso de reducción de pobreza. En el país tenemos una concentración fuerte aún de pobreza en departamentos asociados a la producción agrícola. En los departamentos más pobres que son Caaguazú, Caazapá y San Pedro, su producción depende en gran medida del sector agrícola, por lo cual si las ocurrencias climáticas adversas son cada vez más frecuentes, repercuten en nuestra producción, el empleo de estos sectores y en especial las personas que habitan en estos departamentos. El entorno económico van a ser mucho más adverso para estas poblaciones y por lo tanto, se puede dar una reversión de las mejoras en reducción de pobreza que vimos en los últimos años.

Es importante alinear los objetivos, tener también en cuenta que los riesgos climáticos para la economía tienen dos canales básicos, pero tienen mucho impacto financiero económico. Por un lado, tenemos el riesgo físico: las ocurrencias climáticas hacen que los desastres naturales golpeen el stock físico que tienen las economías; por otro lado, también hay un riesgo de transición en el proceso de recuperación y de migración hacia economías y sistemas más resilientes. Cuando hay inundaciones quedan secuelas de eso, hay un riesgo que dependiendo de los países puede llevar más o menos tiempo, pero todo eso se traduce en impacto sobre la economía y sobre el sistema financiero: hay pérdidas del mercado, pérdidas de renta fija, pérdidas crediticias, hay necesidad de reestructurar créditos, pérdidas actuariales y hay riesgos operacionales.

Entonces, es importante abordar y comprender que los efectos climáticos adversos lo que hacen es golpear a la economía y golpear al sistema financiero, ése es el efecto real que tienen estos fenómenos y este impacto financiero-económico se traduce en mayores presiones a las cuentas públicas. Las finanzas públicas se ven afectadas, cae la producción, cae la economía, se retraen los ingresos tributarios, como mencioné también al principio hay menos ingresos, por producción de las binacionales y obviamente toda esta coyuntura hace que los ingresos que recibe el fisco sean menores.

Algo no menor, es que ante esta coyuntura también hay mayores presiones para aumentar los gastos. Dado que hay ocurrencias de sequía o inundaciones, el gobierno tiene que activar ciertas políticas para dar respuesta a los sectores golpeados. Esto ocasiona que el gasto público también sufra presiones para aumentar, de ambos lados se ve un golpe sobre las finanzas públicas. Sin embargo, existen acciones que los ministerios de Hacienda de los países de una región, pueden realizar para reducir y gestionar los riesgos asociados a los fenómenos climáticos.

La Coalición de Ministros de Hacienda para hacer frente a la acción climática es una instancia importante en la cual se definieron pilares sobre los cuales se puede avanzar. El objetivo es tejer una red capaz de dar respuestas rápidas, holísticas e integrales a estos desafíos asociados a

**Por un lado, tenemos el riesgo físico: las ocurrencias climáticas hacen que los desastres naturales golpeen el stock físico que tienen las economías; por otro lado, también hay un riesgo de transición en el proceso de recuperación y de migración hacia economías y sistemas más resilientes.**



## Existen acciones que los Ministerios de Hacienda pueden realizar para **reducir y gestionar los riesgos** de fenómenos climáticos adversos



los choques climáticos adversos. En primer término, es esencial ampliar la visión de la política económica incorporando las amenazas climáticas. La ocurrencia de estos fenómenos climáticos cada vez es más común en Paraguay, por lo cual la probabilidad de una enfrentarnos a una sequía, o una inundación, por ejemplo, tiene que formar parte de la planificación de las contingencias fiscales en Paraguay.

En segundo término, es importante también integrar la planificación inteligente y las soluciones basadas en la naturaleza de los sectores, es decir identificar en cada ocurrencia cuáles son los sectores más golpeados, qué impacto tendría sobre la economía en su conjunto y también trabajar en base a la evidencia para plantear soluciones. En tercer término, resulta primordial la valoración métrica y las herramientas de apoyo para tener cuantificados los efectos potenciales, para dar una respuesta efectiva por parte de la Política Fiscal. Y en último término, es fundamental la movilización de recursos para la mitigación y adaptación de los riesgos climáticos, tema que proviene ya del Acuerdo de París (2015).

En esta línea de acción, la Coalición de Ministros de Hacienda y Finanzas propuso seis principios, denominados “Principios de Helsinki”, a fin de impulsar acciones colectivas, sólidas y resilientes, para hacer frente a la acción climática y a las ocurrencias climáticas que hacen que los desastres naturales golpeen el stock físico que tienen las economías y las finanzas de los países en una región. Con relación al caso paraguayo, desde el Ministerio de Hacienda atendiendo a la realidad nacional, se pretende incorporar estos Principios con una visión de desarrollo integral, considerando tanto los componentes temáticos en función a



los principios de Helsinki, pero adaptados a nuestra realidad paraguaya y también los componentes temporales. Se trabaja en etapas, hay medidas de corto, mediano y largo plazo. Es imposible, aplicar todas las medidas de una vez, porque sabemos que eso es algo improbable.

Desde el Ministerio de Hacienda, con una mirada de acciones que se pueden implementar desde la política pública y amortiguar estos choques, se prevén acciones a implementar en el corto plazo. Podemos decir que es importante trabajar en identificar fuentes de financiamiento, para mitigar el efecto negativo de los choques climáticos, como las sequías e inundaciones, dado la ocurrencia cada vez más recurrente de estos fenómenos. Al identificar de manera anticipada las fuentes de financiamiento que pueden dar respuestas a estas necesidades de mayor gasto, es más rápida la respuesta que se pueda dar para mitigar el impacto negativo que se pueda suscitar sobre la producción, sobre la población vulnerable, sobre el bienestar social.

Por otra parte, Paraguay tiene la ventaja comparativa en materia de acción climática debido a que tiene una baja participación en las emisiones globales de carbono, incluso a nivel de región. Siempre desde una mirada de corto plazo, es importante elaborar un informe de riesgos fiscales y pasivos contingentes, asociados a estos fenómenos climáticos, que obviamente cada vez van a generar más presiones sobre el fisco y nosotros tenemos que estar preparados para cuantificar cuál podría ser su impacto potencial.

En el mediano plazo, es imperante avanzar hacia el diseño alternativas de financiamiento de Bonos Verdes, en coordinación con otras dependencias, con otros organismos y entidades del Estado, así como participar activamente en la preparación e implementación de las contribuciones nacionalmente determinadas que se presenta regularmente en las conferencias internacionales. También se debe avanzar en el desarrollo de la herramienta del etiquetado verde dentro del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN), que nos va a permitir identificar claramente cuál es el gasto público relacionado a todo lo que implica la economía verde.

Y por último, en el largo plazo, esta mirada desde el Ministerio de Hacienda busca apoyar el proceso de elaboración de una estrategia de desarrollo que sea resiliente, sostenible, baja en carbono. Esto debe hacerse sin afectar el crecimiento económico, y sabiendo claramente que Paraguay tiene todavía muchas brechas que ir cerrando; por ello no debemos afectar esa tendencia positiva que hoy tenemos de crecimiento económico, de desarrollo y de reducción de brechas socioeconómicas. Así mismo, apoyar el diseño de implementación de un sistema de monitoreo que permita reportar y verificar los recursos que se destinan al financiamiento de estas acciones para la mitigación y adaptación del cambio climático; esto es un tema que hoy afecta a la economía para-



guaya, no es algo que va a hacer en el futuro, las ocurrencias climáticas adversas afectan a la economía paraguaya y eso es indiscutible. Como muestra les hago mención a las sequías que tuvimos en Paraguay en el 2019, o en el 2022 cuando se perdió prácticamente el 60% de la producción de soja que se tenía estimada, ocasionando que el PIB del sector primario se contraiga en torno al 12%, y eso hizo que el crecimiento económico del Paraguay en el año 2022 esté solamente en torno al 0,1%, lo cual es muy por debajo de las previsiones iniciales, ya que se esperaba un crecimiento del 4,5%.

Las ocurrencias climáticas adversas afectan a la economía paraguaya, para lo cual debemos estar preparados, los shocks climáticos limitaron el crecimiento económico, esto a su vez afectaron la generación de empleo, si uno mira el empleo por sector, en el sector primario se perdió empleo. Eso se tradujo en un aumento en la tasa de pobreza extrema, especialmente impulsado por el aumento de la pobreza extrema en el sector rural, lo cual a su vez también tuvo que ver con la contracción del sector primario, por lo tanto existe la necesidad de mitigar y adaptarse a las implicaciones económicas, sociales, financieras y a todo lo que conllevan los fenómenos climáticos adversos.

**Carmen Ubaldi**

## Nuestras acciones de hoy determinarán nuestro futuro

Es ministra de la Secretaría Técnica de Planificación (STP). Se ha desempeñado como encargada de despacho de la Unidad de Gestión de la Presidencia, cargo que ocupó luego de ser directora ejecutiva de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. Cuenta con amplia experiencia en temas territoriales, pues en el pasado había ocupado los cargos de directora de Ordenamiento Territorial y directora general de Desarrollo Territorial, de la STP. De formación politóloga, egresada de la Universidad Autónoma de Campeche y cuenta con un Máster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental de la Universidad de Barcelona.



## Carmen Ubaldi

### NUESTRAS ACCIONES DE HOY DETERMINARÁN NUESTRO FUTURO

Veremos cómo están vinculadas estas instituciones globales a las instituciones locales, y empecemos con la frase que tiene que ver con el presente, que tiene que ver con el futuro y que tiene que ver también con el pasado “lo que hagamos hoy va a determinar nuestro futuro”. Cuando hablamos de determinará, hablamos de que va a impactar en nuestro futuro y hablamos de determinación, que vinculamos con la decisión, de acción, de qué decisiones se tomará hoy y que llevarán a acciones que van a impactar en nuestro futuro.

Sin duda, para realizar estas acciones, se debe tener una visión, para tomar una decisión de lo que se hará hoy, y para llevar adelante dichas acciones tenemos que saber hacia dónde queremos ir, por lo tanto se necesita tener una visión estratégica, resulta sumamente importante que podamos proyectar cuáles son los futuros escenarios deseables y escenarios no deseables, anticipar acciones y prepararnos para hacer frente a esos escenarios.

El tercer elemento de esta frase inicial, involucra al liderazgo, se ne-



cesita de personas que tengan la capacidad de liderar los procesos y se habla del liderazgo que va más allá del cargo que ostente una persona, no se habla únicamente de una ministra, de un intendente, de un gobernador, sino también de esas personas que tienen la capacidad de llevar adelante procesos, más allá del cargo

que ocupe, desde el rol que le toca ocupar en la ciudadanía, entonces “determinación, visión estratégica, y liderazgo sabio” son los elementos primordiales que se necesitan para tomar las decisiones, que llevaremos a cabo, cuyas acciones puedan impactar en nuestro futuro.

El pasado, sin embargo también es muy importante que pongamos en merecido valor al camino recorrido, es el momento de mencionar tres acciones que se llevan a cabo en el año 2015, Paraguay acordó junto a varios países, y suscribió una iniciativa global, se acordó llevar adelante 17 objetivos para lograr el desarrollo objetivo en ese mismo año 2015, también se llevó a cabo otra acción sumamente importante, el Acuerdo de París donde 194 partes (193 países más la Unión Europea) tomaron la decisión, se comprometieron a reducir emisiones globales. Paraguay también se comprometió a reducir el 20% de gases de efecto invernadero, consecuentemente toma otra iniciativa durante el 2014-2015, y como acción local Paraguay trabajó de manera participativa en su pri-



mera hoja de ruta nacional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) con un horizonte al 2030. Este plan de desarrollo se actualizó en el año 2021, e incorpora estos objetivos estratégicos asumidos en el acuerdo de París.

Según los estudios mencionados por Mauricio Cárdenas, precedentemente, la pregunta que debemos hacernos es: ¿vamos a aprovechar o no las oportunidades que tenemos en la Región?, el Paraguay tuvo una oportunidad, y la aprovechó en el año 2017, logramos reducir 26.7 millones de toneladas en gases de efecto invernadero, se ha identificado esa oportunidad, se presentó este resultado ante las instituciones globales y se tuvo una compensación de 50 millones de dólares, ese dinero se está utilizando el día de hoy en instituciones locales, por medio de varios proyectos que ayudan a mitigar, y a implementar la adaptación necesaria con relación al cambio climático.

En Paraguay tenemos otros instrumentos que nos ayudan en esta gobernanza, una gobernanza que compete a las instituciones, pero que también incorpora otros sectores como el sector privado, la comunidad y la Academia, después de trabajar en el PND se ha trabajado en un Plan de Desarrollo Local (PDL), el cual fue elaborado inicialmente alrededor del año 2015 y actualizado en el año 2021, donde ya se incorporado los lineamientos del PND y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es un documento innovador, elaborado con una alta calidad técnica.



Este instrumento ayuda a construir la visión del territorio, y se complementa con otro instrumento importante, que es la guía para elaborar el “Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial”, el cual impulsa a tomar conciencia de la necesidad de planificar el uso del suelo, a plantear qué ocurriría si no se planifica el uso del suelo, dónde se construirían y ubicarían las viviendas, las vías, los caminos, las escuelas, los centros de salud, o cómo se trabajará en las ciudades fronterizas. La planificación del gobierno territorial, es de suma importancia para los habitantes de este territorio, se debe dar sentido y escuchar al territorio, entender, percibir e identificar las necesidades. Desde la STP fuimos partícipes del inicio de las gestiones y actividades relacionadas a la al proyecto para la construcción del puente en la ciudad de Pilar, con cooperación de la CAF, proyecto importante para el desarrollo de la zona, pero ¿vamos a pensar solamente en Pilar?, este proyecto nos obliga a ampliar la visión a todo el departamento de Ñeembucú, y departamentos de la región, y más allá a la interacción al otro lado del río, en La Provincia de Formosa - Argentina. Es necesario aprender a mirar el territorio más allá de la división política o administrativa. Cuando se habla de Asunción, , se



habla también del área metropolitana, se habla de San Lorenzo, Luque, Fernando la Mora, Lambaré, Villa Elisa y de otros municipios. Es así que, cuando se habla de Ciudad del Este, un polo de desarrollo, se habla, no solo se habla de la ciudad, se habla de las ciudades circundantes como Hernandarias, de Presidente Franco, ésa es la visión que implica una planificación estratégica de Gobernanza responsable.

En el mismo contexto, la dinámica de la Ruta Bioceánica en Paraguay, si analizamos las implicancias y el alcance de esta ruta, ni siquiera estamos hablando solamente de un Municipio, sino de varios municipios, estamos hablando de varios países, estamos hablando de dos océanos, que se van a unir a través de esta vía internacional. Por lo tanto, cuando nosotros hablamos de territorio tenemos que mirar más allá de

la división política administrativa, y estos instrumentos nos ayudan a tener esa visión más holística, nos proporcionan herramientas, e instrumentos innovadores, para que podamos orientar técnicamente nuestras acciones. Enfocándonos en esta visión, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de Paraguay, ha redactado un instrumento, que se prevé lanzar



próximamente y se denomina “Guía para el Plan Estratégico Institucional (PEI)”, esta guía proporciona elementos relacionados al fortalecimiento institucional, tanto de las instituciones del nivel central, como de las gobernaciones y las municipalidades, con esta guía las instituciones podrán elaborar su planificación estratégica de manera articulada, este compendio de instrumentos de Políticas Públicas, que facilita la STP a las instituciones locales, proporciona las herramientas necesarias para planificar el territorio y con un enfoque que va más allá de los límites administrativos o políticos.

Por último, es oportuno recordar las palabras de la primera mujer ganadora del premio Nobel de Economía 2009, Elinor Ostrom, ella afirmaba que “la forma de lograr un cambio global es empezar a tomar medidas a nivel local”, por lo tanto desde la STP, trabajamos para iniciar estos cambios localmente, apostar por el capital humano del país, tomar liderazgo en todos los niveles, en todas las áreas, promoviendo la innovación, con las soluciones basadas en la naturaleza de cómo aprovechar las oportunidades, el fortalecimiento de las instituciones es clave, los procesos deben ser participativos debemos contar con una visión estratégica y finalmente este desafío no es de una sola persona, no es de una sola institución, no es de solo un país, el desafío es global.



# 4

## Instituciones Políticas

INTEGRIDAD, ESTADO DE DERECHO, GOBERNANZA ENTRE NIVELES DE GOBIERNO, BUROCRACIA INNECESARIA.

La integridad es un elemento clave dentro de las instituciones públicas, es una pieza fundamental para los sistemas de gobierno con miras a un sistema de gobernanza pública sólida. Una mayor integridad pública implica un mayor nivel de confianza ciudadana en el gobierno y hace referencia al cumplimiento de valores, principios y normas éticas que colocan el interés público por encima del interés privado, asegurando a los ciudadanos que el gobierno está comprometido con el bienestar económico y el bienestar social. En Paraguay, ha habido intentos de avanzar en el fortalecimiento de la integridad de las instituciones públicas, pero resta aún un camino largo por andar. Esto a su vez está relacionado con los débiles resultados en el Índice de Percepción de Corrupción 2022 elaborado por Transparencia Internacional, en el que el país se ubica en el puesto 137, de un total de 180 países (los más cercanos a 180 son los más percibidos como corruptos).

La economía debe estar subordinada a la política, que debe estar dirigida al bien común de la sociedad. El Rule of Law (Estado de Derecho) es el principio legal que defiende que las leyes deben gobernar a la nación y a sus ciudadanos, garantizando el respeto de los derechos humanos fundamentales. Procura evitar que tanto los gobernantes como los ciudadanos gobiernen de una manera arbitraria, ya que la estabilidad, el crecimiento económico y la previsibilidad de las inversiones dependen en gran medida del respeto de las reglas de juego. La integridad es uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales.

Para este panel 4, contamos con expertos nacionales e internacionales altamente reconocidos, quienes nos brindarán una mirada profunda de esta arista de políticas públicas que juega un rol fundamental para la atracción de más y mejores inversiones extranjeras directas.

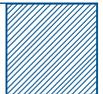


SEGUNDO CONGRESO PARAGUAYO DE

# **Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas**

---

Instituciones para el  
**desarrollo de los países**





**Augusto López  
Claros**

## **Factores importantes para revitalizar las perspectivas económicas de Paraguay**

Economista. Director Ejecutivo del Global Governance Forum del Banco Mundial. Anteriormente fue economista jefe y director del programa de Competitividad Global del World Economic Forum en Ginebra, donde ocupó el cargo de director del Global Competitiveness Report, la publicación más importante del fórum, así como otros estudios económicos regionales.

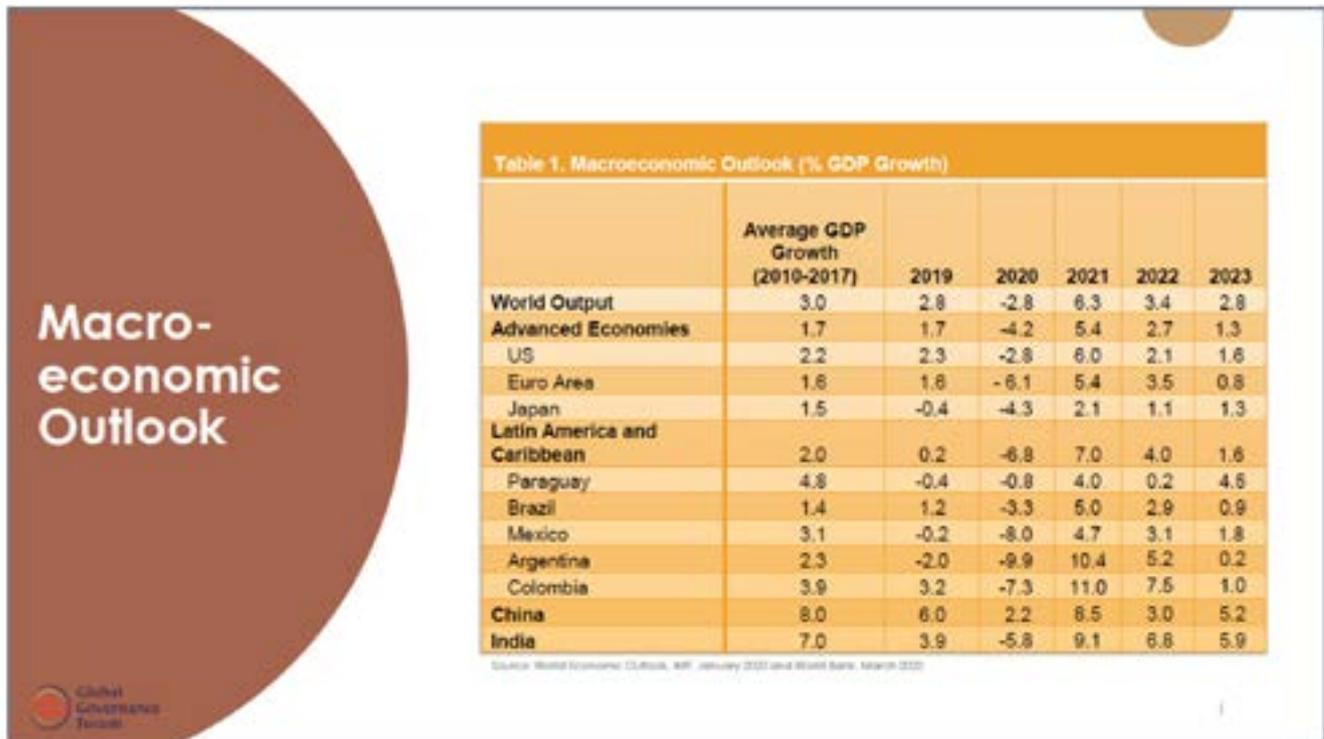
Es también fundador de Environment of Development -Global Consulting Network y director del proyecto de Índice de Respuesta Humanitaria de DARA, una organización sin fines de lucro comprometida con la mejora de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria.



## Augusto López Claros

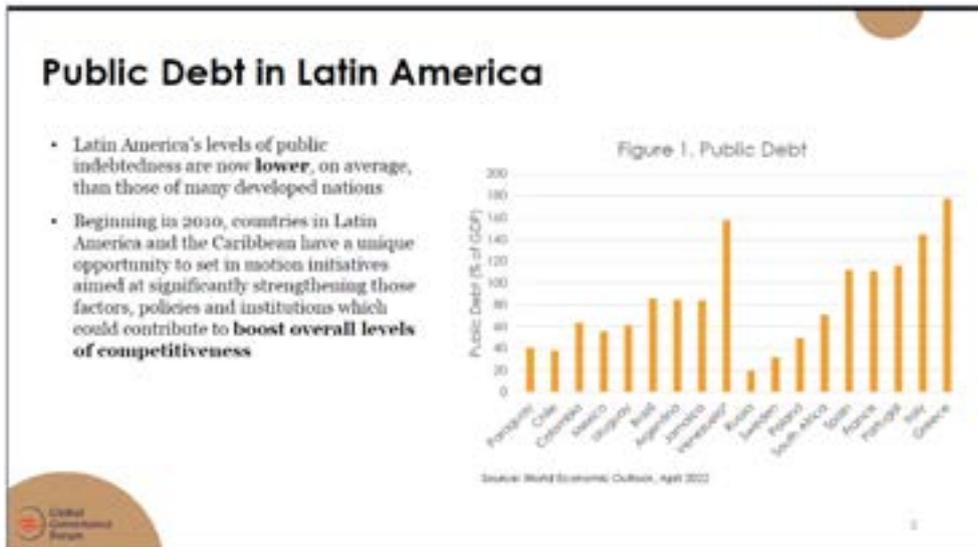
### FACTORES IMPORTANTES PARA REVITALIZAR LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE PARAGUAY

Esta es una perspectiva resumida de datos sobre el crecimiento económico para algunos países de la región latinoamericana como Paraguay, Brasil, México, Argentina, y Colombia, y otros países como un punto de referencia: China, India, Estados Unidos.



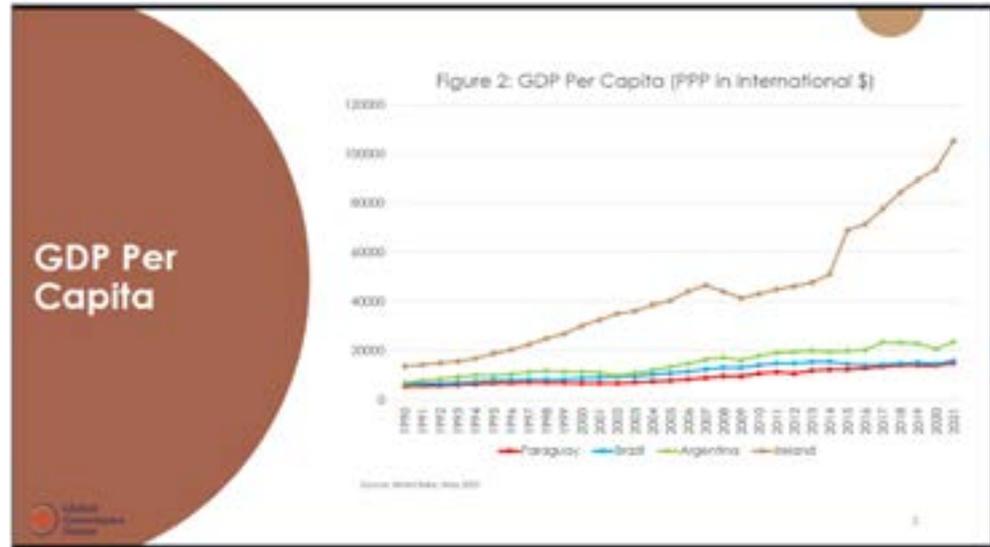
Quiero resaltar que, primero, la región de Latinoamérica es una de las regiones que durante los últimos 13 o 14 años ha tenido una de las tasas de crecimiento económico más bajas del mundo, en el período de 2010 al 2023, es un promedio de 1,7% en promedio anual, y esto es algo que resulta preocupante. No obstante, entre los datos de los cinco países que he mencionado de Latinoamérica (Paraguay, Brasil, México, Argentina, y Colombia), el rendimiento de Paraguay ha sido el mejor de estos países, teniendo una tasa promedio de crecimiento del 3,5% que es casi el doble de la que se ha visto en toda la región.

La siguiente figura muestra los niveles de endeudamiento público. En la parte izquierda muestra varios países de la región latinoamericana, y en la parte derecha muestra algunos países, como las economías avanzadas: Suecia, Francia, España, Portugal, etc. Algo que ha ocurrido en los últimos doce a quince años, desde la crisis financiera global del año 2008-2009, es que ha habido un aumento brutal en los niveles de endeudamiento público a lo largo de todo el planeta. Durante el periodo 2008-2009 hubo una respuesta muy enérgica por parte de las autori-



dades a la crisis y eso implicó un abundante gasto público para intervenir a los bancos, para prevenir que la crisis se convierta en una gran depresión. Obviamente, luego en el 2020 tuvimos el Covid que nuevamente implicó unos desembolsos enormes por parte de los gobiernos a lo largo del planeta y esto ha llevado a altos niveles de endeudamiento público no solamente en países emergentes, sino también en países avanzados.

Como se ve en el gráfico anterior, España es un caso típico, pues hoy día tiene unos niveles de endeudamiento público de casi 115% por ciento del PIB. En el año 2007, en la víspera de la crisis financiera internacional, España tenía una endeudamiento del 36%, o sea, ha triplicado el nivel de deuda pública con relación al PIB. Esto es preocupante porque reduce el espacio fiscal de las autoridades, limita las opciones que las autoridades van a tener durante la siguiente crisis, que indudablemente va a llegar. En general, es algo que me preocupa mucho, porque vivimos en un mundo en el que necesitamos recursos públicos para financiar la transición a una economía de energía renovable. Tenemos que prepararnos para la siguiente pandemia. Tenemos en muchas partes del mundo altos niveles de pobreza, mucha desigualdad y poblaciones que envejecen, lo que aumentará a futuro el gasto en salud y pensiones. Entonces, preocupa el hecho de que a lo largo del planeta tenemos un espacio fiscal bastante reducido. Paraguay tiene un unos niveles de endeudamiento de alrededor de 40% del PIB. Ustedes pueden pensar que es bajo. Sin embargo, es bien sabido que los llamados mercados emergentes y países en vías de desarrollo tienen sistemas financieros reducidos, con niveles menores de recaudación tributaria y esto limita su capacidad de endeudamiento. El nivel prudente de deuda, por lo menos de acuerdo a los datos del FMI, es no por encima del 40% del PIB, que es básicamente el nivel que tiene Paraguay. Entonces, no estoy excesivamente preocupado sobre Paraguay, sobre este tema, pero es algo que debe ser visto con mucha precaución. Tener unas cuentas fiscales transparentes y sostenibles es un elemento fundamental de políticas económicas coherentes que tienen por objetivo el acelerar el crecimiento económico.



Este gráfico muestra el ingreso *per cápita* para cuatro países: Irlanda, Argentina, Brasil, y Paraguay. Aunque en el año 1990 Irlanda ya tenía un ingreso *per cápita* bastante por encima de estos tres países latinoamericanos, durante los últimos 30 años Irlanda ha despegado en una forma impresionante, mientras que Brasil, Argentina, y Paraguay han hecho progresos más modestos. Como pueden ver ustedes se ha abierto una brecha notable en el ingreso *per cápita* entre Irlanda y los otros países algo que, en sí, provoca una pregunta fascinante respecto de los factores que pueden haber contribuido a esta gran divergencia. Esto, a su vez, plantea una pregunta relevante para Paraguay: ¿qué es lo que Paraguay tendría que hacer en años futuros, para relanzar un proceso de rápido crecimiento económico sostenible que se asemeje a la experiencia de Irlanda durante las últimas tres décadas? Me animo a decir que, tal vez, no hay una pregunta más importante hoy día en el área de la política económica. Entrar en ese sendero de creciente y acelerada prosperidad cambiaría radicalmente la calidad de vida de la población paraguaya y tendría inmenso efectos colaterales beneficiosos para la productividad, la competitividad y la inversión.

### Regulatory Frameworks

	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Spain	New Zealand	Paraguay
<b>Ease of doing business</b>	134	129	29	47	40	188	30	7	123
<b>Starting a business</b>	141	138	37	60	107	140	67	1	28
<b>Number of procedures</b>	12	11	4	7	6	30	7	1	7
<b>Time (days)</b>	11.3	13.3	4	10	8.3	208	12.8	0.5	35.0
<b>Dealing with construction permits</b>	133	170	41	69	93	170	29	7	78
<b>Registering property</b>	123	130	40	42	103	140	39	2	80
<b>Time (days)</b>	31.8	24.3	28.3	18	47	30	15	0	44
<b>Protecting investors</b>	81	41	31	73	67	170	28	0	143
<b>Paying taxes</b>	170	154	54	149	130	184	33	9	124
<b>Enforcing contracts</b>	67	38	34	177	43	130	34	30	72
<b>Time (days)</b>	193	70	319	1288	380	720	370	214	404
<b>Resolving insolvency</b>	11	77	31	20	33	140	16	34	100
<b>Time (years)</b>	2.4	4.0	2.0	1.7	1.8	4.0	1.3	1.0	3.4

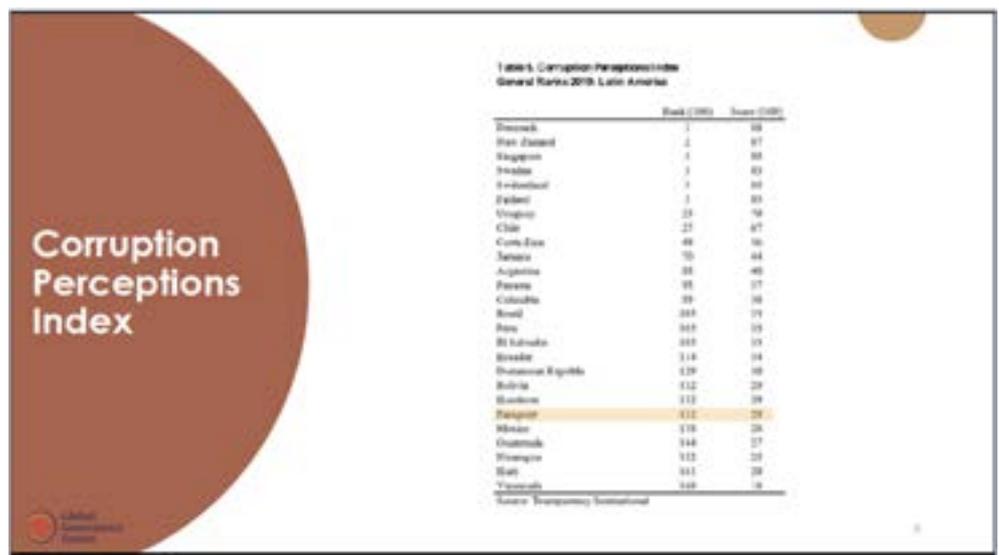
Source: World Bank, Doing Business Report 2010  
All countries included provided data for all 10 indicators during 2009-2010 period



Estos son datos del último informe de Doing Business que fue publicado el año 2020. El Banco Mundial no ha publicado informes de Doing Business posteriores a ese último pero es un programa que está en una especie de renacimiento, y van a salir indicadores similares en los siguientes doce meses aproximadamente. Estos datos son relevantes, en los diferentes indicadores de Doing Business, el rendimiento de Paraguay es mediocre.

En el informe del año 2020, el ranking de Paraguay era de 125. Ahí he puesto varios países de la región latinoamericana: Paraguay está mejor que Venezuela, obviamente, pero también lo está el resto del mundo. Venezuela es un caso singular de malos manejos institucionales y macroeconómicos que han llevado al empobrecimiento de la población durante las últimas décadas. El rendimiento de Paraguay es parecido al de Argentina. Argentina tiene un ranking de 126 entre 190 países. Paraguay no está mal en el indicador de empezar una empresa (el número de procedimientos, el tiempo, y el costo de abrir una empresa tiene un ranking de 25) pero luego se puede ver que en otras áreas es un rendimiento mayormente débil. Por ejemplo, aún en el indicador de abrir una empresa se ve que toma 35 días abrir una empresa en Paraguay, mientras que toma mediodía en el caso de Nueva Zelanda, que es el país que obtuvo la primera ubicación en este informe. Hay otras áreas en las que a Paraguay tampoco le va muy bien: pagar los impuestos; este es un indicador que capta el número de impuestos que uno tiene que pagar, el número de horas que toma cumplir las obligaciones tributarias y el nivel de tributación: el ranking de Paraguay es de 126.

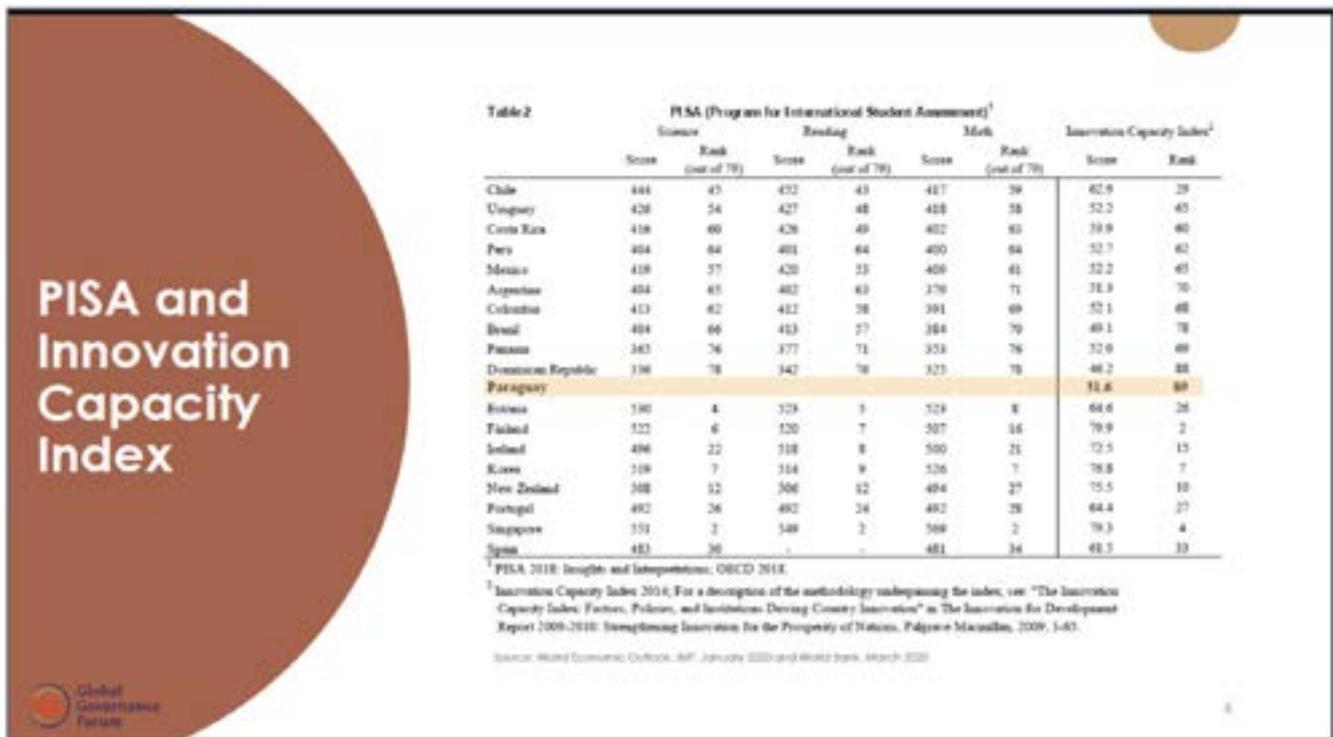
El mensaje que sale de toda esta tabla, es que básicamente la regulación del sector privado en Paraguay es una carga para la empresa privada y desincentiva el emprendimiento. Hay un campo amplio de posibles mejoras. Paraguay debería tener un rendimiento que, por lo menos en la región Latinoamérica, sea más similar al de Chile, o al de México. No muestro los datos de Colombia, pero Colombia es otro país con unos rankings parecidos a los de Chile de 59-60. Esto es algo que se puede hacer, requiere concentración, requiere un poco de voluntad política por parte de los gobiernos. Pero es algo que resulta absolutamente esencial, si es que uno quiere crear un contexto de crecimiento a futuro. Hay que transformar el rol del Estado de una fase en la que quiere controlar todo aspecto de la actividad económica mediante reglas que a veces son poco transparen-





tes, arbitrarias, y excesivamente burocráticas a una fase en la que el Estado es el administrador de reglas racionales y claras, que tienen por objetivo promover la iniciativa privada, incentivar el emprendimiento y fortalecer el crecimiento económico.

El siguiente gráfico a continuación muestra los datos de los países en el índice de percepciones de corrupción, que es publicado por Transparencia Internacional. Estos son datos del año 2019. La situación en el último informe del año 2021 no es dramáticamente diferente de esta. Lo que quiero enfatizar es que Paraguay, con un ranking de 132 entre 180 países, no se encuentra bien ubicado. El tema de la corrupción es fundamental cuando se trata de las perspectivas de desarrollo económico en un país. La corrupción, se ha demostrado empíricamente en numerosos estudios, es mala para la recaudación tributaria. En países donde hay alta corrupción, la empresa privada, la sociedad civil, los empresarios no quieren pagar sus impuestos porque no hay una confianza de que estos recursos van a ser utilizados en una forma transparente e íntegra por el gobierno, que traiga beneficios tangibles para los contribuyentes, como ser una mejor infraestructura física, una fuerza de trabajo mejor capacitada, etc. Se sabe que la corrupción contribuye a un crecimiento económico más lento y también, obviamente, la corrupción dificulta el desarrollo del sector privado. El sector privado, en la gran parte de los países del mundo, es el sector donde se crea el empleo, que contribuye especialmente al desarrollo, al crecimiento económico. Cuando hay corrupción este desarrollo se ve frenado. Entonces, esta es un área que habría que priorizar en el gobierno y en futuros gobiernos, si es que uno tiene como objetivo crear un ambiente más sano para la empresa. Niveles menores de corrupción también tienen un impacto positivo sobre la inversión directa extranjera.





Este gráfico muestra los puntajes en el llamado PISA (Program for International Student Assessment). PISA es un examen de capacidades (lectura, matemáticas, ciencias) que inicialmente se llevaba a cabo en los países de la OCDE. Chile hace unos quince años se anotó y fue el primer país en Latinoamérica que quiso ser comparado a los países de Europa, y otros miembros de este club de países ricos. Posteriormente, otros países siguieron el ejemplo de Chile. El último informe (de PISA) es del año 2018, pues se hace cada tres años; entiendo que el año 2021 no se llevó a cabo la evaluación por la pandemia. Lo que a mí me gustaría sugerirles a ustedes es que, Paraguay que no participa en este examen, debería anotarse. Debería tomar la iniciativa igual que Perú, igual que Panamá, República Dominicana, Costa Rica y otros países de Latinoamérica. Es algo que, probablemente, va a ser un poco como un balde de agua fría cuando salgan los primeros resultados, pero es una experiencia positiva porque va a ilustrar cuáles son las principales fallas en el sistema educacional de Paraguay, y eso a su vez va a dar incentivos para permitir mejorar el sistema de educación. La educación, el fortalecimiento de las destrezas, y la capacitación son elementos valiosos para el buen desarrollo económico. Si Paraguay eventualmente quiere parecerse más a Irlanda que a Argentina, Paraguay tiene que invertir mucho en educación, y este es un buen primer paso: Anotarse al PISA y comenzar a compararse con países del resto del mundo, incluyendo la región latinoamericana.

## Human Capital

- Education must be one of the key priority areas for action in Latin America
- It would be vital to expand the number of countries in Latin America that participate in the PISA

Country	Public Expenditure on Education in % of GDP <sup>1</sup>	Tertiary School Enrollment Rate <sup>2</sup>	Gender Equity <sup>3</sup>	Gini Coefficient
Argentina	5.8	70	76.3	41.2
Australia	7.6	-	82.5	44.0
Austria	5.8	51	81.7	53.3
Brazil	4.1	85	77.5	46.6
Canada	4.5	55	81.7	47.7
Chile	6.3	55	80.0	48.3
Colombia	3.2	40	84.3	45.7
Costa Rica	6.5	45	89.4	44.7
Czechia	3.4	29	88.8	38.0
Denmark	2.8	22	70.4	45.3
Ecuador	3.4	12	84.7	44.4
Egypt	-	1	41.3	41.1
France	-	26	75.0	50.5
Germany	6.4	27	68.1	45.5
Greece	8.3	40	83.8	48.3
Guatemala	4.7	17	84.3	44.2
Hong Kong	4.1	45	79.4	49.9
<b>Paraguay</b>	<b>4.1</b>	<b>35</b>	<b>74.4</b>	<b>48.8</b>
Peru	3.4	71	55.0	43.3
Poland and Turkey	-	12	75.0	40.3
Portugal	2.9	43	88.5	39.5
Spain	4.8	88	77.5	27.1
USA	3.3	28	74.4	35.7
Uruguay	4.5	75	77.5	31.5
UK, FYR	8.0	74	85.0	31.4
USA, Historical	7.2	82	94.4	33.3
Canada	8.8	64	97.5	38.5
Spain	8.0	89	97.5	34.2
Sweden	7.0	67	100.0	29.2

<sup>1</sup> Data corresponds to latest year, as reported in the Human Development Report by the UNDP  
<sup>2</sup> Data corresponds to latest year, as reported in UNESCO's Institute for Statistics  
<sup>3</sup> Women, Business, and the Law 2018

Esta tabla muestra algunos datos importantes adicionales que repercuten sobre la evolución de aspectos del capital humano. Ustedes pueden ver que el gasto en educación como un porcentaje del PIB en Paraguay es alrededor del 4%, muy por debajo de países, como por ejemplo, Costa Rica que tiene como 6,5%, e incluso Jamaica. Vemos también que la



tasa de escolaridad a nivel universitario, o sea, la educación superior en Paraguay todavía se ubica a niveles bajos, una tasa de 35% comparada con otros países de la región que están por encima; Chile tiene un 88%. En el mundo, en las últimas décadas se ha hecho mucho progreso en mejorar las tasas de escolaridad a nivel primario y secundario. Sin embargo, la educación superior a nivel de universidad, es crucial para el fortalecimiento de la capacidad de innovación, para mejorar la competitividad, para comenzar a crear nuevas industrias. Tener una parte importante de la población capacitada a nivel terciario de universidades, es conveniente y Paraguay se ubica por detrás en ese terreno.

Termino simplemente diciendo de que Paraguay es un país con mucho potencial, pienso que tiene una situación en general de carácter macroeconómico que no está mal con relación al resto de la región, pero es un país que debería tener unas metas más ambiciosas para sí mismo. En lugar de compararse con países de la región que han tenido tradicionalmente un rendimiento macroeconómico muy malo (por no decir pésimo), como por ejemplo Argentina, Venezuela y otros. Paraguay debería tener aspiraciones más elevadas y usar como referentes, por ejemplo, algunos de los países pequeños de la Unión Europea.

Unas tres décadas atrás, muchos de estos países salieron de las ineficiencias económicas del planeamiento centralizado y emprendieron el sendero hacia la democratización y la creación de las prácticas e instituciones de economías modernas de mercado. Sus progresos han sido fuertemente alentadores y demuestran que políticas económicas coherentes apuntaladas por gobiernos honestos y respetuosos del Estado de derecho pueden no solamente integrarse rápidamente a las cadenas de valor de nuestra economía globalizada sino también contribuir a una mayor prosperidad nacional.

**Viviana Casco**

## Reformas en Paraguay

Ejecutiva Senior, CAF - Bolivia: Máster en Hacienda Pública y Administración Financiera y Tributaria por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y Máster en Política y Gestión Pública por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Economista por la Universidad Nacional de Asunción. Ejecutiva Senior en CAF - Bolivia. Fue Ministra de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Ex Directora de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda de Paraguay.



## Viviana Casco

### REFORMAS EN PARAGUAY

Me gustaría dar un breve recuento de cómo el Paraguay fue avanzando en cuanto a la institucionalidad de las políticas y principalmente de las políticas económicas. No me había dado cuenta de tantos cambios que había hecho Paraguay en los últimos pongámosle casi 40 años al hacer este recuento. En los años 90, Paraguay abandonó el régimen cambiario, empezamos con la liberación de los mercados financieros, también se empezó con un régimen de privatización, que eso no siguió su curso. Se destacan por su importancia, la carta orgánica del Banco Central, la Ley de Bancos, etc.

En los 1990	En los 2000	En los 2010	En los 2020
<p><b>1989-1990:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Adopción del tipo de cambio libre y fluctuante.</li> <li>Liberalización de los mercados financieros.</li> <li>Reducción de empuje legal</li> </ul> <p><b>1991:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Régimen de Privatización de Empresas del Estado.</li> <li>Ley del Ministerio de Hacienda</li> <li>Reforma Tributaria</li> </ul> <p><b>1992:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución Nacional, creación de entidades como la Contraloría General de la Nación</li> <li>Ley de Inversiones</li> </ul> <p><b>1996:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Carta Orgánica del BCP</li> </ul> <p><b>1996:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Bancos, Ley de Seguros</li> </ul> <p><b>1997:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación SEPRESAD</li> </ul> <p><b>1999:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Administración Financiera del Estado</li> </ul>	<p><b>2000:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de la Función Pública</li> </ul> <p><b>2003:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación del Fondo de Garantía de Depósitos</li> <li>Institucionalización del Ministerio de Hacienda</li> <li>Reforma y modernización de la Caja Fiscal</li> <li>Ley de Compras Públicas</li> <li>Firma acuerdo Stand By con el FMI</li> <li>Reestructuración del Banco Nacional de Fomento</li> </ul> <p><b>2004:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nueva Reforma Tributaria (Adecuación Fiscal)</li> <li>Nuevo Código Aduanero</li> </ul> <p><b>2005:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de AFD, FOCCM</li> <li>Fortalecimiento y modernización de la Administración Financiera</li> </ul> <p><b>2006:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Inicio de operaciones de AFD</li> </ul>	<p><b>2011:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Adopción de esquema de Metas de Inflación</li> </ul> <p><b>2012:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación IRP</li> <li>Marco Regulatorio MIPMES</li> </ul> <p><b>2013:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Primera emisión de Bonos Soberanos</li> <li>Ley APP</li> <li>Ley Responsabilidad Fiscal</li> <li>IRAGRID</li> <li>SURAP</li> </ul> <p><b>2015:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Libre Acceso a la Información Pública</li> </ul> <p><b>2016:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modernización y fortalecimiento de las normas que regulan el funcionamiento del sistema financiero paraguayo</li> </ul> <p><b>2017:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma Carta Orgánica BNF</li> </ul> <p><b>2018:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nueva Ley de Bancos</li> </ul> <p><b>2019:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nueva Reforma Tributaria, introducción del IRE</li> </ul>	<p><b>2020:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Administración de Pensiones</li> <li>Ley de Inversión Pública</li> <li>Ley que Crea las Empresas por Acciones Simplificadas (EAS)</li> </ul> <p><b>2021:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nueva Carta Orgánica AFD</li> </ul> <p><b>2022:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nueva Ley de Compras Públicas</li> </ul> <p><b>2023:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención, Corrección y Sanción del Conflicto de Intereses</li> </ul>

En los años 2000, avanzamos un poco más y fuimos a la Ley de la Función Pública, una ley muy importante y en la que se estuvo trabajando para su modificación. El Fondo de Garantías, la Reforma de la Caja Fiscal, la Ley de Compras Públicas que se modificó el año pasado. Luego, el acuerdo Stand by, después de ese año entre los 2001-2003 tuvimos varios problemas económicos. En el año 2003, el acuerdo que firmamos con el Fondo Monetario Internacional para hacer cambios de política económica que fueron muy importantes y trascendentales para nuestra economía. El Sistema Tributario sufrió modificaciones en ese momento, el Código Aduanero, etc.

En la década del 2010 adoptamos la meta de inflación, eso vinculado con la política monetaria. Se avanzó en el impuesto con el IRP, el impuesto a las personas. Se promulgaron leyes muy importantes que dieron un cambio principalmente en la política fiscal. La Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Asociación Público Privada (APP) que ya fuimos uti-



lizando. Se introdujo el IRAGRO, la Ley del Acceso a la Información que permitió brindarle a la ciudadanía información, fue una ley muy importante, y que considerando, ha dado sus frutos.

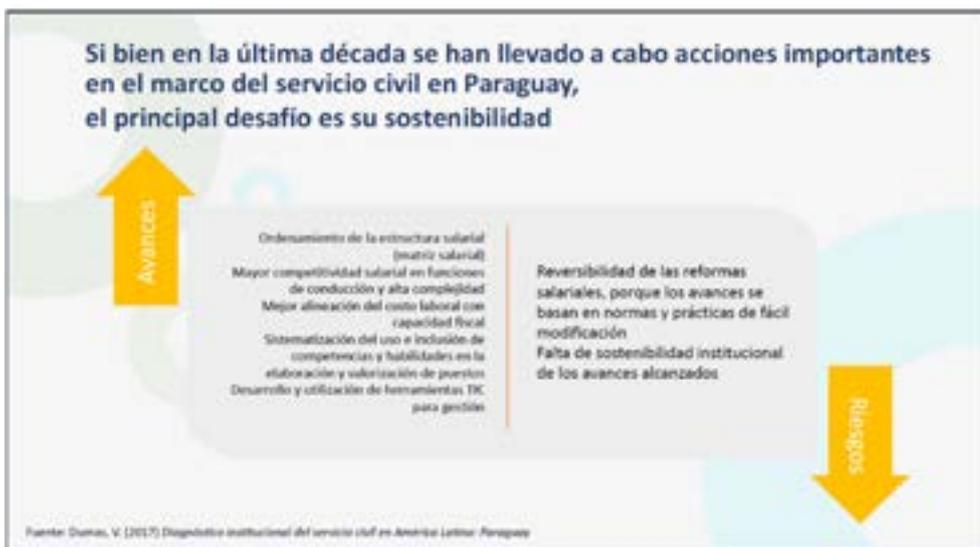
En los 2020, hemos realizado cambios importantes como la Ley de Administración de Pasivos, la Ley de Inversión Pública que es una ley muy importante, porque vamos limitando o vamos dando mayor fuerza a todo el proceso de inversión pública porque una de las críticas que siempre se ve, no solamente en Paraguay, sino también a nivel regional en las compras públicas, y específicamente en las licitaciones de inversión pública, se dan muchas veces casos de corrupción importantes y la prevención de conflicto de intereses que fue lo último, y la Ley de Compras Públicas que se aprobó el año pasado.



El fortalecimiento de la transparencia vino muy de la mano de la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública. El siguiente gráfico nos muestra cuál fue la evolución o cómo fueron viviendo este proceso de adopción de esta normativa varios de los países de América Latina. Este dato es al año 2019, todavía no cambió mucho. Paraguay, si bien ha demorado en implementar todas las reformas importantes, siempre se ha esforzado en alcanzar, así que vamos adoptando las buenas prácticas a nivel internacional y a nivel regional.

¿Cómo mejoramos la burocracia? Es una pregunta que todos nos hacemos y que constantemente vamos discutiendo, vamos analizando, no solamente en el Paraguay, sino a nivel regional, que es un tema que debemos ir resolviéndolo y debemos ir avanzando.

En este proceso, y mostrando todo el proceso de reformas. Paraguay avanzó en cómo mejorar su burocracia, pero esta ventaja tiene riesgos en cuanto a su avance, y tiene también





fortalezas en cuanto a ese proceso. Por los años 2013-2015, se avanzó en el ordenamiento de lo que es la estructura salarial dentro del sector público, lo que llamamos comúnmente matriz salarial. Se dio una mayor competitividad principalmente para acceder a cargos gerenciales a nivel directivo. Se dio oportunidad a muchos funcionarios públicos que estaban en cargos técnicos para asumir desafíos a nivel de direcciones.

Se aplicó la sistematización de la inclusión de la competencia, las habilidades. Se avanzó bastante en lo que es el proceso de concurso. Sin embargo, muchos de estos procesos están en normativas que no son fuertes a nivel jurídico, como resoluciones, como decretos, inclusive dentro de leyes. Pero, como la Ley de Presupuesto, que es una ley anual que constantemente se puede ir modificando.

Entonces, por eso es importante avanzar en un proceso de reforma de la Ley 1626, que se aprobó en el año 2000, y ya tiene un poco más de 20 años. Donde se necesita mejorar un poco esa burocracia que hoy tenemos y, mejorar la burocracia qué significa: que las mejores personas accedan al servicio público. Al servicio público no solo también tienen que acceder las mejores personas, sino que también tiene que estar bien remunerado para que esas personas quieran estar dentro del servicio público. Aquellas personas que pasamos por él, sabemos que muchas veces es un servicio bastante ingrato porque uno trata de dar siempre lo mejor y no se le compensa de la misma manera.



Todo esto nos conduce a varios problemas que hoy identificamos: no existe una carrera dentro de servicio civil, y si miramos los grandes números estamos hablando de un tercio de los funcionarios públicos. Cuando hablo del servicio civil no estoy hablando del administrativo como comúnmente se lo denomina, estoy hablando de los profesionales técnicos que muchas veces de ellos dependen las decisiones que se toman a nivel de dirección, a nivel de viceministros. Porque generalmente cuando hablamos del sector administrativo tenemos en nuestra mente a la secretaria, al secretario, a los a las personas de un nivel, y no



solamente están ese tipo de profesionales sino también están personas técnicas que necesitan tener una carrera.

¿Para qué tener la carrera? Para tener previsibilidad a lo largo de su vida laboral que eso es muy importante. Tenemos muchísimas experiencias a nivel regional, incluso los organismos internacionales tienen carrera. Tenemos que tratar de replicar eso.

También, las reglas de juego son dispares, tenemos muchas carreras y en todas las reglas de juego no son comunes, y eso generalmente presenta también mucha inequidad. Hay una gran inequidad salarial en todo el sector público, que si avanzamos en una mejor burocracia este es un tema que tenemos que tocar. La dificultad, obviamente, para acceder por méritos y de manera idónea. Que las personas que estén en el cargo sean las personas idóneas para el cargo también es un proceso que tenemos que avanzar. Tenemos que fortalecer, hoy se está haciendo ello en varios de los poderes del Estado pero necesitamos avanzar y necesitamos fortalecer este proceso.



Otro cambio importante y donde se ve muchos procesos de ciertos problemas en cuanto a localidad de la burocracia es el tema de compras públicas. El año pasado se hizo una modificación de la Ley 2051, la se eliminó totalmente a través de esta nueva normativa, y en donde se establecen principios que permiten ir limitando un poco el accionar discrecional del funcionario público. ¿Qué significa eso? Por ejemplo, se establecen artículos vinculados al conflicto de interés: que el funcionario que compra no puede tener una empresa y que su empresa sea proveedora de la misma institución donde está, y se van determinando esas cuestiones y esas buenas prácticas para poder siempre comprar mejor, y no solamente comprar mejor sino también mejorar el sistema. Hablamos de un sistema 100% transaccional, que esté el todo el sistema en línea, que sea transparente y eso también limita un poco el accionar del ser humano en cuanto a todo el proceso.

Con relación a las inhabilidades, aquellas empresas que fueron sancionadas ya no pueden participar de los procesos, eso también beneficia



**El Sistema Nacional de Inversión Pública el año pasado cumplió diez años. Lo que sistematiza todo el proceso, no muchas veces decimos que está 100% garantizado, pero elimina un poco esa posibilidad también al tener pliegos estándar, al tener un análisis económico y social, cuando se tiene que decidir una inversión pública dentro del Estado y los otros puntos.**

---

y contribuye a la eliminación del tema que hoy estamos hablando que justamente es vinculada a todo lo que es la gobernanza y el buen gobierno. Con respecto a los altos cargos públicos, es decir, las personas que están en altos cargos públicos, ya sea electorales o no electorales, están limitados en cuanto a ser proveedores del Estado. Estas cuestiones contribuyen a ir limitando un poco el accionar del ser humano y para que, obviamente, tengamos mejores bienes y servicios.

La inversión pública, generalmente es otro foco donde siempre vamos mirando a la hora de hablar de buenas prácticas a nivel del Estado. Que esté reglamentado, que tengamos hoy una Ley de Inversión Pública, que esa Ley esté sistematizada. El Sistema Nacional de Inversión Pública el año pasado cumplió diez años. Lo que sistematiza todo el proceso, no muchas veces decimos que está 100% garantizado, pero elimina un poco esa posibilidad también al tener pliegos estándar, al tener un análisis económico y social, cuando se tiene que decidir una inversión pública dentro del Estado y los otros puntos.

Me gustaría mencionar que tenemos que avanzar en un análisis de cómo está estructurado hoy nuestro Estado, de cómo podemos mejorar en cuanto a ese proceso burocrático que tenemos para que sea mucho más ágil, y para que las personas que van trabajando dentro del Estado sean las personas idóneas, y también estén en el lugar correcto, y que esas instituciones tengan las funciones correctas. Que es uno de los proyectos que anteriormente estábamos trabajando y que todavía se sigue el proyecto de estructura del Estado, en donde se busca siempre tener una mejor organización del mismo.

**César Diesel**

## **El Poder Judicial, Función Gubernamental y su Incidencia en la Economía**

Ministro Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Abogado egresado de la Universidad Nacional de Asunción. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Pilar - Cum Laude. Tesis Doctoral: "Régimen de Transformación de Determinadas Asociaciones Intermedias en Sociedades Anónimas. Su reglamentación en la Legislación Paraguaya. Modelos Comparativos". Ejercicio de la Profesión y/o Magistratura: Ejercicio como Abogado (36 años), Miembro Tribunal y Vicepresidente del Consejo de la Magistratura (1998-2001), Vice Ministro de Justicia (1998).



## César Diesel

### EL PODER JUDICIAL, FUNCIÓN GUBERNAMENTAL Y SU INCIDENCIA EN LA ECONOMÍA

Este congreso, en cuyo marco estamos en este cuarto panel, sin dudas tiene como principal protagonista a la creación de POLÍTICAS ECONÓMICAS y, por ende, a la disciplina madre de estas: LA ECONOMÍA, ciencia y arte regida por principios particulares, impulsada por teorías específicas, y delimitada casi siempre por sistemas ideológicos de mayor o menor predominio.

LA ECONOMÍA, que es asistida por otras ciencias y disciplinas que le son auxiliares, vuelca sus saberes en un campo social en donde su teoría baja a la realidad, aplicándose en una porción objetiva de relaciones humanas, de interacción de intereses a veces contrapuestos, de recursos casi siempre limitados y de anhelos de crecimiento y progreso.

El derecho, o genéricamente LA LEY (obviando acepciones propias de la ciencia jurídica) regula esas relaciones, regula los derechos objetivos y subjetivos que de ellas emergen y que impactan en la creación, disponibilidad, y circulación de los recursos, en fin marca con sus normas el modo, los límites y las consecuencias del devenir de dicho relacionamiento, es decir de la vida económica. Esto ya nos hace vislumbrar las implicancias que en la economía tiene el ESTADO DE DERECHO, el cómo en ella impactan la forma en que éste es concebido e institucionalizado (a partir de una constitución nacional) y el modo de su desarrollo programático y su consecuente aplicación.

Abordaremos, talvez no “buceando” sino solo “navegando” en las aguas del derecho, la temática del *RULE OF LAW* o Estado de Derecho, el modo de su concepción (adjetivada como social en nuestra constitución nacional) y el rol que toca al Poder Judicial en este cuadro, con especial énfasis en la actuación de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). El concepto del *RULE OF LAW*, en español “ESTADO DE DERECHO”, no es otra cosa que “el imperio de la ley”. Es, su regencia a toda la población gobernada y a los gobernantes, sin distinciones. En su concepción clásica inicial el *RULE OF LAW* se basaba principalmente en el individualismo, en los ideales liberales y en gran medida por aquella enunciación de “LAISSEZ FAIRE ET LAISSEZ PASSER”.

En la Constitución Nacional del Paraguay, sin dudas, el ESTADO DE DERECHO se consagra como una base de la construcción jurídica de la República. Pero, como dijimos, este ESTADO DE DERECHO viene adjetivado, y así aparece como SOCIAL.



### Estado Social de Derecho

\*...ESTADO SOCIAL DE DERECHO

\*Artículo 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes.

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.\*

Recordemos que el Art. 1ro de nuestra máxima norma, viene a constituir la República del Paraguay estatuyendo: “*Artículo 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes....*”

### Estado Social de Derecho

\*...Estado social de derecho y democrático, y no es casual que elevemos un proyecto de articulado con estos elementos, tanto sea Estado de derecho, que significa sometimiento a la ley de todos, sin ningún tipo de distinción [...] y el concepto social, porque de este modo deseamos una concepción de Estado liberal sin tener una connotación partidaria sino filosófica del *laissez faire, desse passer*, en el sentido que el Estado debe intervenir para restituir el equilibrio y la injusticia, y proteger a los más desprotegidos de nuestra sociedad. Esa es la concepción de social ...” 1

1. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, sus sus Fundamentos, Investigación y comentario de José Manuel Pizarro de Spina, Ed. Lulibris, Asunción, 1992, pp 21-22

Un Ciudadano Convencional, en una de las sesiones plenarias de la Convención Nacional Constituyente, dando fundamento al texto entonces propuesto para el primer artículo constitucional, decía, y cito textualmente:

“...Estado social de derecho y democrático, y no es casual que elevemos un proyecto de articulado con estos elementos, tanto sea Estado de derecho, que significa sometimiento a la ley de todos, sin ningún tipo de distinción [...] y el concepto social, porque de este modo deseamos una concepción de Estado liberal sin tener una connotación partidaria sino filosófica del **laissez faire, desse passer**, en el sentido que el Estado



*debe intervenir para restituir el equilibrio y la injusticia, y proteger a los más desprotegidos de nuestra sociedad. Esa es la concepción de social...”*<sup>1</sup>

Caracterizar al Estado constituido como social, se refleja en otros preceptos de la misma constitución, como en el artículo 46 que no considera como discriminación o desigualdad de trato a las protecciones establecidas sobre desigualdades injustas. Entonces, sobre las bases así sentadas, entiendo que en la República del Paraguay debemos hablar de ESTADO SOCIAL DE DERECHO y no de ESTADO DE DERECHO a secas, lo que viene a dar un marco conceptual insoslayable a todo el devenir jurídico, legislativo, interpretativo y de aplicación para la solución de contiendas de derecho.

Teniendo en claro el tipo de ESTADO, SOCIAL DE DERECHO, en que se constituyó el Paraguay, cabe recordar sucintamente cómo se estructura y organiza el gobierno resultante del poder público ejercido por el pueblo a través del sufragio. Tal vez derivado del uso coloquial del vocablo, tendemos a asociar sino a directamente identificar, al gobierno con el Poder Ejecutivo y las dependencias bajo su dirección y autoridad. Sin embargo, GOBIERNO significa más que eso, es más que esa simple asimilación.

**Gobierno**

\*...En su acepción amplia, el gobierno equivale a todo el aparato gubernamental, al conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado y a la actuación de todos ellos...en sentido restringido, se habla de gobierno para aludir sólo a la ejecución de lo legislado o juzgado, o sea a la actuación del órgano ejecutivo del aparato gubernamental conocido como Poder Ejecutivo...\* (Fernández Ruiz, Jorge, "Tratado de derecho electoral", México, Unam/Porrúa, 2010, p. 84)

LEGISLATIVO – EJECUTIVO – JUDICIAL

Al decir de un jurista mexicano, JORGE FERNANDEZ RUIZ:

- *“...En su acepción amplia, el gobierno equivale a todo el aparato gubernamental,...al conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado y a la actuación de todos ellos...en sentido restringido, se habla de gobierno para aludir sólo a la ejecución de lo legislado o juzgado, o sea a la actuación del órgano ejecutivo del aparato gubernamental conocido como Poder Ejecutivo...”* (Fernández Ruiz, Jorge, “Tratado de derecho electoral”, México, Unam/Porrúa, 2010, p. 84)

1. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, con sus fundamentos; Investigación y compilación de José Manuel Plano de Egea, Ed. Latindata, Asunción, 1992, pp 21-22)



Entonces, EL GOBIERNO, en su acepción amplia, se despliega y ejerce principalmente a través de los tres poderes clásicos: LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL. Digo principalmente porque otros organismos estatales, señalados como “extra poder”, poseen atribuciones asimilables a lo que es gobernar, en el sentido amplio del vocablo, como - por ejemplo - este Banco Central que hoy nos acoge.

Se presenta, dentro de este contexto, el PODER JUDICIAL ejerciendo el gobierno a través de la difícil, compleja e importantísima tarea de zanjar los asuntos litigiosos, y de constituirse, por acción de su máximo órgano (la Corte Suprema) en último bastión y frontera de la constitucionalidad y la primacía del orden constitucional. Quiero detenerme aquí para observar que la tarea del poder judicial, desde el juzgado de paz - refugio y remedio de la búsqueda cotidiana de amparo judicial, - hasta los más elevados tribunales, es crucial para la instauración y el mantenimiento de la paz social.

Como sabemos, las guerras entre familias o clanes registradas en la antigüedad, y aún la lucha física - no pocas veces a muerte - entre personas particulares, han ido desapareciendo suplantadas por un remedio social y herramienta indispensable para el desarrollo humano en comunidad: el derecho y su consecuencia: su aplicación para la solución de las disputas, por una autoridad instituida con poderes para ello. Hoy en día ese poder, el jurisdiccional, viene dado e instituido como consecuencia de la voluntad y el mandato del pueblo constituyente.

Y, a pesar de que la economía es una disciplina de la que no tengo más conocimiento que el básico que adquirí tanto en la educación secundaria como en la terciaria, y en el ejercicio de mi profesión de abogado, puedo afirmar sin temor que la paz social es indispensable para el desarrollo de políticas económicas favorables y beneficiosas que permitan a la población no solo mejorar su presente sino vislumbrar un futuro de elevación permanente en sus estándares de vida.

Fuera de esa función general y amplia que toca al Poder Judicial como generador de un entorno con paz social que -así- es propicio para el desarrollo económico, cabe al Poder Judicial, específicamente a través de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, un papel preponderante en la consolidación del Estado (Social) de Derecho en un sistema en el que la ley impere y se aplique, a gobernantes y gobernados, sin privi-

**Poder Judicial**

<p><b>Artículo 247 - DE LA FUNCIÓN Y DE LA COMPOSICION</b></p> <p>El Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpuesta, la cumple y la hace cumplir.</p> <p>La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley</p>	<p><b>Artículo 248 - DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL</b></p> <p>Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso</p>
--	--



legios a particulares o gobernantes, en resumen, un clima de seguridad jurídica.

Por imperio constitucional, el Poder Judicial es custodio e intérprete de la Constitución Nacional, obligado y con atribución de cumplirla y hacerla cumplir, teniendo competencia exclusiva y excluyente para conocer y emitir decisiones en cuestiones contenciosas, es decir EN CONTIENDAS, que son las confrontaciones, luchas o discusiones de derecho.

El ejercicio del Gobierno, por el Poder Judicial a través de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, viene dado por facultades exclusivas puestas sobre ella a la que cabe la ardua, delicada y no pocas veces complicada tarea de realizar el CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD, control que sirve claramente como contrapeso ante el ejercicio de actos de gobierno que exceden el marco constitucional, a veces generados por el Poder Ejecutivo, otras por el Poder Legislativo.

Un destacado profesor de derecho constitucional decía que el control constitucional era como la cera que untó Odiseo en los oídos de sus marineros para que éstos no se dejen desviar por los cantos de las sirenas. Así, la Sala Constitucional, con INDEPENDENCIA y sin dejarse llevar por ideas que pudieran parecer mayoritarias, hace prevalecer a LA CONSTITUCIÓN frente a quienes pretendan sobrepasar la voluntad del constituyente por medios indebidos.

Pero volviendo a la cuestión del control constitucional como atribución del poder judicial, en el sistema jurídico constituido en nuestra República, éste es realizado en modo concentrado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia exclusivamente.

**Corte Suprema de Justicia  
Sala Constitucional**

**Artículo 260 - DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL.**

Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional:

1. Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso, y 2. decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución.

El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte.

En efecto, dice nuestra constitución, en su artículo 260 que es atribución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos normativos y otros instrumentos, como así también sobre las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando - en caso de encontrarlas inconstitucionales - la inaplicabilidad de los primeros, y la nulidad de las últimas.



Talvez el entusiasmo y el espíritu participativo impulse a muchos a sostener que la atribución no es exclusiva de la Sala Constitucional, abogando por un control difuso. Pero lo cierto y concreto es que la exclusividad de atribución que en ella recae proviene del texto constitucional que además prohíbe que una autoridad asuma atribuciones de otra.

Con vuestro permiso me permito hacer una breve digresión: controlar (en el sentido de contrastar) la constitucionalidad de un acto lo hace desde el poblador particular del territorio, hasta la Sala Constitucional de la Corte que integro, pero la forma y sobre todos los efectos de ese “control”, son diversos en cada caso específico. Así, un poblador, tras sopesar su derecho y el acto de autoridad que le afecta, lo controla y así puede concluir que trasgrede la norma constitucional, ejerciendo entonces las acciones legales de protección que le asisten.

El “control” del particular de esa manera tiene por efecto el ejercicio de la acción. Por otra parte, si un Juez - en una contienda - se halla ante la pretensión de la aplicación de una ley que en su apreciación podría vulnerar la constitución, realiza la CONSULTA, poniendo en manos de la sala constitucional la decisión. Es decir el CONTROL que hace la Sala Constitucional de manera exclusiva tiene el efecto, como dijimos, de privar de eficacia al acto con respecto al particular afectado.



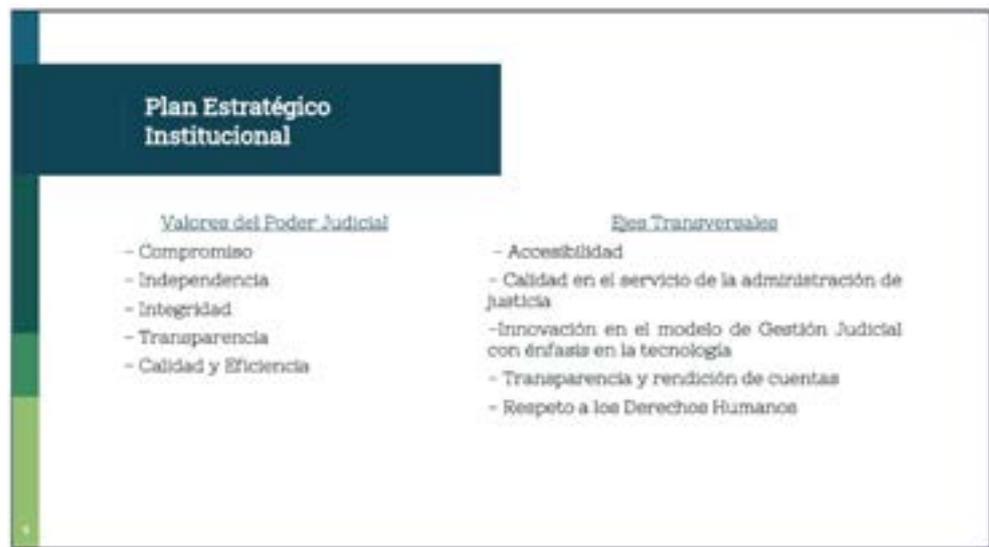
Cabe destacar que la Sala Constitucional de la Corte no está instituida por ley, sino que es la única que viene establecida por la misma constitución, que en su artículo 258 dice que la Corte se organizará en salas de las cuales una será la constitucional.

En concordancia con su institución, del mismo origen son sus atribuciones exclusivas en cuanto a la realización del control constitucional. Una Constitución moderna como la nuestra ya no es solo un reglamento de gobierno, sino que contiene una base axiológica fundada en el respeto de la dignidad humana, que a más de reglamentar el gobierno, consagra derechos fundamentales individuales y colectivos, estipulando garantías para proteger su vigencia. Es así un parapeto ante cualquier



pretensión autoritaria que pueda darse por medio del abuso de poder que no siempre es perceptible.

Mantener su vigencia es la mayor tarea del poder Judicial en el ejercicio de gobierno que le toca. Vieja es la discusión acerca de si la Economía determina a la Política o la relación se da en sentido contrario. Más allá de quien tenga razón, creo que es innegable que el desarrollo económico no puede darse sin reglas claras, que a más de ser claras tengan vigencia y que a más de ser vigentes sean generales. Los privilegios por fuera de las previsiones constitucionales solo distorsionan y enrarecen el medioambiente económico, contrariando la libre competencia que garantiza la constitución.



De allí que garantizar la vigencia del ESTADO SOCIAL DE DERECHO, es una tarea que incide en la economía. Siendo conscientes de esa incidencia, quienes conformamos el Poder Judicial hacemos el mayor esfuerzo posible por ejercer el gobierno en nuestra área específica, con la vigencia constante de los valores que nos hemos impuesto, todo a través de la ejecución de los ejes transversales de nuestro propio plan estratégico en vigencia.

De tal modo, dentro del sistema de “...separación, equilibrio, coordinación y recíproco control...” en el que gobernamos los tres poderes del Estado, el Judicial se constituye en contribuyente a la creación de un clima de inversión. Importante es, para que cumplamos esa misión particular, que se nos someta al escrutinio constante del control ciudadano pero que se respete irrestrictamente la INDEPENDENCIA que a este Poder del Estado le es absolutamente necesaria para cumplir sus deberes a cabalidad.

**Beltrán Macchi Salín**

## Instituciones para el Desarrollo de los países

Licenciado en Contabilidad y Administración de Empresas con distinción de la Universidad Católica. Tiene una Maestría en Administración de Empresas concentración en Banca y Finanzas INCAE – Business School Costa Rica. Graduado con honor.

Director de Visión Banco S.A.E.C.A., Vicepresidente de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), Miembro de la Junta Directiva –de la Global Alliance – For Banking on Values (GABV), Presidente de BANCARD S.A., Presidente de la Asociación de Bancos del Paraguay. Presidente de la Agroganadera SSCC S.A., ex presidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay (CNCSP), y ex presidente de la Asociación de Empresarios Cristianos (ADEC). Director General y Profesor del Programa (MAE) - Universidad Católica, Director General del Instituto de Administración Bancaria (INABANC), Miembro del Consejo de la Fundación Desarrollo en Democracia (DENDE), Miembro por el sector privado del Consejo de Administración del Fondo para la Excelencia en la Educación y la Investigación (FEEI), Presidente de la Fundación Líderes para el Desarrollo, Miembro del Consejo de la Fundación DEQUENI y Miembro del Movimiento Apostólico de Schoenstatt y de la Pastoral Familiar de la Parroquia Sagrados Corazones de Jesús y de María.



## Beltrán Macchi Salín

### INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES

Las instituciones políticas requieren de una conversación y escucha mutua de lo público con lo privado, porque en la constitución de la definición de las reglas de convivencia es muy importante esa escucha mutua y esa construcción común.

Instituciones para el desarrollo de los países.	
INSTITUCIONES POLITICAS	
✓ Partidos: Los Tradicionales y otros pequeños	✓ Sindicatos: - Sector Publico - Sector Privado - Sectoriales
✓ Poderes del Estado: - Ejecutivo - Legislativo - Judicial	✓ Gremios
✓ Otros	✓ ONG's: - Sociedad Civil

Los poderes del Estado, los partidos pero también los sindicatos, los gremios empresariales, la sociedad civil, que en muchos países como el nuestro tienen poca posibilidad de participar e influir, nos falta ese impulso importante en este tema.

Objetivos
✓ Definir Reglas
✓ Principio, preservar la Integración de la Sociedad.
✓ Asignar Recursos y llevar proyectos en forma adecuada para lograr metas colectivas
✓ Proteger el sistema políticos de amenazas externas
✓ Crear y mantener estabilidad
✓ Controlar cumplimientos de Reglas y Normas

Como objetivos principales, por supuesto, mantener a la sociedad integrada como un todo, pero yo diría básicamente “todos bajo la ley”, sería una expresión que puede resumir los objetivos de las instituciones políticas, porque al estar todo bajo la ley, nos protegemos mutuamente y ca-



minamos juntos hacia ese destino de nación que tenemos. Esa frase resume estos objetivos que las instituciones políticas tienen en su devenir.

## Paraguay ¡LO POSITIVO!

- ✓ Proceso Democrático/1989
- ✓ Buen desempeño/Macro
- ✓ Reducción de pobreza
- ✓ Crecimiento económico volátil y dependencia de materias primas/clima
- ✓ Mejora en índice de desarrollo humano

Quizás, rescatar lo positivo de nuestra historia, el proceso democrático, el buen desempeño, esto es como un repaso rápido, la reducción de la pobreza, una reducción importante en nuestra historia reciente. Una realidad nuestra, el crecimiento económico es volátil y dependemos de las materias primas y del clima. Mejoramos en el índice de Desarrollo Humano.

## Paraguay ¡LOS DESAFIOS!

- ✓ Descreimiento de Políticos, la política, el Gobierno y otros actores
- ✓ Demandas de la sociedad insatisfecha por salud; transporte; seguridad; educación y vivienda
- ✓ Poco o nulo avance en reformas
- ✓ Empresas públicas ineficientes o deficitarias

Un aspecto que nos desafía es el descreimiento de nuestras instituciones, de los partidos, de la política, de los políticos, del gobierno y de otros actores que son privados también. Necesitamos generar esa confianza, que se da cuando todos actuamos dentro del marco de la ley. Hay demandas insatisfechas de la sociedad que salieron en estos últimos tiempos mucho más fuertes: el transporte, la salud, lo vimos en la pandemia, la seguridad, los ciudadanos tienen todos los días este desafío, la educación, la vivienda, etc. Consideré poco o nulo, el avance en reformas y en realidad debo corregir ese término. Empresas públicas ineficientes o deficitarias, esa es una regla muy general.



### Paraguay ¡LOS DESAFIOS!

- ✓ Estado centralizado y poco Coordinado
- ✓ Poca coordinación de las políticas públicas
- ✓ Poca coordinación entre poderes
- ✓ Poca coordinación entre instituciones
- ✓ Poca coordinación entre gobierno central, regional y local
- ✓ Burocracia ineficiente y poco moderna.
- ✓ Debilidad en el combate a la corrupción, crimen organizado, Impunidad.
- ✓ Instituciones que no cumplen su rol
- ✓ Necesidad de mejorar compras públicas.
- ✓ Necesidad de mejorar el gasto público/Inversiones
- ✓ Necesidad de introducir tecnología; gobierno digital

Un Estado centralizado y poco coordinado, dentro del mismo Estado existe poca coordinación de las políticas públicas, poca coordinación entre Poderes, esto no es menor, necesitamos que los tres poderes dialoguen y se escuchen mutuamente. Poca coordinación entre instituciones, poca coordinación entre los gobiernos centrales, regionales y locales, burocracia ineficiente y poco moderna, caracterizada por la necesidad de incorporar tecnología para ayudar en ese proceso de modernización y de respuesta a los servicios que presta el Estado a la ciudadanía.

Debilidad en el combate a la corrupción, crimen organizado, impunidad, son realidades que vemos y tenemos en la mano todos los días. Instituciones que no cumplen su rol o tienen rol duplicado, hay una necesidad de reorganizar el Estado en este sentido. Necesidad de mejorar las compras públicas, tenemos la ley que está en proceso de implementarse. Necesidad de mejorar el gasto público para favorecer las inversiones públicas necesarias para el desarrollo del país. Necesidad de introducir tecnología al gobierno digital, mucho más agresivamente de lo que estamos haciendo.

### Paraguay ¡LOS DESAFIOS!

- ✓ Leyes no responden a las necesidades y planes y no pueden aplicarse por imposibilidad práctica.
- ✓ Organos de control sin recursos para realizar su tarea.
- ✓ Leyes son aprobadas sin escuchar y tomar en cuenta la opinion de actores relevantes.
- ✓ Riesgo de sobrerregulación.



Leyes que muchas veces no responden a las necesidades y planes y no pueden aplicarse por imposibilidad práctica. Esta es una necesidad también de coordinación entre los Poderes del Estado, y entre los Poderes del Estado y la ciudadanía. Muchas veces estas leyes no reciben la contrapartida de quienes son afectados, por las leyes. De manera que la ley finalmente resulte en algo que pueda ser implementado, y que forme parte de un plan de acción posterior porque sabemos que las leyes por sí no solucionan los problemas. Hay que implementarlas, y hay que implementarlas bien.

Tenemos varios órganos de control que no cumplen su tarea, sin recurso pero a veces hasta con recursos no cumplen su tarea. Leyes que son aprobadas sin escuchar y tomar la opinión de los actores relevantes, y un riesgo de sobre regulación, porque en algún momento evaluábamos a nuestros parlamentarios por la cantidad de leyes, etc., por su actividad parlamentaria. Muchas veces no importa la cantidad, sino la calidad.

## Las Prioridades

- ✓ La Gobernabilidad Política.
- ✓ La Paz Social/Urgencias en salud; transporte; seguridad; combate al narcotráfico, microtráfico y consumo, corrupción e impunidad, educación, Valores; ciudadanía, digital .
- ✓ La Economía:
  - Recuperar indicadores Macro
  - Control de gastos y su calidad
  - Inversión en Infraestructura
  - Integración al mundo Mercosur, UE, Taiwan, Estados Unidos, China, **BRASIL, ARGENTINA, BOLIVIA, URUGUAY Y CHILE.**

Hoy la prioridad sigue siendo la gobernabilidad política, la paz social es una necesidad, hay urgencias que están ahí, en: salud, transporte seguridad, narcotráfico, el micro-tráfico, el consumo, la corrupción, la impunidad, la educación, la necesidad de instalar los valores devuelta a nuestra sociedad, la ciudadanía digital, etc.

A corto plazo, recuperar nuestros indicadores macroeconómicos, el control del gasto, la calidad del gasto, la inversión, infraestructura, integración al mundo, y por supuesto dentro de la región, que para nosotros sigue siendo muy importante.

## Informalidad

### Cazar fuera del Zoológico

- ✓ Títulos de propiedad, Registro público, catastro e Indert
- ✓ Identidad Digital
- ✓ Seguridad Social
- ✓ Aportantes al Fisco
- ✓ Acceso a Tecnología
- ✓ Incentivos a la formalidad de forma rápida, fácil y barata
- ✓ Inclusión y Educación Financiera



La expresión “Cazar fuera del Zoológico”, se refiere a la informalidad que es uno de nuestros problemas, con 40% de la economía funcionando en la informalidad. Tenemos un desafío muy importante de que esta economía funcione primero dentro de la ley, y segundo que cumpla con los compromisos que tiene que cumplir la sociedad para ser formal, porque hay que visibilizarlos, lo informal no existe.

Hay un desafío muy importante: en el registro público, en el INDERT: antes que seguir dando tierras tiene que terminar de entregar títulos de propiedad, y hacer propietarios a los que hoy son ocupantes de inmuebles. Hay una tarea muy importante en convertir, hacer visible a estos propietarios. Otra tarea muy importante es, instalar los conceptos de identidad digital y de llevar la conectividad a todo el país. La conectividad las escuelas en el país y es lamentable que no podamos conectar a internet a las escuelas de todo el país a estas alturas del siglo.

La Seguridad Social para todos es un desafío, hacerlos aportantes al FISCO, el acceso a la tecnología. Hoy es un gran aliado la tecnología para lograr la inclusión social. Esto hay que aprender de las telefónicas, que instalaron los servicios que sean rápidos, fácil y al alcance de todos, y la condición tiene que ser que sea barata. La formalidad tiene que reunir estos requisitos para que el ciudadano vea el beneficio de actuar en la formalidad, por supuesto, la inclusión y la educación financiera tiene que formar parte de estas tareas para reducir la informalidad.

### Mediano y Largo Plazo

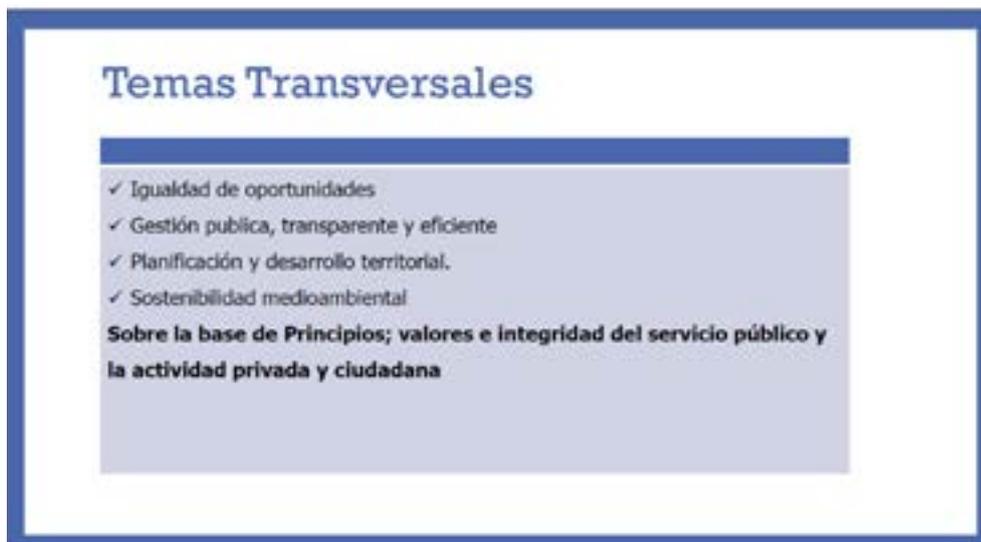
- ✓ Plan Nacional de Desarrollo PND, permeados en los tres poderes del estado y gobiernos regionales y locales.
- ✓ Desarrollo social y reducción de pobreza
- ✓ Crecimiento económico inclusivo
- ✓ Inserción de Paraguay en el mundo.

En el mediano y largo plazo se hizo un gran esfuerzo en el Plan Nacional de Desarrollo. Ese plan tiene que formar parte del ADN de todos los paraguayos, no solamente en el sector público pero en el Estado tiene que estar presente, no solamente en el Ejecutivo, sino en el legislativo, en el judicial. Tienen que estar reflejadas las necesidades regionales y



locales en ese plan, para que podamos apuntar todo a un mismo sentido. Esta es una gran tarea pendiente, hoy pareciera que nuestros gobiernos regionales y locales actúan en forma absolutamente descoordinada en muchos temas, y es necesario un mayor protagonismo de esos gobiernos porque están más cerca de la gente, y son necesarios para la eficiencia del Estado.

De alguna manera tenemos que lograr que el Plan Nacional de Desarrollo sea adoptado en todas las gobernaciones, en todos los municipios de la República y que estén adecuados a sus necesidades locales. Ésos son los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.



Hay algunos temas transversales que están en el Plan Nacional de Desarrollo pero aquí hay que agregar algo, que es motivo de muchas conversaciones y creo que es la base para que logremos esto. La posibilidad de que Paraguay logre su grado de inversión y tiene que ver esto la integridad es parte de la economía, la integridad es parte de lo que genera los mejores resultados para la gente, genera riqueza, no es un deseo inalcanzable. Si la sociedad toda es educada en valores y adopta principios que podamos compartir, y lograr esto de una sociedad que funcione sobre la base de estos valores y principios, vamos a tener la posibilidad de aspirar a un futuro mejor y a un bienestar mayor para nuestra ciudadanía. Esto es válido para la actividad privada, para la actividad pública, para la actividad ciudadana, para la actividad de los tres niveles del Estado.

Para los tres Poderes del Estado, un plan de reordenamiento de las instituciones del Estado es algo necesario pero a veces las reformas apuntan solo al Ejecutivo, no así a los demás Poderes. Hay reformas que se tienen que hacer no solo el ejecutivo, sino el judicial, y nadie va a ser lo que desde adentro hay que hacer, nadie lo va a hacer desde



afuera. El propio Poder Judicial que tiene que escuchar a la sociedad, y recoger estas inquietudes, e ir adaptando su actuar, para darle mayor eficiencia al funcionamiento de la sociedad. El Poder Legislativo es muy importante porque ellos son los hacedores de estas leyes, tenemos leyes que son inaplicables en la práctica, o que finalmente terminan distorsionados y no logran su objetivo. Con este deseo, que logremos funcionar como una sociedad integrada e íntegra, y caminemos hacia mayor bienestar.



# 5

## Itaipú Binacional

PASADO, PRESENTE Y FUTURO.

El 26 de abril del año 1973, hace 50 años la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil firmaron el tratado de Itaipú para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del Río Paraná. Su origen fue la solución a la complicada situación sobre los límites territoriales entre Paraguay y Brasil, y este acuerdo sentó las bases para la construcción de la central hidroeléctrica más grande del mundo. Gracias a esta alianza, Itaipú se convirtió en un ejemplar modelo de solidaridad y cooperación para promover el progreso de las dos naciones.

Itaipú es la mayor generadora de energía limpia y renovable del planeta, produciendo más de 2.910 millones de GWh desde el inicio de sus operaciones en 1984 hasta el año 2022. La hidroeléctrica cuenta con 20 unidades generadoras con una potencia instalada de 14.000 MW. En el año 2022 en la central hidroeléctrica se obtuvo el máximo aprovechamiento del recurso hídrico, suministró al Paraguay 16.965 GWh de energía eléctrica (Informe mensual de la Margen Derecha de la Entidad). La usina se encargó de suministrar el 86,40% de toda la energía eléctrica que consumió Paraguay, y el 8,72% de todo lo que utilizó Brasil. En el 2016, produjo un total de 103.098.366 MWh, lo que constituye un hito histórico y su mayor producción anual desde 1984.

La renegociación del Anexo C es clave tanto para Paraguay como para Brasil. Por este motivo, este panel cuenta con expertos nacionales e internacionales que nos darán sus opiniones desde diferentes perspectivas.

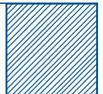


SEGUNDO CONGRESO PARAGUAYO DE

# **Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas**

---

Instituciones para el  
**desarrollo de los países**





**Christine Folch**

## **ITAI PÚ, Intereses e Integración**

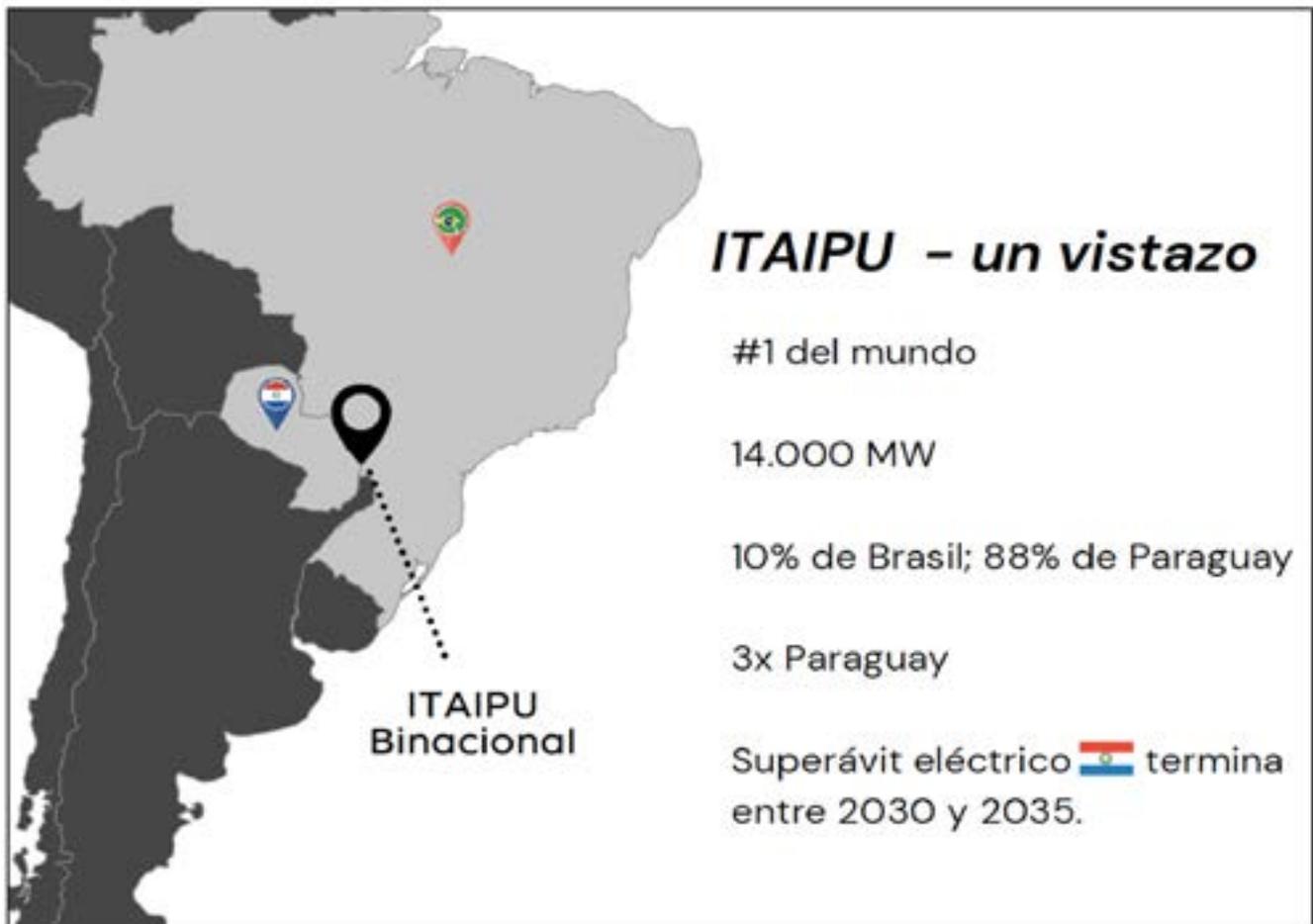
Doctora, Universidad de la Ciudad de Nueva York. Profesor asistente en el Departamento de Antropología Cultural y Ciencias y Políticas Ambientales (Nicholas School of the Environment) de la Universidad de Duke. Profesor Asociado de Antropología Cultural de la Fundación Bacca. Trabaja en políticas de agua y energía en medio de las limitaciones del Antropoceno.



## Christine Folch

### ITAIPÚ, INTERESES E INTEGRACIÓN

En mi ponencia voy a presentar dos perspectivas. Paraguay es un país de paradojas, posee una estación de tren hermosísima en la Plaza Uruguaya, y no tiene tren. Tiene una política energética aprobada por decreto en el año 2016, por el Presidente del país, que no ha tenido mucho seguimiento. Tiene tres represas hidroeléctricas que proveen 100% de su electricidad. ¿Cuántos países en el mundo tienen lo mismo? Solamente unos más: Paraguay es básicamente único, pero uno se pregunta ¿Para qué usamos la energía? ¿Para qué usamos la electricidad? Esa pregunta es extraña dentro de un contexto de abundancia, dentro de la escasez se entiende, pero ustedes tienen tanto, y a veces, surge este tipo de pregunta.



Al intentar de contestar la pregunta: ¿La energía, para qué la usamos? El argumento que quiero plantear hoy - voy a empezar con el final - que es nuestra sugerencia basada en investigación en Paraguay, en Itaipú y su complejidad, lo que debe que hacer Paraguay es cambiar el interés en Itaipú, de renta a crecimiento.



¿Y cómo? Usando la electricidad para desarrollar las fuerzas productivas del país, esa es la conclusión. Ahora quiero desarrollar esa conclusión, iniciando con unos datos sobre Itaipú. Primero, es la represa número uno en el mundo, en términos de producción. Tiene una capacidad instalada de 14 mil megavatios, lo cual es importante. Itaipú es proveedora entre el 12 y 19% de la electricidad en Brasil, así como el 88% en Paraguay.

Sin embargo, Paraguay cede la gran mayoría de su producción de Itaipú a Brasil, debido a una demanda interna insuficiente. En ese sentido, ese 88% mencionado, no es realmente, la mitad paraguaya de Itaipú. Sino esa mitad paraguaya de Itaipú, podría corresponder para años de abundante lluvia - y Paraguay no ha tenido en últimos años una abundante lluvia.

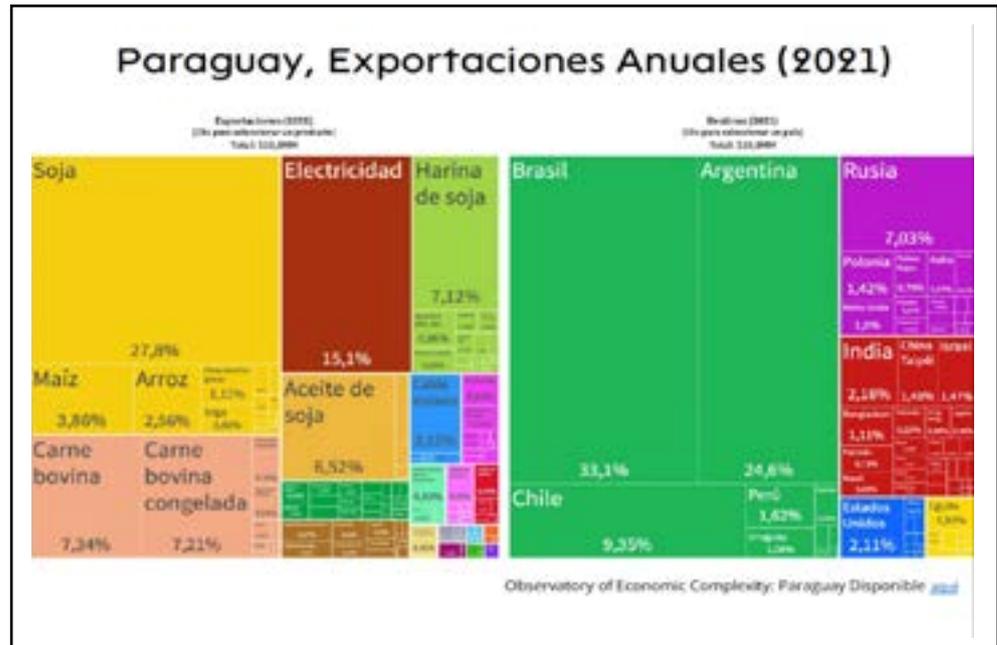
Este año parece que va a ser diferente, Itaipú puede proveer, puede abastecer las necesidades de Paraguay un total de casi tres veces. Los ingenieros están viendo el crecimiento de consumo de energía eléctrica en Paraguay, por lo que se estima que el superávit eléctrico paraguayo termine entre dentro del periodo de 2030-2035, por lo que tendríamos un tiempo limitado de ese superávit. Lo anteriormente señalado, no significa que la electricidad desaparezca, sino que el excedente va a terminar, debido a que Paraguay va a consumir todo ese excedente.



No quiero ir solamente en los detalles de Itaipú. El año 2023 es un punto de inflexión, pero más allá, se debe abordar a Itaipú como un punto de inflexión para el país. Existe la necesidad de abordar los intereses nacionales en este país, de construir intereses nacionales, ¿cómo podemos hacerlo? Hablando del pasado de Itaipú. Tenemos la oportunidad de mirar hacia atrás, ver lo que funcionó, lo que no funcionó y hablar del futuro. Lo primero que quiero señalar es la diferencia entre en los intereses brasileños y los intereses paraguayos en Itaipú. ¿Cuál fue el

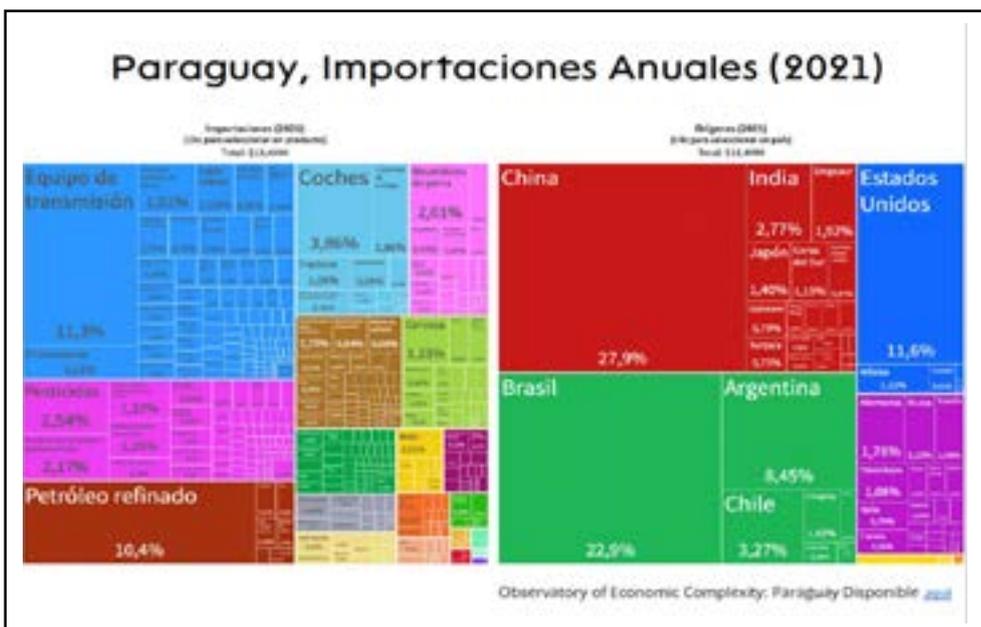


resultado de esos intereses? Los intereses que tenemos son muy profundos, los cuales no cambian mucho. Las posiciones pueden cambiar dentro de las negociaciones sobre precios, acciones. Pero los intereses son más profundos, orientan decisiones. Si miramos al pasado de Itaipú, vemos que el interés de Brasil es claro en Itaipú, y no cambia entre partidos políticos, no cambia para Lula, no cambia para Bolsonaro. Ese interés, desde antes a la construcción de Itaipú era la energía: estaban, están y estarán enfocados en la electricidad para su consumo en industrialización.



¿Cuál era el interés, el enfoque de Paraguay en Itaipú? Las rentas, el dinero que paga Brasil por la electricidad. ¿Qué ha logrado esa diferencia entre esos dos intereses? La industrialización de Brasil: trenes hechos en Brasil para el metro de Nueva York, Tramontina en nuestras casas en

Paraguay. ¿En Paraguay qué ha pasado? Un enfoque en renta, que pone en riesgo la educación en Paraguay. Cuando hay sequía, junto con los pagos de los cinco años los pagos, a los gobiernos de Paraguay que reciben de Itaipú, bajaron más de 32%, casi un tercio menos renta energética. Eso es una vulnerabilidad. Por lo tanto, lo que planteamos es que





eso debe cambiar. En ese sentido, quiero presentar unos números que muestran porqué hay que abogar por la industrialización en Paraguay.

El siguiente cuadro muestra las exportaciones de Paraguay al mundo. Como pueden observar, lo que exporta mayormente Paraguay es soja, seguido por: electricidad, carne bovina, carne bovina congelada, junto con los mercados principales.

En lo que se refiere a las importaciones, se puede observar una diversidad de complejidad en lo que importa Paraguay, y algo muy interesante, es que su socio principal es China continental, aunque Paraguay no tiene relaciones diplomáticas con China. Estos resultados corresponden al "Observatory of economic complexity", iniciado por Harvard y MIT, pero actualmente independiente. Esto es fascinante, se puede notar la diferencia así como la necesidad de cambiar lo que Paraguay hace internamente.

Otro cuadro fascinante nos presenta que por el mes de abril, 2023 la diferencia dentro de la región, del promedio de las tarifas de Electricidad residencial e industrial. Como se puede observar, a Paraguay le corresponde la tarifa más baja. Entonces, ¿por qué en Paraguay no existen tantas industrias, si es un tercio o un cuarto el precio de la electricidad industrial de la región?

**¿Cómo los intereses afectan a la industrialización?**

Creemos que no es una cuestión de interés o atención de afuera, sino una cuestión de visión adentro.

PRECIOS DE LA ENERGÍA EN LA REGIÓN		
Energía Eléctrica		
Pais	Industrial Media Tensión USD/MWh	Residencial USD/MWh
Uruguay	137	288
Paraguay	39	57
Chile	123	181
Brasil	116	197
Argentina	96	64

Abрил 2023

Fuente: SEG Ingeniería, Reporte de Indicadores Económicos Abril 2023

**Proyectos del pasado en Paraguay**

- 1. Alcoa Aluminum (1970s)**
- 2. Reynolds (1980s)**
- 3. Rio Tinto - Alcan (2010s)**

LA REYNOLDS DESEA INVERTIR EN EL PAIS US\$ 700 MILLONES

Transchaco: III Tramo con 6.200 Metros de Pavimento



Paraguay  tiene una segunda oportunidad.  
Debe aprovecharla.



## VISIÓN

Se presentan unos ejemplos de empresas extranjeras que querían venir a Paraguay en los años 70 y 80, para instalar a industrias Electro intensivas. La empresa americana Reynolds quiso venir en los 80 y propuso una inversión de 700 millones de dólares, en esa época, equivalentes a más de dos mil millones de dólares. Esa inversión no sucedió, ¿por qué?

Quiero reflexionar sobre algo que fue mencionado antes que es la historia de paz en la región, y como sabemos, Paraguay experimentó una guerra muy grande en el siglo XIX. Como consecuencia de esta guerra en el continente, muchas cosas fueron perdidas en esta guerra, no solamente territorio, no solamente las vidas de la gente. Lo que se perdió fue una visión de largo plazo, un plan de desarrollo, una visión desarrollista nacional, que fue cortada con la guerra, y que el país ha luchado, ha peleado, y aún no ha recuperado.



**Félix Sosa**

## **Acciones encaradas por la ANDE para la utilización de la energía en territorio paraguayo**

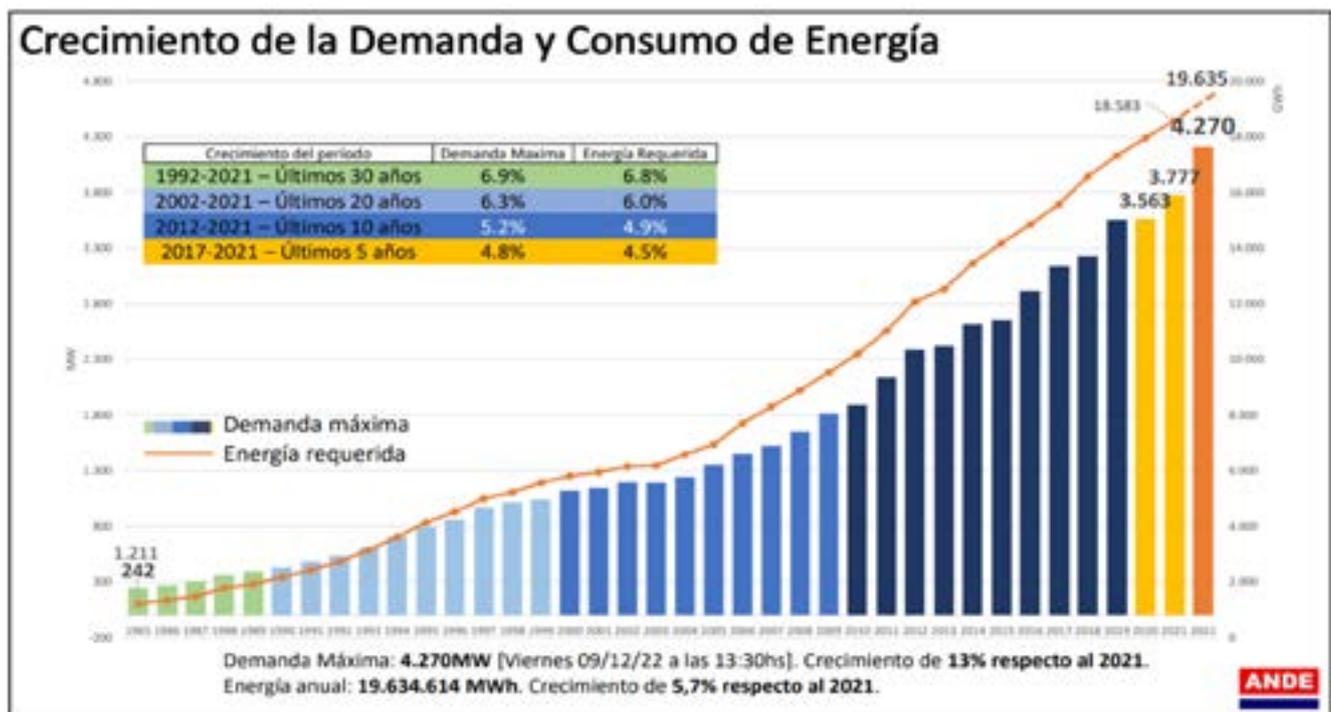
Presidente de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE). Es Ingeniero por la Universidad Federal de Ceará, Brasil, Máster en Administración de Empresas por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA) de Paraguay y Máster en Administración de Empresas del Sector Eléctrico por la Fundación Getulio Vargas de Brasil. Docente de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional del Este de Paraguay. Con más de 20 años ocupando cargos gerenciales en la Administración Nacional de Electricidad - ANDE.



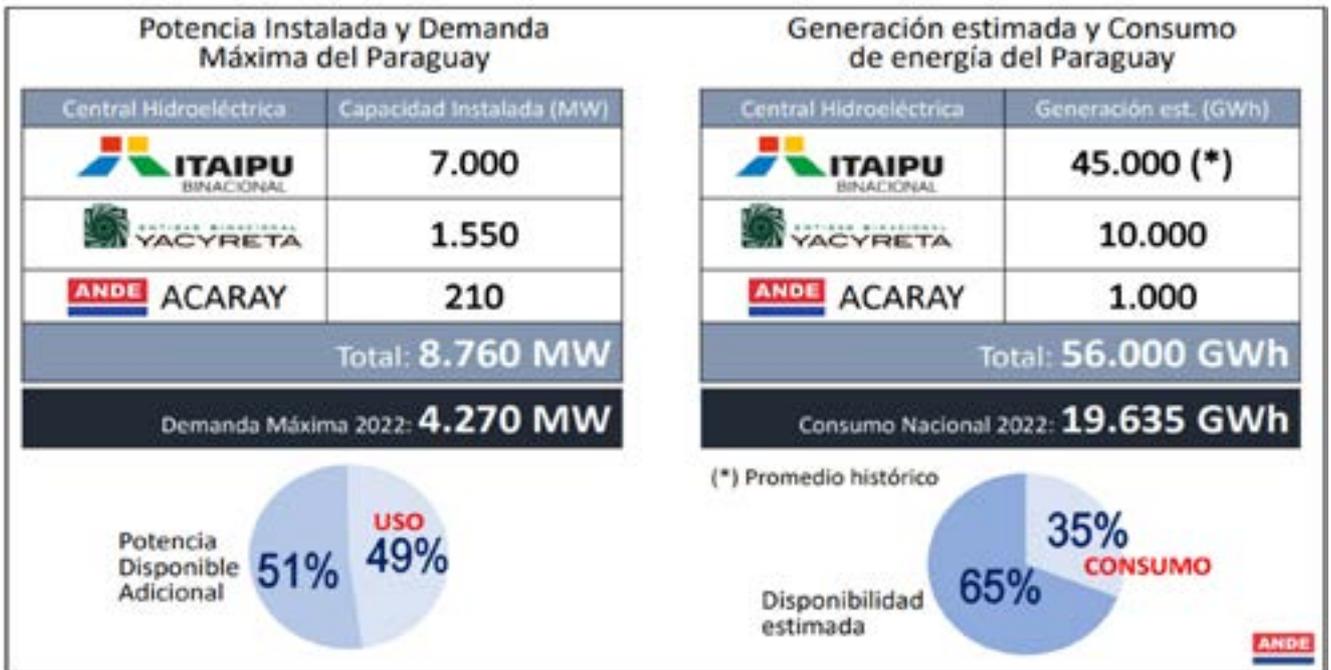
## Félix Sosa

### ACCIONES ENCARADAS POR LA ANDE PARA LA UTILIZACIÓN DE LA ENERGÍA EN TERRITORIO PARAGUAYO

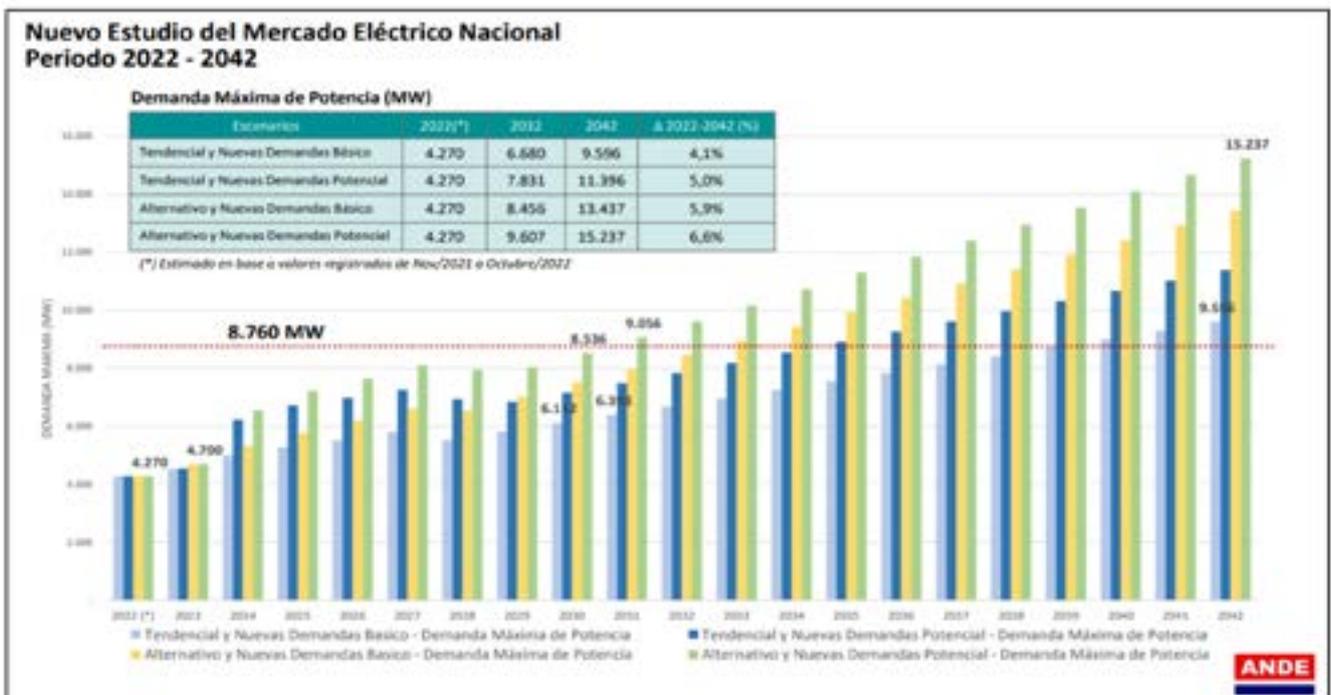
Desde la ANDE, cumpliendo con la Misión Institucional, se pone a consideración las acciones que está encarando el Paraguay con el fin de utilizar su energía para el desarrollo en nuestro país, en el convencimiento de que el mayor beneficio para el Paraguay es la utilización de la energía limpia renovable, que se genera en abundancia, en las centrales hidroeléctricas. Primeramente, se puede observar en el siguiente gráfico que el crecimiento de consumo energía eléctrica en Paraguay es muy significativo. En los últimos diez años el crecimiento de energía requerida fue del 5,8% en promedio, siendo el crecimiento más importante de la región, por tal motivo hoy en día se alcanza una demanda máxima de 4.270 megavatios de potencia, 13% superior al registrado en el 2021.



¿Y qué tenemos en Paraguay? En total, se registra una potencia instalada de 8.760 megavatios, denominada potencia nominal, de los cuales la demanda máxima llegó en diciembre del año pasado a 4.270 megavatios, es decir se llegó al 49% de la potencia instalada existente hoy en día de lo que corresponde a Paraguay. Cabe destacar que la producción de energía depende de las condiciones climatológicas, es decir depende del agua, y a la fecha todavía se tiene disponible alrededor del 65% aproximadamente.

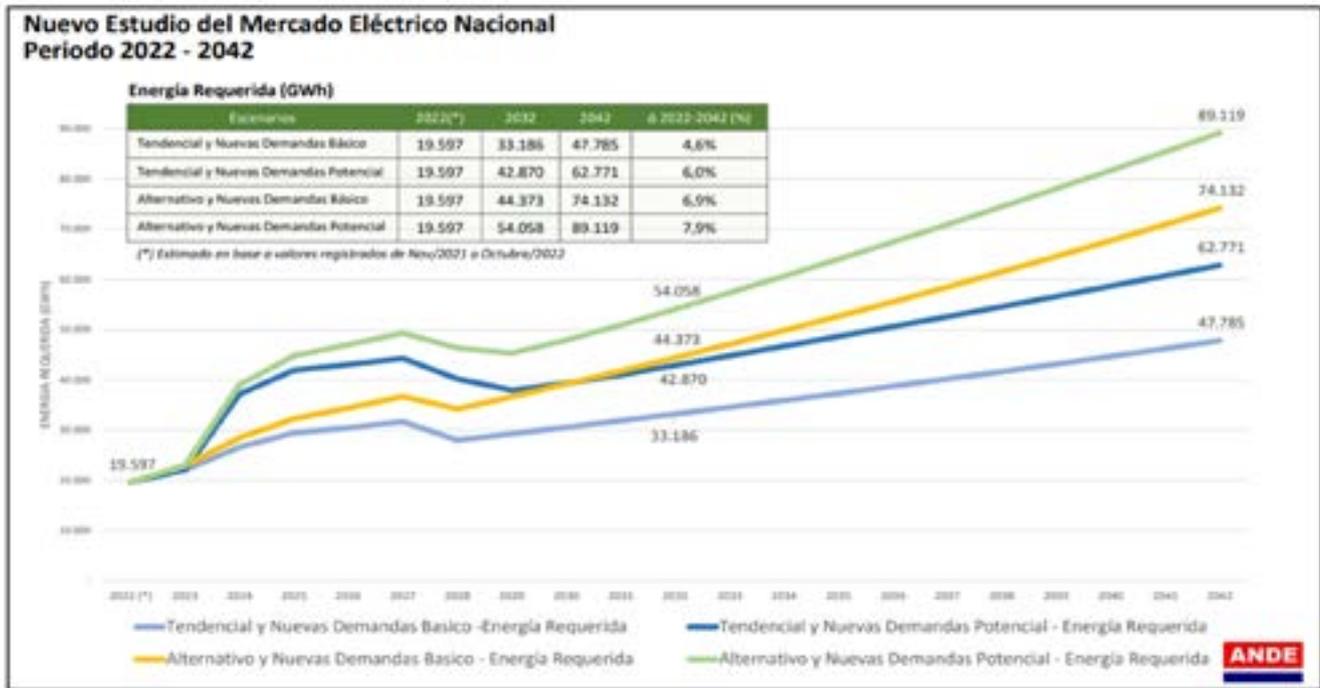


La ANDE se encuentra en un proceso de actualización del Plan Maestro de Obras, que se realiza cada dos años con un horizonte de diez años en Transmisión y Distribución, y también se incluye el Plan de Generación por un periodo de veinte años. Si se considera las proyecciones de la demanda máxima de potencia del nuevo estudio de mercado para el periodo 2022-2042, que se observa en el gráfico, en promedio, a partir del año 2032-2033, ya se requerirá de nuevas fuentes de generación, que dependerá principalmente del nivel del crecimiento del PIB *per cápita* del Paraguay.





En materia de energía, como inicialmente se mencionó, todavía se tiene una mayor disponibilidad, es decir, la potencia es uno de los problemas más cercanos, entonces se requiere comenzar a construir nuevas fuentes de generación a los efectos de evitar inconvenientes de aquí a 8 o 10 años.



En el año 1968 cuando entró en operación la central hidroeléctrica Acaray, ya se disponía de una potencia instalada diez veces mayor a la demanda de Paraguay, y entró en operación con una potencia de 90 megavatios, siendo que el Paraguay en esa época tenía una demanda de 10 megavatios, entonces, prácticamente se tenía una potencia instalada 10 veces más que la demanda. Después ocurrió la entrada en operación de Itaipú, posteriormente Yacretá, y así sucesivamente, pero lastimosamente no se invirtió suficiente en líneas de transmisión y en distribución, para suministrar un servicio de la calidad a la población y disponibilizar potencia y energía en todos los rincones del país, para crear las condiciones de industrialización y en consecuencia, el desarrollo económico y social del Paraguay.

Como se había mencionado, con el pago total de la deuda de ITAI-PU Binacional, Paraguay tiene una segunda oportunidad para poder industrializar el país, con infraestructuras adecuadas en transmisión, en distribución y con una tarifa competitiva. Seguramente existen otras acciones necesarias, pero principalmente si no se cuenta con líneas de transmisión adecuadas ni la calidad del servicio, no se podrá instalar una industria competitiva en Paraguay.

Por eso, desde la ANDE se están realizando inversiones en obras de infraestructura eléctrica para la ejecución de las obras previstas en el Plan Maestro. En los últimos tres años se ha llegado a invertir más de

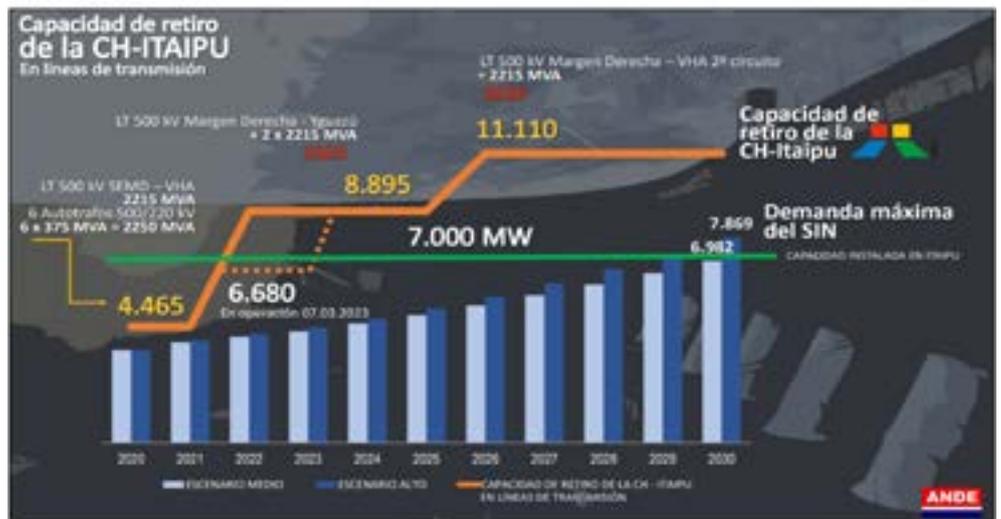


300 millones de dólares anuales, en promedio, y eso tiene que continuar, inclusive aumentar, según las necesidades del Plan Maestro que está vigente hasta el año 2030.



Una de las obras emblemáticas es la Subestación de Yguazú, que está en proceso de conclusión. En la primera quincena de julio entraría en servicio, representando un hito histórico para nuestro país ya que por primera vez en la historia se tendrá la posibilidad de retirar el 100% de la potencia que corresponde al Paraguay desde ITAIPU Binacional, para que utilizando toda la energía eléctrica, se impulse el desarrollo de nuestro país.

En el siguiente gráfico se puede observar que actualmente con las líneas existentes, solamente se puede retirar 4.465 megavatios de potencia, y con la entrada en operación de la Subestación Yguazú 500 kV, más las dos líneas de transmisión de 500 kV desde ITAIPU hasta Yguazú, se podrá retirar más de la potencia que nos corresponde, es decir, la capacidad de las líneas va a llegar a 8.895 megavatios de potencia, siendo la potencia que nos co-





responde en ITAIPU de 7.000 megavatios, lo cual posibilitará la instalación de industrias en Paraguay que podrán utilizar la energía eléctrica disponible para la generación de mano de obra y consecuentemente, el desarrollo económico del país, ya que con la puesta en servicio de la Subestación Yguazú, ya no sería un problema o un impedimento la falta de infraestructura eléctrica, por lo menos hasta Yguazú.



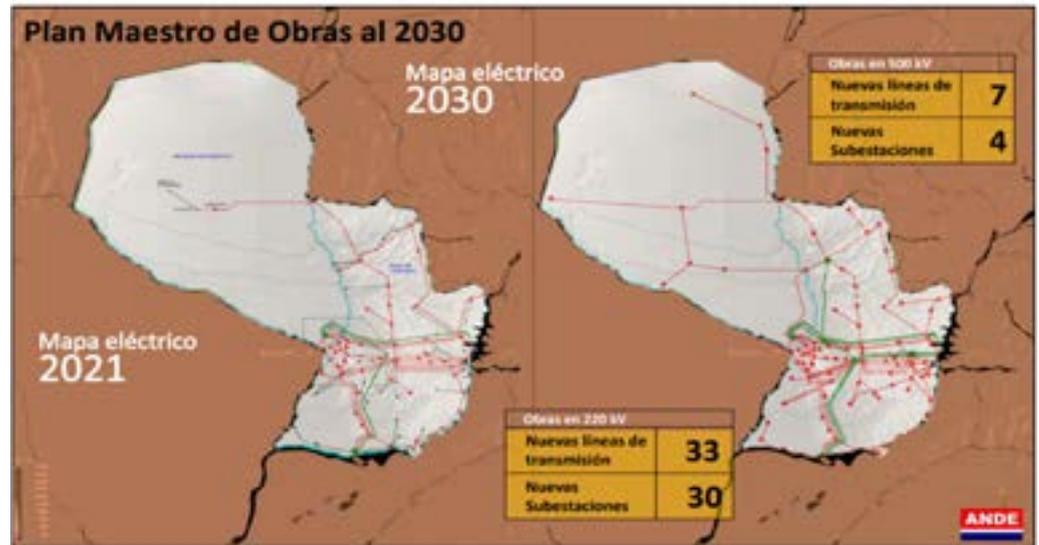
Es importante mencionar que en una reunión realizada tiempo atrás en la Comisión de Obras del Congreso Nacional, la ANDE defendió un préstamo de 126 millones de dólares, 75 millones de dólares de KFW de Alemania y 45 millones de dólares de FONPLATA, con una contrapartida de 6 millones de dólares de la ANDE, para construir la segunda línea de transmisión de 220.000 Voltios para la zona del Chaco paraguayo, donde hoy en día existe una única línea que ya llegó a su capacidad nominal, por lo cual se tiene una carga reprimida de 50 megavatios aproximadamente. Esta obra es fundamental para no interrumpir el desarrollo del Chaco paraguayo, donde principalmente se utiliza la energía eléctrica para el sistema de riego en el Chaco paraguayo.

A continuación, se puede observar el mapa eléctrico del año 2021, y el mapa eléctrico del año 2030, es decir, la ANDE sabe exactamente qué es lo que tiene que hacer para poder acompañar el crecimiento de consumo de energía eléctrica en Paraguay, que incluye ejecutar todas las obras rezagadas para que realmente se pueda utilizar toda la energía eléctrica disponible, para el desarrollo del Paraguay.

Por otro lado, teniendo en cuenta que en diez años más aproximadamente se podría presentar problemas en la generación. La ANDE, por primera vez en su historia institucional, incluyó en el Plan Maestro de Obras, el plan de generación con un horizonte de veinte años. Fue una discusión

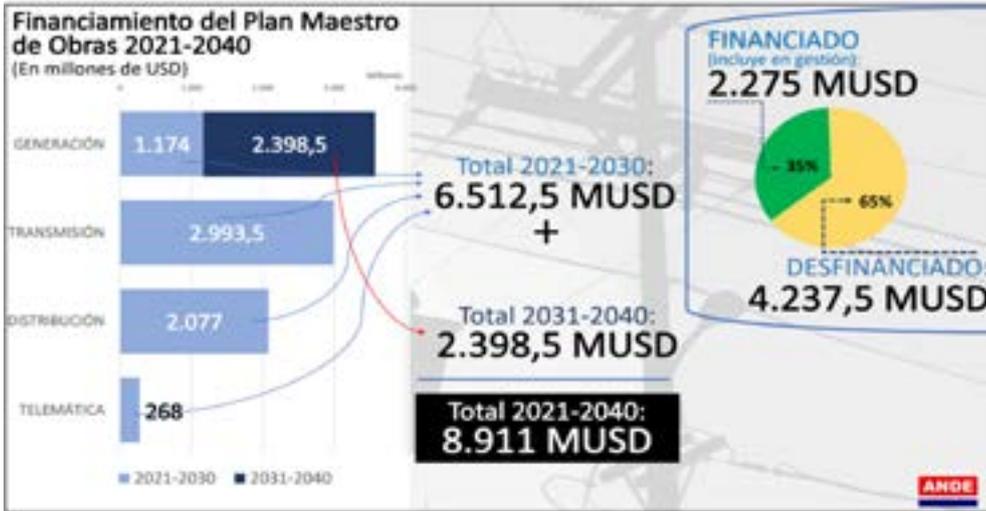


muy interesante con los colegas de la ANDE, porque era mucho más fácil introducir una planta térmica, pero con el fin de mantener el sello del único país en la región en que la fuente de generación de energía eléctrica siga siendo limpia y renovable, se incluyó en la planificación, la construcción de plantas solares, banco de baterías, pequeñas centrales hidroeléctricas, a los efectos de aumentar la capacidad de generación en Paraguay, y evitar inconvenientes a mediano plazo en cuanto a la generación se refiere.



Plan Maestro de GENERACIÓN 2021-2040	
<b>3.572,5 MUSD</b>	
2021 <b>8.760 MW</b>	
2040 <b>12.878 MW</b>	
<b>Aumento total 4.118 MW</b>	
Fuente/ Actividad	Plan Maestro de Obras 2021/2040
UHEs	<b>348 MW</b> Modernización CH Acaray (+20 MW), Motorización de la Presa Yguazú (+70 MW), Tercera casa de Máquinas en la CH Acaray (+90 MW), CH Río Paraguay – A (+96 MW), CH Río Paraguay – B (+72)
PCHs	<b>202 MW</b> 19 PCH's PCH Ypané (2,1), PCH Ypané (2,2), PCH Ypané (2,3), PCH Ypané (2,4) y PCH Ypané (2,5) - <b>23,5 MW</b> PCH Ñacunday (12,1), PCH Ñacunday (12,2), PCH Ñacunday (12,3) - <b>96 MW</b> PCH Carapá (6,1), PCH Carapá (6,2) - <b>23,3 MW</b> PCH Itambey (8,1) - <b>5 MW</b> PCH Jejui (3,1), PCH Jejui (3,2), PCH Jejui (3,3) - <b>22,4 MW</b> PCH Tembey (13,1), PCH Tembey (13,2), PCH Tembey (13,3) - <b>17,6 MW</b> PCH Pirajui (14,1) - <b>8,6 MW</b> PCH Caapibary (16,1) - <b>5,6 MW</b>
BATERIAS	<b>1600 MW</b> Bancos de Baterías con módulos de 100 MW 2021-2030 (500 MW): Banco de Baterías Villa Hayes, Loma Plata, San Estanislao, Eusebio Ayala y Pirayú 2031-2040 (1.100 MW): Banco de Baterías Emboscada (2), Villa Hayes, Horqueta (2), Vallemi, Carayaó, Paranambu, San Patricio, Yguazú (2)
FOTOVOLTAICA	<b>1600 MW</b> 2021 -2030 (500 MW): Central Fotovoltaica Loma Plata (2), Valenzuela y Carayaó (2) 2031- 2040 (1100 MW): Central Fotovoltaica Loma Plata (2 x 100 MW; 6 x 150 MW)
(*) Para EBY se considera la instalación de 3 unidades adicionales de 155 MW y 3 unidades de 90 MW (Aña Cuá)	

La necesidad de inversión hasta el año 2030 es de 6.500 millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 35% ya cuenta con financiamiento y el resto se encuentra en la búsqueda y gestión de financiamiento, para ejecutar las obras previstas hasta el año 2030, incluyendo obras de generación hasta el año 2040. La necesidad de inversión hasta el año 2040 es de 8.900 millones de dólares, es decir, necesariamente se deben realizar estas inversiones para poder usar toda la energía para el desarrollo del país.



La ANDE se encuentra actualmente trabajando en una legislación para promover la generación con fuentes renovables no convencionales, principalmente energía solar y otro tipo de fuente de generación, donde se contemplan cuatro figuras:

- Autogenerador, donde cada hogar o cada instalación puede generar su propia energía y los excedentes pueda inyectar a la red de la ANDE.
- Cogenerador, el caso de una industria que pueda generar dentro de su proceso industrial, y los excedentes pueda vender a la ANDE.
- Generador, donde en base a esa necesidad del plan maestro la ANDE pueda licitar y el sector privado pueda invertir y vender energía a la ANDE para poder distribuir a los clientes finales.
- Exportador, considerando que es fundamental la integración energética regional, entonces es importante tener una figura de exportador para que el sector privado pueda invertir en Paraguay y si consigue mercado en la región pueda utilizar la red de la ANDE para el transporte, pagando un peaje, y de esa manera exportar energía eléctrica.

Y por último, cabe mencionar que la tarifa del Paraguay de energía eléctrica es la más competitiva de la región. El gran desafío es encontrar el equilibrio, porque es una tarifa realmente insuficiente para ejecutar

todas las obras previstas en el Plan Maestro. Una de las decisiones que debe tomarse es si ese ingreso adicional que ITAIPU está teniendo actualmente, pueda destinarse para la ejecución de todas las obras previstas en el Plan Maestro de la ANDE o de lo contrario, reajustar la tarifa.





**César Barreto**

## **Revisión del Anexo C de Itaipú, una perspectiva económica**

Investigador, Economista egresado de la Universidad Nacional de Asunción (1994), Master en Economía Aplicada (1997) - Pontificia Universidad Católica de Chile. Vicepresidente y Economista Jefe de Desarrollo en Democracia. Fue Profesor de Economía Internacional y Macroeconomía de la UCA. Ex Asesor Económico de la Comisión de Asuntos Económicos de la Cámara de Diputados. Fue Presidente de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y Ministro de Hacienda. Actualmente Director del Familiar SAECA y Presidente de Familiar Seguros S.A.



## César Barreto

### REVISIÓN DEL ANEXO C DE ITAIPÚ, UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA

El Anexo C del Tratado de Itaipú, es un tema muy importante para nuestro país y el cual tiene varios puntos de vista. Como sabemos vence el plazo mínimo para su revisión, y es el documento que determina cómo se fija la tarifa y cómo se comercializa la energía que produce la Itaipú. Hoy se habló mucho sobre seguridad jurídica, este Anexo estipula claramente que puede ser revisado recién 50 años después de su entrada en vigencia, plazo que se cumple este año por lo que se va a comenzar su revisión. Este plazo lo exigieron los financiadores del proyecto, pues querían asegurarse de que las reglas estén claras para generar los recursos para repagar el costo del proyecto.

Itaipú este año termino de pagar la deuda, y se reduce el costo de energía en 60%, equivalente a 2.000 millones de dólares al año. Paraguay va a seguir teniendo excedentes por algún tiempo más, tanto de potencia hasta el año 2030 aproximadamente, como de energía hasta el año 2040 aproximadamente.

#### ¿Qué opciones tenemos hoy respecto a este tema?

El anexo C de Itaipú lo hicieron seguramente algunos colegas economistas expertos en cómo financiar proyectos de gran envergadura en una sociedad entre dos países. Lo diseñaron como un centro de costos que asegure estrictamente el pago de todos los costos y el pago de toda la deuda en el tiempo que ellos consideraron razonable, que era efectivamente de 50 años. Tiene implícito un modelo de centro de costos, no es como una empresa privada que produce algo, va al mercado y lo vende al mejor postor y trata de generar la mayor ganancia posible.

Entonces me pregunto ¿en este nuevo escenario de una Itaipú sin deudas, queremos mantener este modelo de centro de costos o queremos convertir Itaipú en una empresa que busca maximizar ganancias y busque toda la energía generada al precio de mercado en el Brasil y en Paraguay y distribuya sus ganancias a sus propietarios, el Estado Paraguayo y el Estado Brasileño? Esta opción en particular me gusta porque creo más en la transparencia que implica operar en mercados competitivos y que los precios se fijen en base a puja o subastas entre oferta y demanda, esto refleja normalmente el precio que creemos lo economistas que es el valor justo, el precio de mercado.

Pero esto no es tan sencillo. ¿Queremos actuar como propietario de la energía o como consumidores de la energía? Como propietarios queremos maximizar ganancias y como consumidores queremos minimizar costos. Aquí se nos mezclan ambas cosas, porque el Estado paraguayo y el Estado brasileño son los dueños de esta energía y al mismo tiempo los ciudadanos de ambos países son los consumidores de la energía.

Las opciones están abiertas, ya que se puede revisar el anexo y mantener el modelo o cambiar el modelo económico de la entidad. Desde mi



punto de vista y en base a todo lo que he analizado en estos años, lo óptimo para Paraguay es que busquemos maximizar el precio y que la Itaipú venda su energía al precio máximo posible y con eso generar la mayor ganancia posible para distribuir a sus propietarios.

¿Por qué digo esto? Porque la tarifa hoy en día de nuestro país ya es la más baja de toda la región, por ende nuestro problema no es de tarifa baja, no es que la energía paraguaya es cara y que eso nos limita el desarrollo industrial o el crecimiento económico. El problema es que la energía barata no es una condición suficiente para impulsar el desarrollo, es una condición necesaria pero no suficiente.

Tenemos otras debilidades que son mucho más importantes y mucho más limitantes para nosotros: déficit en infraestructura, en conectividad y en logística, también limitantes fuertes en educación que afectan la competitividad del país el cual nos impide ser fuertes en el sector industrial.

Una pequeña digresión respecto a la energía y el desarrollo industrial. He sido un defensor del proyecto de Río Tinto Alcan, porque creía que esa era una de las pocas cosas el cual podíamos hacer a pesar de estos déficits en competitividad porque uno de los insumos principales de la industria procesadora de aluminio es la energía, y había una empresa de primer nivel interesada en realizar el proyecto a pesar de todos los déficits en infraestructura. Los precios de energía que hacía viable su proyecto eran compatibles con la tarifa que nosotros teníamos, ellos necesitaban tarifas alrededor entre 35 y 40 dólares el megavatio/hora. La empresa Río Tinto desistió después de tres de años intentando instalarse en Paraguay, porque por alguna razón no hubo acuerdo con las autoridades del país de aquella época. Hoy, en el 2023, este proyecto hubiera estado en pleno funcionamiento con un impacto, según las estimaciones en aquella época, entre 15.000 y 25.000 empleos en toda la cadena, similar a lo que hoy se estima más o menos que tendría el proyecto PARACEL en el tema celulosa.

También hay una oportunidad muy importante para desarrollar energías renovables. Como mencionamos antes, el excedente durará poco tiempo y vamos a necesitar energía, si es que no podemos desarrollar energía renovable nos vamos a convertir en importador de energía, es decir, vamos a terminar comprando energía de Brasil dentro de 10 años y no vendiendo energía. Esto hay que tenerlo presente, para que las condiciones que se acuerden sean válidas para que cada uno pueda vender su excedente. Creo que no puede ser un trato de un lado y otro trato del otro lado, por eso serían preferibles los precios de mercado, porque son válidos y transparentes para ambos lados. Pero lo óptimo sería desarrollar energía renovable. Debemos de crear condiciones para que el sector privado pueda invertir y desarrollar energías renovables, ya que la capacidad de inversión de la ANDE, por sí sola, no va a ser suficiente. Para eso hay que modificar el marco regulatorio y crear las condiciones para que el sector privado pueda invertir con seguridad jurídica.

Por todas estas consideraciones, en la revisión del anexo C, para mí lo más importante es que podamos sacar la mayor renta energética posi-

**Tenemos otras debilidades que son mucho más importantes y mucho más limitantes para nosotros: déficit en infraestructura, en conectividad y en logística, también limitantes fuertes en educación que afectan la competitividad del país el cual nos impide ser fuertes en el sector industrial.**



ble en la tarifa para invertir ese dinero en la infraestructura que nos hace falta para que efectivamente esa energía podamos usarla en impulsar el desarrollo industrial. No creo que instalando minerías de criptomonedas vayamos a cambiar la historia del desarrollo del Paraguay, porque el impacto ampliado de eso es mínimo, ya que solo requieren espacio para instalar una gran cantidad de servidores y capacidad de procesamiento que consumen energía intensivamente y nada más. Ese no es un modelo válido para Paraguay.

### Tarifas de Energía en la Región

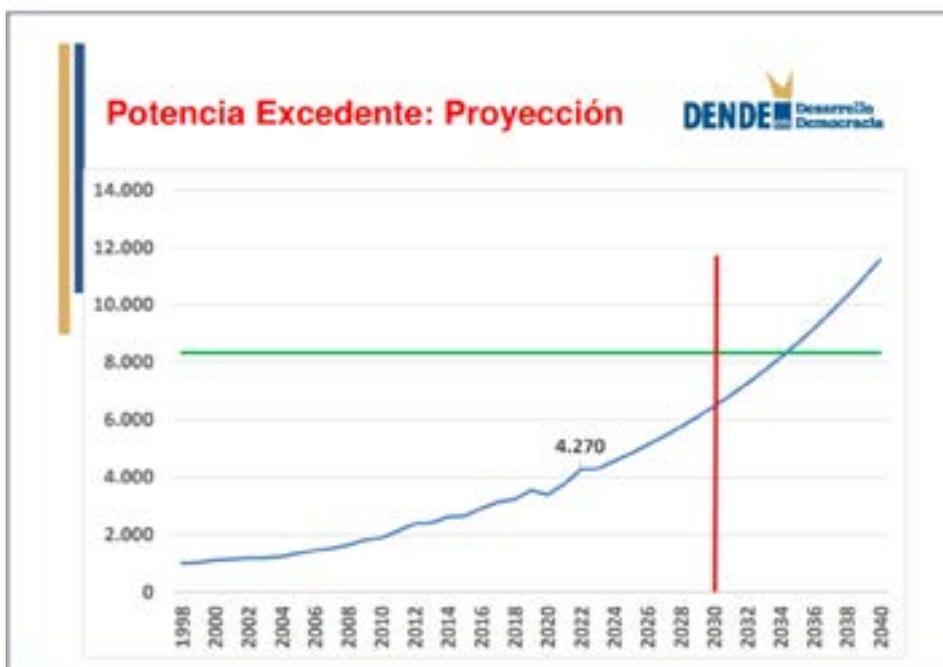


Tarifa Electricidad Residencial (Centavos de Usd / Kwh)		
Pais/Año	2019	2020
Paraguay	7,5	7,0
Brasil	19,3	18,7
Bolivia	8,1	8,0
Argentina	9,1	7,6
Uruguay	13,7	13,6
Chile	19,6	18,0
Colombia	15,8	14,6

Fuente: OLADE Abril 2021

Fíjense en el cuadro precedente que Paraguay ya cuenta con la tarifa más baja en toda la región para los consumidores. En el siguiente gráfico vemos también el resultado de un modelo de simulación que

proyecta el crecimiento del consumo interno y la evolución de los excedentes de potencia y energía en Itaipú. En el 2030 estaríamos superando el uso del 80% de la potencia disponible en Itaipú para nuestro país y debemos de tener opciones de fuentes de energía en especial para las horas pico. Usar más del 80% de la capacidad sin opciones de generación sería muy riesgoso, va a ser un problema no tener capacidad adicio-





nal en ese momento porque se tendría que aplicar racionamientos en el consumo en las horas pico.

En términos de energía, el excedente que tenemos en Itaipú dura un poco más de tiempo, hasta el 2040 aproximadamente. Pero esa energía estaría disponible solo en ciertas horas, y eso limita la posibilidad de comercializar.



Por otro lado, también hay restricciones. No podemos fijar la tarifa que queramos porque Brasil, nuestro socio condómino en Itaipú, hasta ahora quiere bajar la tarifa y quiere mantener el modelo de centro de costos porque es el principal consumidor de la energía de Itaipú. Si la tarifa bajara al mínimo ellos, se apropian del 85% de la reducción de costos o la renta energética originada por la cancelación total de la deuda de la represa, porque consumen el 85% de la energía y eso no es equitativo. Los brasileños prefieren actuar como consumidores porque les conviene. Lo óptimo sería encontrar una forma de distribuir los 2.000 millones de dólares lo más equitativamente posible, mitad a Brasil y mitad a Paraguay, pero eso ya no va a ser posible porque ya ocurrieron cosas en este período de transición hacia el nuevo Anexo C que lo hacen imposible.

La otra limitante es que el costo efectivo de la tarifa de Itaipú para la ANDE, rondó más o menos en 28 dólares el MW/h en los últimos años. No podemos fijar una tarifa por encima de eso porque la ANDE tendría problemas financieros más serios de los que ya tiene de hecho, por lo que empeoraría su situación. O sea la tarifa de Itaipú que en términos de energía costaba en promedio alrededor de 43 dólares por MWh, para la ANDE realmente el costo era de USD 28 por MWh, gracias al uso preferente que tiene de la energía excedente que tiene la Itaipú. Es decir, 28 dólares por MWh es el tope que podemos fijar la tarifa porque



eso es lo que la ANDE puede pagar, si no va a tener problemas financieros muy serios.

El otro tope es el precio de mercado mayorista de la energía en el mercado brasileño, no vamos a poder fijar una tarifa mucho más alta de lo que hay en el lado brasileño, que es de 35 dólares más o menos. La energía solar y la energía eólica han bajado mucho sus costos, por más que no son energías estables de 24 horas, pero igual en hora pico sirve mucho la energía solar. Entonces los costos han bajado y ese es un tope para la tarifa que puede fijar Itaipú por la energía que comercializa.

### Lo óptimo versus lo posible

Por lo tanto, debemos considerar lo óptimo dentro de lo posible, dadas las restricciones existentes y un nuevo Anexo C razonable para el nuevo escenario de la Itaipú y conveniente para los intereses de ambos países debería contener los siguientes puntos:

- Mantener el modelo de centro de costos. Reducir parcialmente la tarifa de Itaipú, que es algo que lo que ya se hizo.
- Incorporar una Renta Energética en USD/MWh generado que se distribuya 50/50 para cada país, adicional a los conceptos ya previstos en el actual Anexo C. Esta renta sería permanente, aunque puede ser revisado cada cierto período de tiempo (5 o 10 años) y corresponderían a los Ministerios de Hacienda de cada país. Esta renta resulta de la diferencia de menor costo que tiene la Itaipú frente a otras fuentes de energía de estabilidad comparable por su alta eficiencia originada en las economías de escala y al caudal del Río Paraná. Desde un punto de vista de tributación óptima, es más eficiente económicamente generar una renta originada en esta elevada eficiencia de Itaipú como una fuente de ingresos fiscales, ante los efectos que tendría incrementar la presión tributaria a través de impuestos distorsivos como el IVA o el Impuesto a la Renta para generar los mismos ingresos fiscales. Nuestro sistema tributario tiene una presión baja y necesitamos más recursos, pero tocar los impuestos tendría un impacto mucho más negativo en la economía. Un resultado equivalente se obtendría incrementando el componente de Royalties del actual Anexo C, pero arrastraría los problemas de utilización que ya tienen estos recursos actualmente.
- Licitar la potencia excedente a plazos según la disponibilidad que proyecte la ANDE, en el mercado mayorista brasileño, a precio mayorista que generará una renta transitoria (precio de venta menos la tarifa de Itaipú) mientras duren los excedentes, hasta el 2032-2034 aproximadamente. Este ingreso debería corresponder a la Ande y reemplazaría al actual mecanismo de compensación por cesión de energía.

Por último, hay una energía excedente, que es aquella que solo dura ciertas horas fuera de las horas pico, el cual vamos a tener por muchos años, pero cuyo valor es muy volátil, algunas veces valdrá algo y otras veces valdrá cero, pero podría ser una fuente de ingresos variables permanente y debería corresponder también a la ANDE.

**La energía solar y la energía eólica han bajado mucho sus costos, por más que no son energías estables de 24 horas, pero igual en hora pico sirve mucho la energía solar. Entonces los costos han bajado y ese es un tope para la tarifa que puede fijar Itaipú por la energía que comercializa.**

**Fabián Domínguez**

## **Itaipú Binacional – Generalidades**

Director Financiero de Itaipú Binacional. Ex Viceministro de Tributación y docente universitario. Licenciado en Ciencias Contables; Abogado por la Universidad Nacional de Asunción; Máster Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública por la UNED de Madrid – España; Magíster en Hacienda Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNA - Paraguay; Especialista Universitario en Administración Tributaria por el Instituto de Estudios Fiscales de Madrid – España; Especialista en Hacienda Pública por el Centro de Estudios Fiscales del Paraguay.



## Fabián Domínguez

### ITAIPÚ BINACIONAL - GENERALIDADES

Itaipú Binacional qué grande suena, y cuando hablamos de Itaipú realmente esto causa discusión en todos los estratos de la sociedad. A nosotros y a mí particularmente me sorprende cómo se opina permanente y recurrentemente de Itaipú binacional. Antes yo pensaba que la tributación era de lo que se hablaba permanentemente, pero me sorprendió que Itaipú le ha sacado protagonismo incluso a eso, en los últimos años y en todos los espacios noticiosos. En el diario no hay una sola semana en donde Itaipú binacional no sea tapa cuánto menos dos veces por semana, increíble pero es así, y está bien que sea así, está muy bien que discutamos y hay que recoger variables objetivas para discutir, y por eso es que este tipo de espacios es muy importante y hoy las diferentes visiones que se presentaron aquí, y César dijo que tenemos opiniones contrapuestas pero tengo tanta coincidencia con él en muchas cosas. Pero es bueno también que disintamos porque sobre el disenso se construye. Itaipú, pasado presente y futuro, decía el título del panel. Quiero ir a Itaipú presente. Itaipú que probablemente es el activo estratégico más importante que tiene el Paraguay hoy.

Quiero presentar este pequeño cuadro que es básicamente lo que se estuvo conversando en función a lo que dijo la expositora Christine de una nueva oportunidad del Paraguay con la cancelación de la deuda por la construcción, cumpliéndose el cronograma en función a lo que establece el Anexo C que fue la planificación inicial.



Fuente: Itaipú Binacional



Si estuviésemos en un partido de fútbol podríamos decir, la estrategia funcionó conforme lo señalado, si bien se lesionaron algunos futbolistas durante el partido, pero terminamos con el resultado deseado al final del encuentro. No puedo decir ganamos el partido pero tampoco puedo decir perdimos el partido. Sin lugar a dudas, esto nos coloca hoy en una posición interesante para seguir pensando en un Itaipú a futuro con una usina totalmente amortizada. Si bien existe algún pasivo pero que ya no obedece a la deuda por construcción, y esto hace que con la construcción del modelo de negocio de Itaipú, como dijo César Barreto, que funciona al costo, hoy Itaipú tiene una estructura limpia en función a todo lo que se proyectó en base a la gran deuda por la construcción.

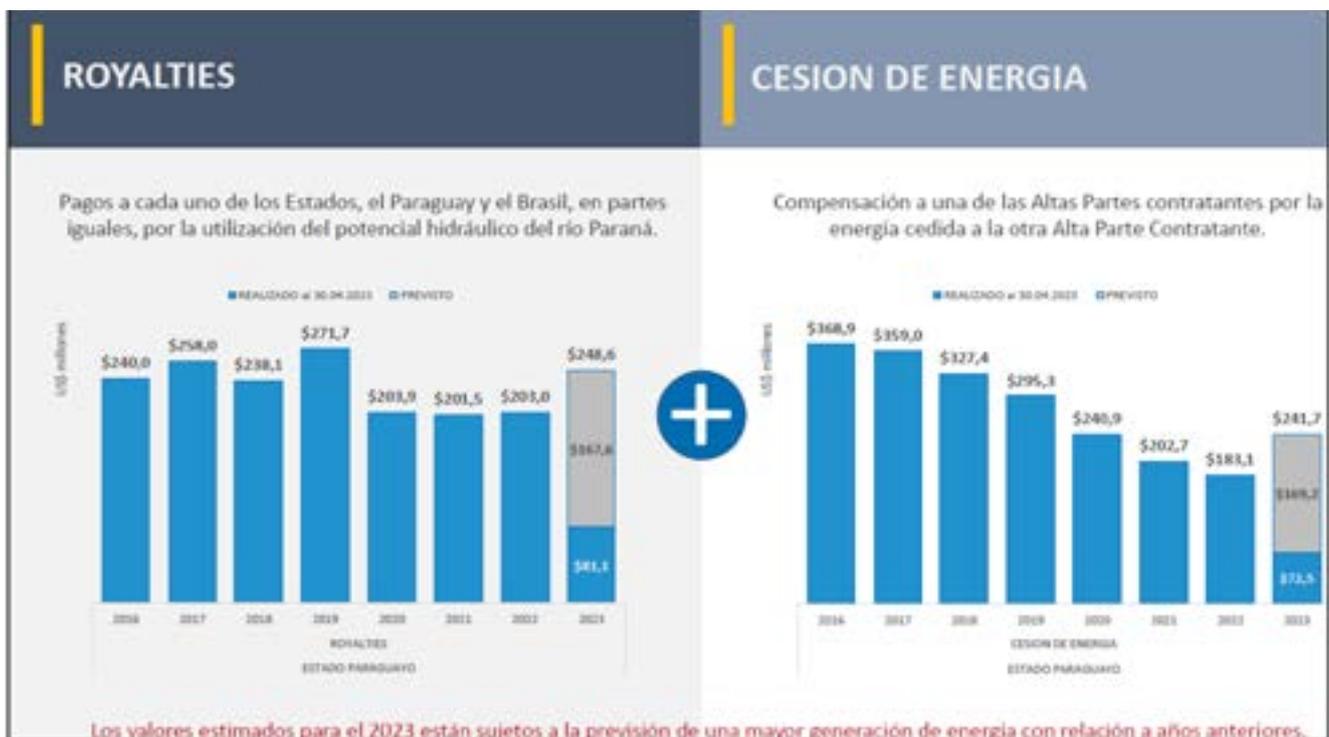
¿Qué es lo que hicimos los dos países en Itaipú?, que dicho sea de paso Itaipú es un condominio indiviso, voy a hacer una pequeña puntualización acá en base a todo lo que vengo escuchando permanentemente. No es “Renegociación” del Anexo C, es “Revisión” del Anexo C. Ojo, permanentemente en todos lados se dice renegociación y lo que establece el anexo C a los 50 años es una revisión que eventualmente puede llevar una renegociación del tratado. Se puede haber renegociado siempre de hecho, se puede renegociar de aquí a futuro, pero convenimos es revisión ante todo, entre comillas signo de admiración “Itaipú es 50% de Paraguay y 50% de Brasil”, Itaipú es 100% de Paraguay y Brasil, es un condominio indiviso, el producto de Itaipú sí es 50-50, sin lugar a dudas, pero Itaipú en sí como activo estratégico que es, como mencioné, es 100% de ambos. Para graficar un poco el concepto y saliendo un poquito ahí con la venia del señor Ministro de Hacienda de todo el lenguaje económico, es casi casi como un matrimonio, que en este caso no tiene cláusula de divorcio, entonces, y acá creo que todos los que llevamos la vida matrimonial sabemos cómo es la historia del matrimonio, no podemos decidir solos normalmente y sobre todo para la longevidad de la vida matrimonial, obviamente, necesitamos la venia de nuestra contraparte, nuestro cónyuge, para llevar adelante proyectos juntos. Eso mismo tenemos con el Brasil. Y hablo como director financiero de la Itaipú binacional: yo no puedo encarar ninguna cuestión dentro de la Itaipú si no tengo el acuerdo de mi par financiero en Itaipú Binacional y él no puede hacer absolutamente nada tampoco si no tiene mi acuerdo. Las decisiones en Itaipú se llevan absolutamente paritariamente porque a menudo escuchamos, y yo escucho por prensa de repente, “Qué, si el director financiero no decide nada, si él es “director financiero” nomás, y el otro es “director financiero ejecutivo”, el brasileño”. Y algunos cargos tenemos así pero eso es simplemente nominativo, ambos tenemos el mismo peso y la misma responsabilidad en cuanto a todas las decisiones y eso ocurre en todos los niveles de



Itaipú por el modelo de construcción, justamente de la usina, de cómo fue concebida y la cuestión de la binacionalidad.

Entonces, todo esto se vino construyendo, tenemos 50 años de historia, el 13 de agosto se cumplen 50 años. Ahí vemos el cronograma del pago de la deuda que cumplimos, honramos la última cuota el 28 de febrero de 2023, con lo cual digamos que pasamos a tener otra categoría.

Para mirar un poquito Itaipú en números, para ir graficando conceptos. Aquí recogí un poquito, qué es lo que significa, más allá de hacer juicio de valor, más allá de la cuestión de Itaipú rentista/Itaipú desarrollista, qué es lo que significó.



Fuente: Itaipú Binacional

Vemos los conceptos por los cuales el Paraguay recibe dinero de la Itaipú binacional, que son cuatro básicamente:

1. Royalty,
2. Cesión de energía,
3. Cargas por supervisión y
4. Administración y utilidades del capital

Hablemos en forma genérica, son diferentes tipos de regalías básicamente, a excepción de la cesión de energía, que es una cuestión porque no usamos una porción, tenemos que cederle al Brasil. Normalmente se representa como exportación de energía, no sé si es, si bien de fondo una exportación, pero formalmente no lo es porque si lo fuera del otro lado tendrían que pagarse derechos de importación, y eso no ocurre así.



Entonces, bajo esa lógica podemos categorizar a los efectos didácticos los cuatro conceptos como regalías en diferentes conceptos. Se puede observar cuáles fueron los montos en cada año y esto tiene algunos valores por los cuales se van calculando estos montos. Si ustedes ven el último año y la proyección del año 2023 tenemos un incremento para arriba por dos factores, uno que es el factor regulador (factor de ajuste que está atado a la inflación americana) y el otro no menos importante, esto se calcula en función a la producción de la energía anual de Itaipú.

A menudo escuchamos también en los espacios de noticias la venta de energía de Itaipú. Itaipú vende potencia, no energía que es la unidad de medida vendida por Itaipú binacional. Ahora bien si entregamos energía, Itaipú binacional calcula además en función a la producción de energía las regalías a pagar a ambos países, y también la cesión de energía, el concepto de cesión es en función a la producción energética, que tiene sus variables también en función a la naturaleza, es decir, al caudal hídrico del río Paraná, que en estos últimos tres años, es ostensiblemente más bajo en el 2020, 2021 y 2022, que en los otros cómo se puede ver en el gráfico. Esto tiene que ver por el caudal del río y la niña, el fenómeno de la niña se extendió, decíamos en Itaipú que estábamos preocupados por esto, que no sea que tengamos que festejar el cumpleaños de 15 a la niña y felizmente parecería que esa tendencia va cambiando y la proyección, si vemos en el 2023 está ostensiblemente más arriba.

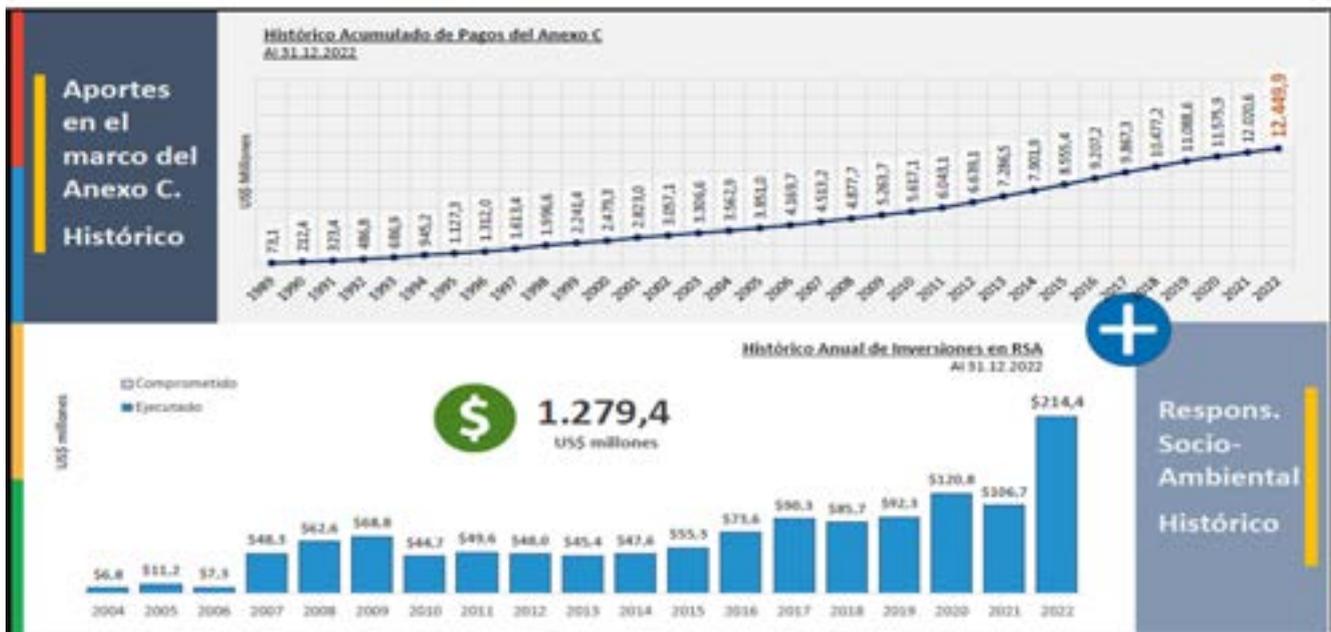
Aquí están los otros conceptos de igual manera con algunos gráficos proyectados hacia futuro de cómo va a ir sucediéndose esta transferencia de dinero al Estado paraguayo que sí categorizamos un poco teóricamente, si nosotros miramos por ejemplo la clasificación de los ingresos públicos y tomamos algún doctrinario por decir, Adam Smith, los ingresos públicos, por un lado están los derivados del poder de imposición (impuestos tasas y contribuciones), pero por el otro están los ingresos originarios o patrimoniales de los Estados. En este caso podemos categorizar a ese dinero que entra de la Itaipú binacional al Estado paraguayo, entiendo que entra al concepto de esos ingresos originarios o patrimoniales.

Hice una correlación de qué representa este dinero para el Estado paraguayo, en función a la recaudación de impuestos de mi ex casa, la Subsecretaría de Tributación, pero en definitiva para categorizar este dinero que entra al Estado paraguayo, que no sé si decir, es poco, es mucho es adecuado, no es adecuado, pero es lo que está, es situación de permanente diálogo, porque es un dinero importante. No sé si es poco o mucho, repito, pero es importante y forma parte de la planificación de ingresos del Ministerio de Hacienda. Es un tema sobre el cual solemos hablar a menudo con el amigo Marco Elizeche, con el mismo Ministro Llamosas, viendo cómo va a ir proyectándose, para tratar de tener previsibilidad a efectos de cumplir con los compromisos, obviamente.

**Si ustedes ven el último año y la proyección del año 2023 tenemos un incremento para arriba por dos factores, uno que es el factor regulador (factor de ajuste que está atado a la inflación americana) y el otro no menos importante, esto se calcula en función a la producción de la energía anual de Itaipú.**



Vemos también, que además de las regalías, lo que se transfiere para infraestructura del Paraguay que se dio a llamar gastos de responsabilidad socio ambiental, y ¿qué es lo que son los gastos de responsabilidad socio ambiental? Para paralelizar un poco a la economía privada, y tratar de graficar el concepto (esto siempre utilizo académicamente para explicar en aula a mis alumnos en la cátedra de Finanzas Públicas en la Facultad de Economía de la UNA), en la economía privada hay veces que, o mejor dicho, para reconocerle un gasto a una empresa y la deducibilidad del gasto se requiere que el gasto sea para la propia empresa. Pero hay veces en donde se reconocen gastos en otros conceptos igual a cuenta de impuestos, como, por ejemplo, se reconoce a una empresa gastos de donaciones como deducible de impuestos, siempre en una limitación de esa misma manera; a Itaipú se le reconoce un gasto atribuible a los costos del servicio de Electricidad, y en este caso ese gasto se llama gasto de responsabilidad socio ambiental que van partido para Brasil y Paraguay.



Fuente: Itaipú Binacional

Y en este caso con la disminución de la deuda ya en el año 2022 como vemos eso subió bastante. ¿Por qué? Nos pusimos de acuerdo con el Brasil y ellos tenían la intención de reducir el costo de la energía a su mínima expresión, y obviamente como posición país nosotros elegimos mantengamos esto porque queríamos de alguna manera tener esa renta para apoyar los proyectos internos del país, no se hizo ni lo uno ni lo otro, no se mantuvo ese monto ni se disminuyó totalmente como quería Brasil. Se quedó en un sitio intermedio. Entonces ese monto que se usaba para pagar deudas, se usó para distribuir equitativamente en proyectos que apoyen la gestión de ambos países. Por eso que vemos que subió en el 2022 y en el 2023, esto va a subir aún más, justamente por ese concepto y por ese acuerdo de ambos países.



Es decir, acordamos en el momento de la definición del precio del costo unitario del servicio de electricidad, no disminuir totalmente en función al pago total de la deuda. Y por último, para ir cerrando y entender la lógica de esta presentación, para tener un paralelismo, no sé si es mucho o es poco y hablar de cantidades, muchas veces eso es relativo, porque lo que es mucho para mí puede ser poco para otro y viceversa.

¿Qué sí podemos tener? Algunas medidas ¿Qué significa esto que entregó Itaipú en el año 2022 para tomar como fotografía? Todo lo que significa las regalías en sus diversos conceptos, de los cuatro conceptos más los gastos de responsabilidad social, ascendieron aproximadamente a 644 millones de dólares, como vemos ahí, y tomé la recaudación de los impuestos internos de Paraguay, es decir la recaudación que está en la página web del Ministerio de Hacienda, la Subsecretaría de Tributación, dolarizamos ese monto para tener cuál es el peso del dinero que entrega Itaipú a los efectos del andamiaje del Estado paraguayo y representa aproximadamente el 25% de la recaudación de impuestos internos de la SET.



Fuente: Itaipú Binacional

¿Qué hubiese pasado si no teníamos este ingreso? Y probablemente el sistema tributario tenía que representar algunos puntos porcentuales más arriba, y les digo esto fue incluso análisis en su momento para la última Reforma Tributaria que me tocó trabajar muy fuertemente con la gente de Economía. Esto también fue variable de análisis en el momento de ver las necesidades país, hasta donde podíamos ir y no, en los cálculos que hacíamos hacia futuro. Entonces insisto, coincidiendo con ambos y más allá de disentir con ninguno, creo que coincido con todas las posiciones en función de Itaipú desarrollista, pero también con Itaipú rentista, en el sentido que creo que no podemos disociar ninguno de los dos puntos de vista. Itaipú sin lugar a dudas tiene que convertirse,



ya se convirtió, y tiene que ser más protagonista, generador de desarrollo, con renta, ahorro, inversión; indicadores de economía privada que van a redundar en incremento la economía pública y también va a seguir siendo, conforme está establecido hoy, un proveedor de ingresos para el Estado paraguayo y para el bienestar de todos los habitantes de la República del Paraguay.



## CAF, Desigualdades heredadas - RED 2022



### Ernesto Schargrotsky

Director de Estudios Socioeconómicos – CAF. Recibió su Doctorado en Economía de Harvard University en 1998. Es profesor plenario de la Escuela de Negocios y entre 2019 y 2020 fue director del Centro de Investigación en Finanzas de la Universidad Torcuato Di Tella. Fue rector de la Universidad entre 2011 y 2019, y previamente, decano de la Escuela de Negocios. Ha sido profesor visitante en Stanford e investigador visitante en Harvard. Además, es investigador independiente del CONICET, investigador afiliado de J-PAL, miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y fellow de The Econometric Society. Actualmente, es director de investigaciones socioeconómicas en la Corporación Andina de Fomento.

**CAF - Informe RED 2022:** el Informe RED es nuestro reporte anual de economía y desarrollo, desde su fundación hace más de 50 años CAF ha buscado contribuir al desarrollo de América Latina y el Caribe, estas contribuciones toman principalmente dos formas, una evidente tratándose de un banco de desarrollo es la provisión de financiamiento y esto es central para poder construir y desarrollar la infraestructura productiva y social de la región. Pero también es muy importante la provisión de conocimiento, el conocimiento es lo que nos puede permitir mirar hacia dónde dirigir el financiamiento y también como diseñarlo para aumentar su productividad. CAF, produce una serie de herramientas de conocimiento, pero uno de los productos más destacados, estandarte del banco, es el reporte de economía y desarrollo, que producimos todos los años.

Es un trabajo que en realidad nos lleva aproximadamente unos tres años, investigando y desarrollando el tema elegido para cada edición, por considerarlo relevante para la región. En este caso el RED 2022 “desigualdades heredadas”, estudia un tema particularmente importante y preocupante para la región, que es la desigualdad en América Latina y el Caribe. Desde hace décadas, probablemente, desde su historia colonial es una de las regiones más desiguales del mundo y si bien ha



habido avances en varios países de la región y Paraguay se ha destacado por su crecimiento económico, por su estabilidad macroeconómica, como vimos precedentemente, con reducciones muy importantes en los últimos 20 años de la desigualdad y de la pobreza, tenemos todavía en la región asignaturas pendientes que se refieren a la desigualdad en los ingresos y en la riqueza, que son las formas más evidentes de medir la desigualdad pero también desigualdades en las oportunidades educativas, desigualdades en las oportunidades laborales, en las oportunidades de ahorro, eso es lo que nos propusimos estudiar en este RED 2022.

Este informe, no estudia solamente una foto de la desigualdad, nos podría preocupar tener una sociedad muy desigual, pero donde miramos en un momento hay desigualdad y miramos en otro momento y también hay desigualdad, pero cambió quienes fueron los ricos y quiénes son los pobres que si eso puede ir variando en el tiempo, pero ese no es el caso, sino que típicamente en la sociedad de donde existe desigualdad se reproducen las desigualdades entre las generaciones, es decir, que la familia que son más favorecidas en el pasado también son más favorecidas en el presente y si no ocurre nada, probablemente en el futuro igual. Por lo tanto, justamente lo que nos importa es la contracara de eso que es cómo lograr igualdad de oportunidades, cómo lograr que quien tiene la capacidad y quien haga el esfuerzo pueda alcanzar en su vida buenos resultados educativos, luego buenos resultados laborales, independientemente de lo que uno puede llamar la lotería de la cuna, independientemente de si tuvimos suerte o mala suerte en qué hogar nacimos.

Por supuesto, lo que estos estudios procuran mostrar, aunque estas desigualdades seguro van a existir, es tratar de tener la mayor igualdad de oportunidades posible en la región, lo cual también promueve ese esfuerzo en el estudio en el ahorro, porque es posible progresar entre generaciones, el estudio entonces mira esta película de la desigualdad en nuestra región y no solo la mide sino que también trata de entender los mecanismos de reproducción de la desigualdad, como mencionaba, en la educación, en el trabajo, en el ahorro, trata de entender en la región cuáles son los grupos sociales más desfavorecidos, porque esta desigualdad de oportunidades, está concentrada en ciertos grupos y también se proponen herramientas de política para lograr atenuar este problema y tener una región más igual.

Como anunciaba al principio, en términos de las oportunidades, con esto buscamos proveer el conocimiento para interactuarlo con los esfuerzos de nuestros países, con los esfuerzos de políticas públicas, con los esfuerzos de financiamiento, poder alcanzar un crecimiento más sostenible en nuestra región, seguidamente veremos con Dolores de la Mata, editora del informe, quien les va a presentar los detalles del informe de CAF, denominado Red 2022.



## CAF, Desigualdades heredadas - RED 2022



### Dolores de la Mata

Economista Principal - CAF, Ph.D. en Economía en la Universidad Carlos III de Madrid (2011). Magister en Economía en la Universidad Carlos III (2007). Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina, 2003). Anteriormente se desempeñó como profesora e investigadora en la Universidad del Rosario (Colombia), docente en la Universidad Carlos III y en la Universidad Nacional de Córdoba. Fue investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea (Argentina).

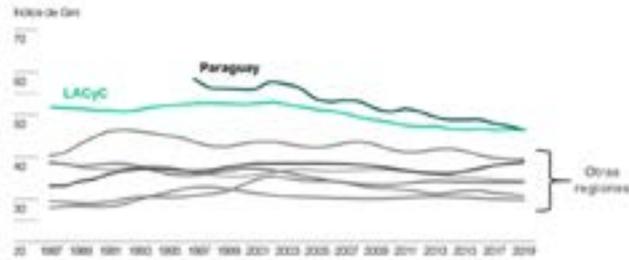
**CAF - Informe RED 2022:** Voy a presentar una visión panorámica del Reporte de Economía y Desarrollo de CAF titulado “Desigualdades Heredadas”. En esta edición nos enfocamos en un tema muy relevante para nuestra región: la alta desigualdad. Nuestra región es una región de amplias desigualdades, y esto se refleja en las cifras. Por ejemplo, si ordenamos a los latinoamericanos de menor a mayor desde los más pobres a los más ricos, vemos que el 50% más pobre participa en el 10% de los ingresos que se generan anualmente y tan solo el 1% en la riqueza, contrastando con la participación del 10% de la población más rica, que se lleva poco más de la mitad de los ingresos y tres cuartos de la riqueza. Pero la alta desigualdad en América Latina y el Caribe no es nueva.



## América Latina y el Caribe: una región muy desigual



**Evolución de la desigualdad de ingresos  
en América Latina y el Caribe**



En este gráfico podemos ver la evolución del índice de Gini, el cual mide la desigualdad de ingresos, para el promedio de la región, para Paraguay y para el resto de las regiones del mundo. Pese a algunos vaivenes que tuvo este índice en América Latina y el Caribe en las últimas tres décadas, la lección más importante de esta figura es que la región ha sido siempre muy desigual en términos de ingreso. Pero las desigualdades no solo se manifiestan en ingresos, sino también en otras dimensiones del bienestar de las personas y, además, estas desigualdades están muy vinculadas entre una generación y la siguiente, es decir, la desigualdad se reproduce entre padre e hijos. El siguiente ejemplo ilustra esta “herencia” de la desigualdad.

Consideremos a todas las personas que fueron padres en Paraguay durante la década del 70. Los datos de los censos de Paraguay muestran que el 17% tenía secundaria completa o más, mientras que el resto tenía un nivel educativo más bajo. Entre sus hijos --los nacidos en la década del 70-- el nivel educativo en promedio mejoró, aunque seguía habiendo desigualdad, ya que solo el 40% había logrado completar la secundaria o un nivel superior. Pero cuando vinculamos la información de padres con hijos se observa claramente que la familia de origen condiciona fuertemente las oportunidades educativas. Tal es así que, en el caso de Paraguay, el 84% de los hijos cuyos padres tenían secundaria completa o más terminan teniendo este mismo nivel educativo, mientras que casi todos los que tienen educación baja en la generación de hijos vienen de hogares en donde los padres tenían educación baja.

La contracara de esta alta asociación en los logros educativos de padres e hijos es una baja movilidad social y ahí es donde ponemos foco en nuestro reporte, en caracterizar esa movilidad social. ¿Cómo lo hacemos? Construimos diversas métricas de manera muy sistemática, que hasta ahora no habían sido construidas con esa profundidad para la región, con foco en tratar de dar respuesta a dos preguntas interesantes en este debate sobre la desigualdad y la movilidad social.

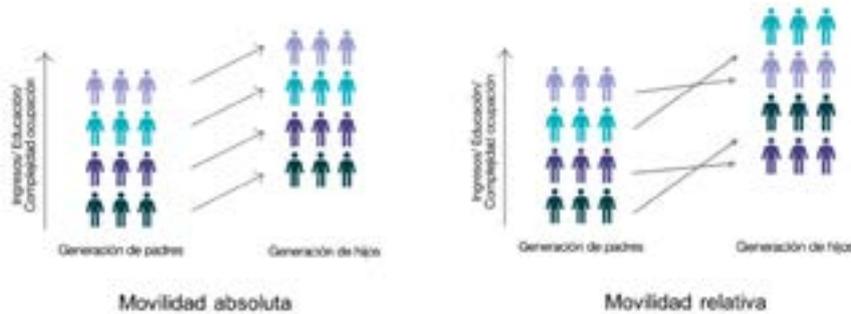


## Movilidad intergeneracional absoluta y relativa

CFE

¿Están los hijos mejor que sus padres?

¿Cuán asociado está el bienestar de padres e hijos?



La primer pregunta refiere a si los hijos están mejor que sus padres. En esta figura ustedes pueden ver una generación de padres; imaginen que el eje vertical es alguna métrica de bienestar. La generación de hijos, en ese ejemplo que les muestro, está exactamente igual que sus padres. Sería un caso de cero movilidad que llamamos “movilidad absoluta” o “movilidad ascendente”. En el otro ejemplo, por el contrario, todos los hijos están un peldaño más arriba que sus padres y sería un caso de ciento por ciento de “movilidad absoluta”. Esto es una parte importante del foco de nuestro reporte, que además analizamos por etnia, por género, por grupos socioeconómicos y por regiones. Sin embargo, noten que en este ejemplo, a pesar de haber un progreso de los hijos respecto a los padres, quiénes son las familias desventajadas son siempre las mismas. Mientras que los que son los aventajados son siempre los mismos. Así, otro aspecto relevante de la movilidad es la “movilidad relativa”, como pueden ver en este otro ejemplo, donde hay un progreso de los hijos respecto a los padres pero con un reordenamiento en la posición que ocupan respecto a las personas de su misma generación. La (in)movilidad relativa se mide a través del grado de asociación del bienestar de padres e hijos; a mayor asociación en el bienestar, mayor persistencia y menor movilidad relativa.

¿Por qué nos importa tanto cuantificar la movilidad social y entender las causas detrás de la baja movilidad? Por supuesto, una mayor movilidad está asociado a mayor equidad. Pero en el reporte también mostramos que los países que tienen mayor movilidad intergeneracional también son países en donde hay mayor crecimiento, por los mayores incentivos al esfuerzo y a una mejor asignación del talento, y en donde la confianza con los otros ciudadanos y la confianza en las instituciones también son más fuertes.

Dedicamos dos capítulos a hacer un diagnóstico de cómo es la asociación del bienestar de las generaciones de padres e hijos en América Latina y el Caribe. Una parte importante de este diagnóstico se basa en medidas de movilidad educativa, ya que disponemos de muchas fuentes de datos en donde encontramos esta información para padres e hijos.



Un punto importante, antes de describir los hallazgos en movilidad educativa, es describir cómo ha sido la expansión educativa en la región, que ha tenido sus particularidades y que nos permite entender mucho sobre estas posibilidades de progreso social.

### Movilidad educativa La expansión educativa

CEPR MEDCAF



Este gráfico muestra la distribución del logro educativo, según datos censales para 22 países de la región, para las cohortes nacidas desde 1900 hasta 1989 agrupados cada 10 años; los distintos colores son los distintos niveles educativos. Se observa una caída muy importante en la barra verde clara que es el porcentaje de personas que no completó la educación primaria. Nuestro mayor progreso en la región en términos educativos es la casi universalización de la educación primaria; si bien hubo expansión en nivel secundario y universitario, fue mucho más moderado, tal es así que casi 40% de latinoamericanos como máximo completó la primaria, un tercio como máximo completó la secundaria y un 15% completó la universidad. En Paraguay cualitativamente el progreso ha sido similar, aunque la cobertura ha sido más baja en todos los niveles educativos, especialmente en secundaria y universitaria.

Aquí pueden ver la respuesta a la primera pregunta que nos hacíamos, ¿están los hijos mejor que sus padres?. En términos de movilidad educativa absoluta (ascendente), América Latina y el Caribe presenta valores relativamente altos. Estos son datos para los nacidos en la década de los 80, donde seis de cada diez latinoamericanos mejora su nivel educativo respecto a sus padres, pero recuerden que alcanzando niveles educativos relativamente bajos. Estos valores ubican a la región en niveles comparables a los de países de altos ingresos. Donde no tenemos tan buenas noticias, es cuando miramos los niveles de asociación en los años de educación de padres e hijos y ahí América Latina y el Caribe es la región del mundo con menor movilidad educativa en términos relativos.

Otras buenas y malas noticias las vemos a través de estos otros tres indicadores, que les muestro aquí, donde para las distintas cohortes de nacidos desde 1930 en adelante tenemos tres porcentajes: 1) el porcentaje de hijos que terminan la primaria cuando sus padres no la terminaban, 2) el porcentaje de hijos que terminaba la secundaria cuando sus



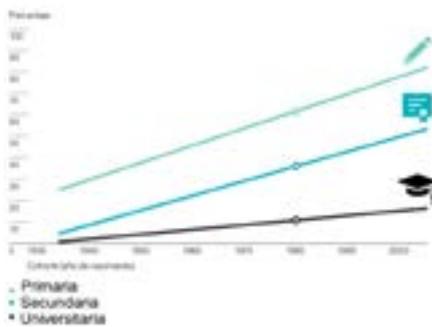
padres no la terminaban y 3) el porcentaje de hijos que terminaban la universidad cuando sus padres no la terminaba, es decir, la probabilidad de ser la primera generación de graduados universitarios.

## Movilidad educativa

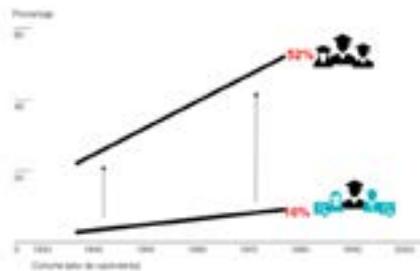
Dificultades para acceder a niveles educativos altos

CFE HEDCAP

Movilidad ascendente absoluta en educación primaria, secundaria y universitaria



Probabilidad de completar la educación superior hacia los 24-25 años de edad



Estas tres rectas aumentan en el tiempo, es decir, son buenas noticias ya que estos indicadores de movilidad mejoran. Sin embargo, las no tan buenas noticias son los valores que alcanzan estos indicadores. Si de nuevo miramos a alguien nacido en el 80 vemos que las primeras dos rectas tienen valores de 63% y 35%, respectivamente; idealmente querríamos que esos valores sean cercanos a 100%. La probabilidad de ser la primera generación en completar la universidad es muy baja. Y esto contrasta bastante con lo que observamos entre las personas cuyos padres son graduados universitarios, lo que se observa en el gráfico de la derecha, en donde esas probabilidades han ido creciendo a un ritmo más acelerado que para los grupos más aventajados.

En el reporte también hacemos un énfasis fuerte en la dimensión geográfica. Dentro de los países existe una gran heterogeneidad de realidades en términos de oportunidades de movilidad educativa. En Paraguay, en particular, hay una brecha importante entre lo rural y urbano, hay mucha heterogeneidad a nivel municipal, pero con la particularidad de que los municipios que hoy presentan mejores oportunidades de movilidad educativa han sido siempre los mismos a lo largo del tiempo, hay una gran persistencia temporal a nivel de regiones.

Otra parte importante de nuestro diagnóstico tiene que ver con grupos que son sistemáticamente desventajados en los países de nuestra región en términos de movilidad educativa: los grupos de afrodescendientes e indígenas.

En cuanto al género, mientras que a principio del siglo pasado las mujeres estaban mucho más desventajadas respecto a los hombres, especialmente en estos indicadores de movilidad universitaria, estas brechas se han cerrado y revertido, y son las mujeres las que hoy en nuestra región presentan mejores indicadores de movilidad educativa, que contrasta mucho con el progreso que estas mujeres encuentran luego en sus oportunidades laborales. Es decir, que esto nos habla de que la mo-

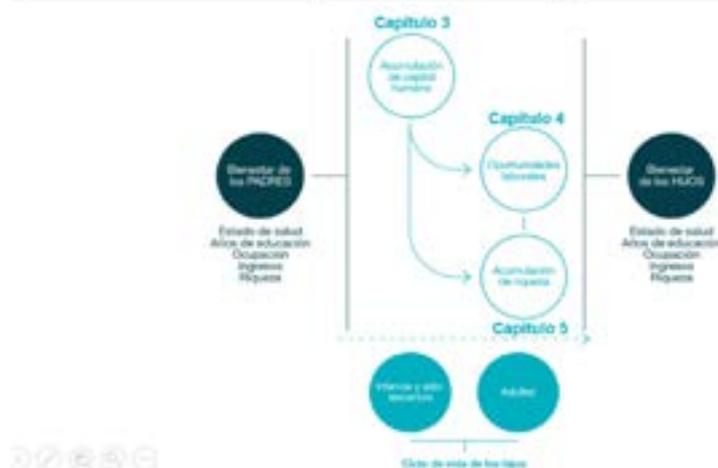


vilidad educativa es una condición necesaria para la movilidad social, pero no es suficiente.

Al respecto, no nos quedamos solamente con el análisis de la movilidad en educación y miramos otras dimensiones. Por ejemplo, América Latina y el Caribe es una región que también se caracteriza porque padres e hijos tienen muy asociadas sus características ocupacionales: el 30% de los hijos comparte la misma categoría ocupacional que tenía su padre. También, los hijos de padres que tienen ocupaciones de baja complejidad -que son mal remuneradas en general- tienen grandes dificultades para acceder a ocupaciones de mayor complejidad. Y esto contrasta, de nuevo, con las personas que son hijos de padres que tienen ocupaciones de alta complejidad. Toda esta gran persistencia en educación y en ocupaciones entre padres e hijos, converge en este otro resultado, que nos convierte a América Latina y el Caribe en la región en donde la asociación de ingresos entre padres e hijos es la más alta del mundo.

La segunda parte de nuestro reporte, se ocupa de entender cuáles son las causas detrás de esta alta persistencia de la desigualdad entre generaciones. Como es un fenómeno multidimensional, proponemos tres grandes canales de reproducción de la desigualdad, los cuales tienen diferente peso a lo largo de la vida de las personas: i) la acumulación de capital humano, ii) las oportunidades laborales, y iii) las posibilidades de acumular riqueza. En esos tres grandes ámbitos se generan grandes brechas socioeconómicas a lo largo de la vida y son mecanismos que reproducen la desigualdad entre una generación y la otra.

### Diagnóstico y tres canales clave detrás de la transmisión intergeneracional de la desigualdad



### Capital Humano

La formación de capital humano la entendemos de manera amplia, y refiere a la formación no solamente de habilidades cognitivas sino socioemocionales, físicas, es decir la salud. Han sido ampliamente documentadas las brechas socioeconómicas en la formación el capital humano a lo largo de las primeras dos décadas de vida de las personas.



Destacamos tres grandes mecanismos que hacen que se abran brechas socioeconómicas en la formación del capital humano: i) Restricciones que enfrentan las familias más desventajadas para invertir en el capital humano de sus hijos. Estas restricciones son de tres tipos, no son solamente financieras, que son muy importantes, pero también están las restricciones informativas, cognitivo comportamentales y de aseguramiento. Destacamos también que estas restricciones operan en periodos muy críticos de la vida de los hijos y sobre todo durante la primera infancia, pero también durante la adolescencia. ii) Elecciones restringidas que realizan las familias en educación y residencia. En América Latina se observan grandes brechas en la calidad de la educación a la que acceden chicos de distintos contextos socioeconómicos, en buena medida explicada por la alta segregación socioeconómica escolar que es dominante en nuestros países. También personas más desventajadas enfrentan grandes barreras para el acceso a la educación técnica y superior y allí son importantes las barreras de financiamiento, pero también, de nuevo, las de información y a veces las de ofertas territoriales. Las elecciones residenciales y de escuela expone a los niños a distintos entornos físicos y sociales, las cuales son también muy importantes para la formación el capital humano. iii) Los dos mecanismos anteriores se agravan cuando consideramos cómo se da el proceso de formación de familias en nuestros países: existe una gran homogamia en la formación de parejas, es decir, parejas en las que ambos padres son muy educados, o los dos muy poco educados; los dos tienen altos ingresos, o los dos tienen bajos ingresos. Además, tenemos el gran problema del embarazo adolescente, que es un mecanismo muy importante de reproducción intergeneracional de la desigualdad.

**Capital Humano:**  
Políticas

**\*\* Alivio de las restricciones** que limitan las inversiones (dentro y fuera del hogar) en niños y adolescentes.

**\*\* Mejoras en la oferta (cobertura, calidad y pertinencia)** de la educación inicial, básica, técnico-profesional y superior.

**\*\* Atención al hábitat y la accesibilidad** a equipamientos clave para el desarrollo de niños y jóvenes en los barrios más segregados y regiones más desventajadas.

Este diagnóstico abre una batería de áreas de intervención. Las organizamos en tres tipos: una tiene que ver con áreas de intervención para aliviar esas restricciones que tienen las familias para invertir en sus hijos tanto en la primera infancia, pero también en la adolescencia. En segundo lugar, las intervenciones relacionadas a mejoras en la oferta educativa. Por ejemplo, aquí en Paraguay vimos que los temas de cobertura



son todavía un problema muy importante que debe atender, pero obviamente sin descuidar temas de calidad y pertinencia. En tercer lugar, se encuentran todas las intervenciones que tienen que ver con la atención al hábitat y a la accesibilidad a equipamientos claves, especialmente en los barrios más vulnerables y más rezagados de las ciudades.

### Oportunidades laborales

El segundo gran canal de reproducción de las desigualdades es el de las oportunidades laborales. Personas que vienen de diferentes contextos socioeconómicos familiares tienen peores resultados en el mundo laboral, más allá de que tengan igual nivel educativo. Destacamos cuatro grandes razones que hacen que el mercado laboral obstaculice ese progreso social. Uno tiene que ver con el uso de las redes de contacto, información y recomendaciones que brindan las familias para resolver las fricciones informativas que son tan importantes en los mercados laborales de nuestra región. Con nuestra encuesta CAF, por ejemplo, mostramos que en Asunción una de cada tres personas que está empleada dice que consiguió ese empleo a través de la ayuda de algún familiar. El segundo mecanismo tiene que ver con la mayor vulnerabilidad de las personas de contextos socioeconómicos desfavorables a shocks macroeconómicos, que no solamente los afectan de manera transitoria, sino que tenemos evidencia que muestra deja “cicatrices” que perduran a lo largo de la trayectoria laboral de estas personas. También están más expuestas a los shocks tecnológicos por estar en ocupaciones en donde la susceptibilidad ante el cambio tecnológico es mayor. El tercer punto, tiene que ver con la persistencia geográfica de la residencia de padres e hijos, que es muy grande en nuestra región, y hace que padres e hijos estén expuestos a las mismas condiciones laborales. Eso no sería un problema en sí mismo si no fuera por las grandes brechas que hay de productividad entre ciudades de nuestra región o incluso dentro de las mismas ciudades en donde, por ejemplo, el empleo formal, las buenas oportunidades laborales, suelen estar concentradas en unas pocas localizaciones o barrios. Y el cuarto punto del mercado laboral, tiene que ver con una penalización a un atributo que se transmite de padres a hijos que es el atributo étnico-racial.

#### Oportunidades laborales: Políticas

CAF    



— Formación laboral continua



— Servicios de empleo e intermediación



— Disminución de desigualdad espacial en oportunidades



— Políticas antidiscriminación según raza y etnia



— Protección social y regulaciones laborales



En el reporte mostramos, por ejemplo, que las personas de color de piel más oscura sufren mayor tasa de desempleo. Esta “penalización” se mantiene para muchos otros indicadores laborales. Es decir, el mercado laboral penaliza fuertemente a estos grupos.

Las áreas de intervención que se abren para hacer que los mercados laborales se transformen en ámbitos de mayores oportunidades son diversas y tienen que ver con formación laboral continua para cerrar estas brechas de habilidades que se forman en las primeras décadas de vidas; el fortalecimiento de los servicios de empleo e intermediación para hacer fluir la información sobre vacantes y buenas oportunidades de empleo a toda la población; todas las políticas relacionadas a la disminución de la desigualdad espacial de oportunidades tanto entre regiones pero fundamentalmente ponemos un énfasis fuerte dentro de las ciudades, por ejemplo con políticas de transporte público que servirían para acercar oportunidades a personas que viven en barrios periféricos; políticas antidiscriminación según raza etnia; y, por último, el fortalecimiento de todos nuestros sistemas de protección social y regulaciones laborales para proteger a la población más vulnerable frente a los shocks que ocurren en el mercado laboral.

### **Acumulación de riqueza**

Finalmente, el otro gran canal de reproducción de la desigualdad es el de la acumulación de riqueza. Observamos que en América Latina y el Caribe la familia de origen condiciona fuertemente las posibilidades de acumular riqueza de las personas. Planteamos cuatro grandes mecanismos detrás de estas brechas de oportunidades de ahorro y acumulación de riqueza.

El primero de ellos y el más obvio es el de las herencias: las familias más aventajadas acumulan más y mejores activos y, como mostramos con datos que hemos recabado específicamente para este reporte, este mecanismo explicaría aproximadamente la mitad en la persistencia intergeneracional en la tenencia de algunos tipos de activos. En segundo lugar, tenemos todos los problemas de acceso al crédito. En nuestra región es muy bajo, especialmente para personas de grupos más desventajados. Este financiamiento es esencial para las inversiones en algunos tipos de activos como la vivienda. Para las personas de los deciles de ingresos más bajos es cada vez más difícil acceder a la vivienda. La tercera razón detrás de la transmisión intergeneracional de las desigualdades en el ámbito de la acumulación de la riqueza tiene que ver con el conocimiento financiero que es muy bajo en la región. Esto es cierto para todos los grupos socioeconómicos, pero más para los grupos más desaventajados y las mujeres. El nivel de conocimiento financiero es extremadamente bajo para Paraguay. La evidencia nos muestra que este tipo de conocimiento también se transmite de padres a hijos. Y por último, nuevamente aparece la mayor vulnerabilidad de las familias más desventajadas a shocks de todo tipo y obviamente la falta de aseguramiento frente a esos shocks, que van desde los macroeconómicos pero aquí también tenemos que sumar por ejemplo los climáticos que



pueden destruir capital que tienen las familias y no existen mecanismos para compensarlos.

### Acumulación de riqueza: Políticas

CAF #REDCAF



•• **Tributación a la herencia y a las transferencias en vida:** progresiva y bien diseñada



•• **Políticas de inclusión financiera de los hogares**



•• **Políticas para la adquisición, titularización y calidad de la vivienda**



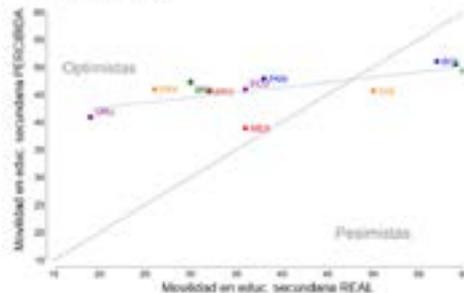
•• **Protección social y reducción de las vulnerabilidades**

Los ámbitos de acción en esta dimensión para mejorar las oportunidades son cuatro: i) la tributación a la herencia y las transferencias en vida de manera progresiva, cuidando su diseño progresivo; ii) políticas de inclusión financiera; iii) políticas para la adquisición, titularización y calidad de la vivienda; iv) refuerzo de las instituciones de protección social.

### Percepción de movilidad intergeneracional en la región

CAF #REDCAF

Brechas entre la movilidad percibida y la real  
Ciudades ECAF 2021



Fuente: RED 2021 con base en ECAF 2021.

#### Quienes reciben información sobre la baja movilidad social en la región:

- están más dispuestos a apoyar **esquemas tributarios progresivos** que financien la redistribución,
- prefieren que la redistribución se base en **talento y esfuerzo**,
- y que la redistribución se realice **más temprano que tarde** (educación antes que asistencia social).

Para concluir, con nuestra encuesta CAF les preguntamos a 10.000 personas entrevistadas en 10 ciudades de 10 países de la región cuál era su percepción sobre la movilidad social en América Latina. Esto para ver si esas percepciones se ajustan o no a la realidad. La alineación de las percepciones con la realidad creemos que es muy importante, porque si queremos plantear una agenda de políticas que promueva una mayor movilidad, la población debería estar alineada a la realidad y percibir esto como un problema. Los resultados muestran que en promedio la gente cree que la movilidad social es más alta que la que realmente es y esto a priori puede ser un problema. En nuestra misma encuesta hicimos un experimento y a un grupo de encuestados le dimos el dato real de movilidad en su país, con el objetivo de alinear su percepción con



la realidad. La buena noticia es que cuando eso ocurría estas personas estaban más dispuestas a aceptar, apoyar, esquemas tributarios más progresivos que financian esta redistribución, que esa redistribución se haga en base al talento y al esfuerzo, y que además esa retribución se haga más bien temprano que tarde, es decir, más orientada hacia políticas por ejemplo educativos que a la asistencia social.

## Comentarios finales

CAF  #REDCAF

\*\*  
La **desigualdad** en la región tiene raíces profundas y se **transmite de generación en generación**

\*\*  
Hay **tres canales centrales** en la reproducción de la desigualdad: capital humano, oportunidades laborales, y acumulación de riqueza

\*\*  
Se requiere **construir consensos para diseñar e implementar intervenciones** para asegurar las oportunidades de las nuevas generaciones

\*\*  
No existe **bala de plata** que resuelva los múltiples desafíos que impone esta persistencia intergeneracional

Para terminar, les dejo unos comentarios finales. La desigualdad en América Latina tiene raíces muy profundas y se transmiten de una generación a otra. Hay múltiples canales que la reproducen y no existe obviamente una bala de plata para resolver este problema. Son muchas las intervenciones que necesitamos. Nuestro reporte enfatiza que hay una amplia variedad de políticas públicas que se necesitan y todas ellas convergen a esta característica fundamental, que es la de aumentar las oportunidades. Esperamos que este reporte contribuya para que los países puedan avanzar en esta dirección.



# CONCLUSIONES

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las restricciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional da forma a la forma en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo y, por lo tanto, es la clave para comprender el cambio histórico (Douglas North, 1990).

Las instituciones hacen a la democracia y al bienestar de la población. Este material brinda un cimiento sólido sobre cuáles instituciones deben seguir construyéndose en el país, esto le dará nuevos bríos al círculo virtuoso de desarrollo de Paraguay que lo debe sopesar para las próximas décadas.

Los economistas hemos tardado en integrar las instituciones en nuestros modelos teóricos, pero hemos explorado rápidamente los problemas de la cooperación en un marco de teoría de juego. Paraguay ha hecho bien las cosas en los últimos 20 años, ha consolidado una política fiscal responsable, una política monetaria respetable, una de las mejores economías de mercado de la región, sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer para nivelar la cancha para todos.

Algunos desafíos puntuales que nos ha dejado la pandemia son primeramente el mantenimiento de la infraestructura que construimos durante la misma y el equipo de personal de salud contratado. Los resultados en educación pueden mejorarse sustancialmente, el valor agregado de los productos exportados debe aumentar, el grado de inversión aún espera, y los problemas de desigualdades hacen mucho ruido en la población.

Por eso es importante, dejar plasmado en un libro lo desarrollado en el Congreso, por la riqueza de los puntos de vistas expresados en el mismo. Estos puntos deben ser discutidos entre todos los paraguayos y paraguayas, tomando en cuenta lo señalado por los académicos e investigadores nacionales y extranjeros sobre las políticas públicas. Creemos que es el camino para llegar juntos a un estadio de desarrollo superior, debido a que de este tipo de encuentros surgen las especificidades que tenemos que alinear para luego transformarlas en ley, en procedimientos operativos, traducirlos en los presupuestos del gobierno y la participación activa de la sociedad civil, desde sus diferentes facetas.

Esperamos que este esfuerzo de publicar temas de relevancia país nos lleve a mejorar la comunicación, elevar la discusión y mejorar el diseño de las políticas públicas en beneficio de toda la población paraguaya, tenemos la obligación y debemos promover el consenso para adoptar políticas de largo plazo que mejore el bienestar de la población.

---

**Estos puntos deben ser discutidos entre todos los paraguayos y paraguayas, tomando en cuenta lo señalado por los académicos e investigadores nacionales y extranjeros sobre las políticas públicas.**



Este material pretende aportar en identificar los temas institucionales con sus diferentes aristas de políticas que deben ser tenidos en cuenta, por lo tanto, deseamos que sea un material de consulta importante para la ciudadanía, para la academia, para la prensa, para cada productor, para los políticos, y para los hacedores de políticas económicas.

**ESTEFANÍA LATERZA**

Ejecutiva Senior de CAF  
-banco de Desarrollo de  
América Latina

**ROBERTO MERNES**

Viceministro de Economía  
Ministerio de Hacienda  
de Paraguay



Ministerio de  
**HACIENDA**



ISBN: 978-99967-686-4-4



9 789996 768644