

Equipo Económico Nacional
del Gobierno de la República del Paraguay

Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013:

Propuesta para un crecimiento económico

con inclusión social



Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013: Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social

El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social se caracteriza por el logro de una trayectoria de crecimiento basada en una estructura productiva que ofrezca una plataforma para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos productivos, y



por un esquema de distribución del ingreso que asegure que los frutos del crecimiento se repartan de forma cada vez más justa. Esta es la plataforma sobre la que debe apoyarse una Estrategia Nacional de Desarrollo que pretenda promover la eficiencia y generar una base de sustentación sólida y socialmente responsable.

I. MARCO CONCEPTUAL¹

Diseñar una Estrategia Nacional de Desarrollo para la República del Paraguay es una iniciativa destinada a construir políticas públicas que tengan en cuenta las complementariedades y sinergias que existen entre las diferentes áreas de acción, económicas, sociales, institucionales y ambientales. Ya el propio proceso de discusión y elaboración, que precede a la puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Desarrollo, contribuye a mejorar la efectividad de las políticas en el mediano y en el largo plazo². Es por ello que un número creciente de países han desarrollado experiencias de este tipo³.

Estas estrategias, en primer lugar, incluyen aspectos relacionados a su contenido, por lo que es fundamental considerar la *compatibilidad* entre las distintas dimensiones que abarcan las políticas, el *horizonte temporal* de las mismas y las *herramientas analíticas* que las sustentan.

En segundo lugar, debe ser considerada la *gobernabilidad* de la estrategia⁴ íntimamente asociada al proceso de diseño e implementación de las acciones políticas. El éxito de las políticas aplicadas depende de la fortaleza de las instituciones, de la participación efectiva de las distintas agencias gubernamentales involucradas en el

1 Plan Estratégico Económico y Social 2008 - 2013: *Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*. Editado por el Equipo Económico Nacional del Gobierno de la República del Paraguay. Asunción. Septiembre 2009. Página 11 - 44.

2 Véase, OECD (2006): "Good practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries".

3 Los países de la OCDE acordaron en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente de 1992 preparar una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) como forma de trasladar los acuerdos a las políticas públicas. Sin embargo, en el año 2004 sólo el 12% de 191 países habían implementado END y un 24% adicional habían elaborado documentos analíticos preparatorios.

4 El sentido que se asigna al término gobernabilidad es una traducción del concepto de *governance* en inglés.

desarrollo de la estrategia y de las relaciones con los actores públicos locales.

Por último, debe prestarse especial atención a los procesos de *control de la gestión* durante la implementación de las políticas, utilizando instrumentos tales como indicadores de monitoreo o sistemas de alerta temprana.

1.1. Bases para el Crecimiento Económico con Inclusión Social y el Desarrollo Humano

El objetivo principal del gobierno de la República del Paraguay, que asumió sus funciones en el año 2008, es mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones, es decir, alcanzar lo que denominamos el Desarrollo Humano⁵.

El Desarrollo Humano es “el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social”⁶ y se relaciona, por tanto, con el mejoramiento de la condición humana, de manera tal que la gente pueda vivir más, en forma saludable y plena.

En el caso de nuestro país, en el proceso de fomentar el desarrollo humano sostenible adquiere particular relevancia el papel de las desigualdades⁷. Tal y como lo señala PNUD Paraguay (2008), “la desigualdad importa por razones éticas y por su relación con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática”.

5 El concepto de Desarrollo Humano ha sido abordado por diversos trabajos, entre los cuales se destacan Ranis G. Stewart F. & E. Samman (2006): “Human Development: beyond the HDI” QEH Working Paper Series, 135. y Boozar M. Ranis G. Stewart F. & T. Suri (2003): “Paths to success: the relationship between human development and economic growth”, Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper, 874. Ambos trabajos sirven de base a los indicadores que se presentan en la siguiente sección.

6 Esta es la definición más generalmente utilizada por el PNUD en los trabajos sobre el tema.

7 Véase, PNUD Paraguay (2008): “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: Equidad para el desarrollo, Paraguay 2008”.

El Crecimiento Económico con Inclusión Social

La Estrategia Nacional de Desarrollo que se presenta en este documento plantea un modelo de Crecimiento Económico con Inclusión Social⁸, definido como aquel que logra que los beneficios del incremento de la producción se traduzcan en mayor bienestar para toda la población, sin exclusiones.

El bienestar contempla la capacidad de consumo de bienes, pero también dimensiones relativas al desarrollo individual y social, respeto a los derechos humanos y derecho a una vida digna (salud, educación, vivienda, libertad de pensamiento y expresión, etc.). El mayor bienestar es producto de un proceso de crecimiento económico que brinda a toda la población oportunidades para recibir los beneficios del desarrollo a niveles productivo, social y político.

En suma, *el proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social* se caracteriza por el logro de una trayectoria de crecimiento basada en una estructura productiva que ofrezca una plataforma para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos productivos, y por un esquema de distribución del ingreso que asegure que los frutos del crecimiento se repartan de forma cada vez más justa. Esta es la plataforma sobre la que debe apoyarse una Estrategia Nacional de Desarrollo que pretenda promover la eficiencia y generar una base de sustentación sólida y socialmente responsable.

El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social es el resultado de una adecuada combinación de *capacidades, incentivos y diseño institucional*.

Las *capacidades sociales* son las aptitudes de los actores sociales para implementar sus planes de vida. Se desarrollan a través de la aplicación de un conjunto coherente de políticas económicas y sociales y con el establecimiento de normas e instituciones que alineen las acciones de política con los objetivos planteados por la Estrategia Nacional de Desarrollo.

8 Uno de los países que han diseñado e implementado una END con el enfoque conceptual de un Modelo de Crecimiento Económico Inclusivo es Nueva Zelanda. Ver The Treasury (2001): “Towards an Inclusive Economy”, Treasury Working Paper 01/15, New Zealand, 2001.

Las *capacidades productivas* son las aptitudes de los actores sociales para obtener prosperidad a través del trabajo. Se desarrollan a través de políticas transversales, sectoriales, infraestructurales, regionales, etc., que apuntan al incremento del capital, a la participación del trabajo en la economía, a la mejora de la productividad y a la incorporación de tecnología adecuada.

El *sistema de incentivos* es el conjunto de estímulos sociales y económicos que alientan o desalientan al comportamiento de los actores sociales. Está relacionado con las reglas de juego de la sociedad, con las sanciones y con las valoraciones establecidas. Así, las políticas macroeconómicas son un componente clave del diseño de reglas claras y predecibles.

El *diseño institucional* es la forma en que se organizan los recursos físicos y humanos del Estado para ejercer su capacidad de hacer cumplir las reglas de juego definidas. Por lo que se constituye en una herramienta adecuada para asegurar los derechos ciudadanos y reducir las desigualdades, generando las condiciones necesarias para el crecimiento económico con inclusión social.

El Crecimiento Económico con Inclusión Social se logra a través de la articulación apropiada de

políticas públicas y de la implementación de un sistema de incentivos adecuado que fomente tanto el crecimiento económico como el desarrollo humano.

1.2. Políticas Públicas, Crecimiento Económico y Desarrollo Humano

El crecimiento económico depende en última instancia de la acumulación de capital en todas sus formas, lo que a su vez depende de las condiciones que permiten o impiden dicha acumulación. En este sentido, deben destacarse las condiciones del retorno esperado de la actividad económica y las condiciones de acceso al financiamiento de dichas actividades⁹.

Se puede analizar el retorno de la actividad económica desde dos perspectivas, la de los *retornos sociales* y la de la *apropiación privada* de dichos retornos. Los retornos sociales dependen fundamentalmente de los niveles de *capital humano* y del *desarrollo de la infraestructura*. Mientras que la apropiación privada de los retornos

⁹ Hausmann, R. D. Rodrik & A. Velasco (2005): "Growth Diagnostics", Center for International Development, Harvard University.

Figura 1
Crecimiento Económico con Inclusión Social y Desarrollo Humano

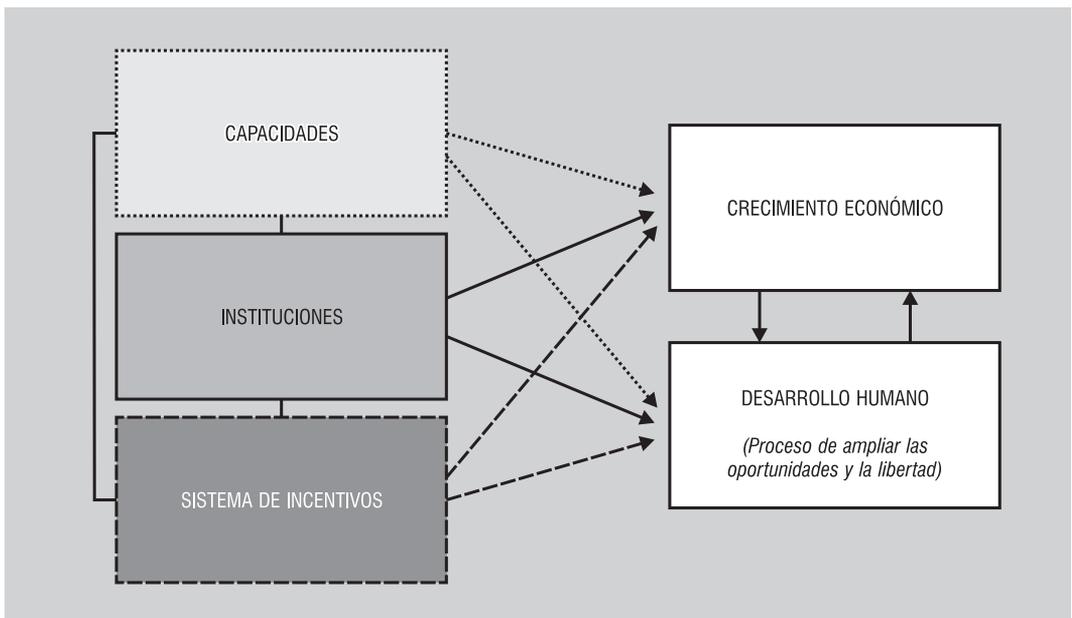
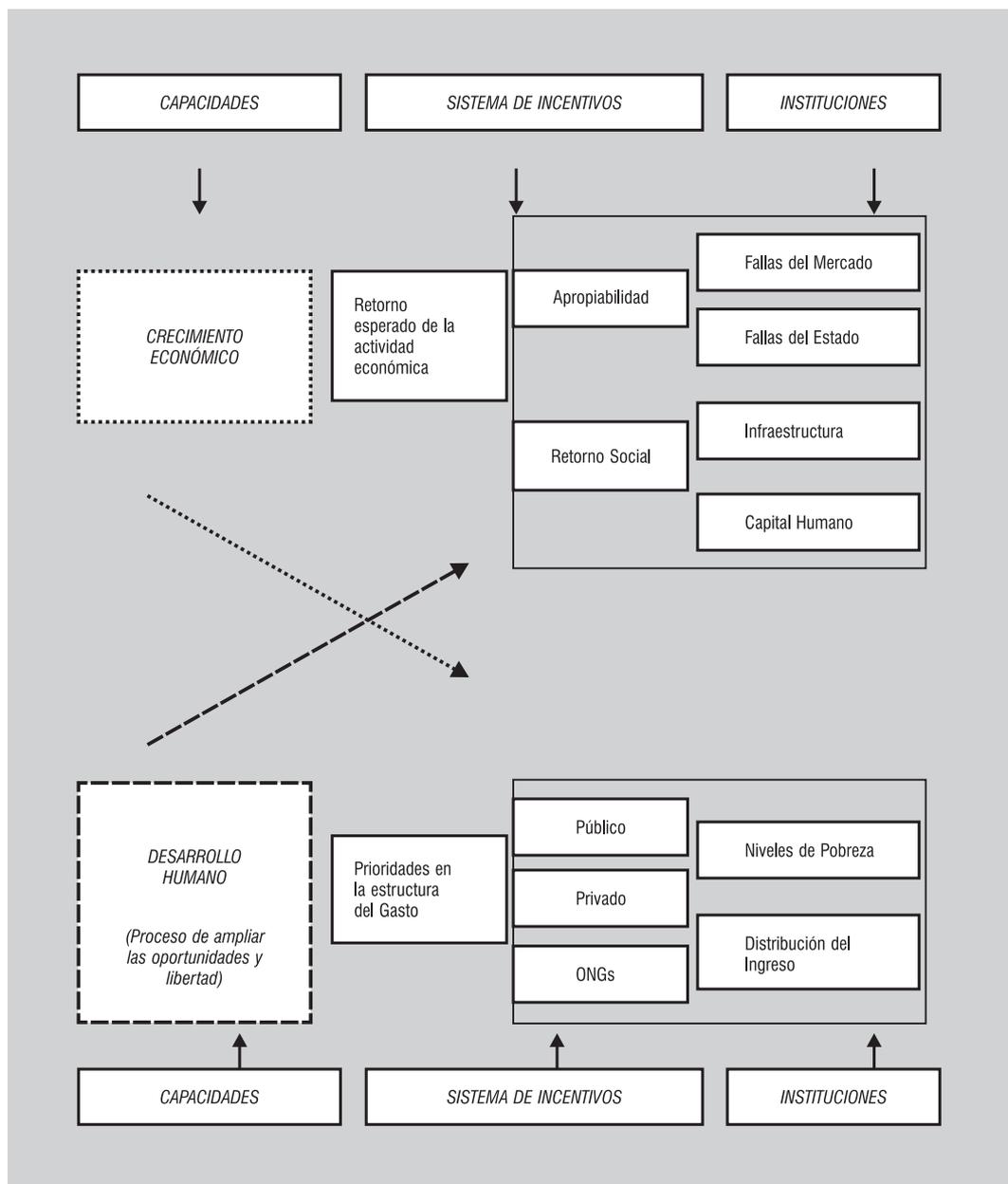


Figura 2
Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en el marco de la Inclusión Social



depende de factores micro y macroeconómicos. Los factores microeconómicos guardan relación con el *funcionamiento de los mercados* (eficacia o fallas), como ser: la existencia de problemas de información y de coordinación, el funcionamiento del marco normativo de protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de

las normas y la existencia de prácticas corruptas. Por otra parte, los factores macroeconómicos dependen de la estabilidad monetaria, financiera y fiscal, en otras palabras, guardan relación directa con las fallas en el *funcionamiento del Estado*.

Por su parte, el desarrollo humano visto como el aumento de las oportunidades y libertad de

la población, depende tanto de las *prioridades del gasto* tanto a nivel público (en salud, educación, promoción del empleo y combate a la pobreza) como a nivel privado. De hecho, la diferencia entre las prioridades de estos dos tipos de gastos se encuentra en los determinantes de unos y otros. Mientras que en el gasto público las prioridades responden a los lineamientos de las *políticas públicas*, en materia de gasto privado, las prioridades dependen de la estructura de la *distribución del ingreso* y de los *niveles de pobreza*. En efecto, se puede constatar que los hogares más pobres dedican un porcentaje menor de sus ingresos a la educación y la salud, en comparación al porcentaje que dedican para alimentación. Es por eso que en países de bajo desarrollo económico y social, la cooperación para el desarrollo y las organizaciones no gubernamentales también juegan un rol importante.

En Paraguay, los bajos niveles de desarrollo humano se reflejan en las grandes desigualdades y su impacto negativo sobre las posibilidades de crecimiento económico¹⁰. La Figura 2¹¹ integra los conceptos anteriores con los desarrollados en la primera sección.

II. EL PUNTO DE PARTIDA

2.1. La situación económica y social de Paraguay

Los resultados macroeconómicos de los últimos años han estado caracterizados por el crecimiento económico, pero con escasa generación de empleo de calidad. Entre 2003 y 2008 el crecimiento promedio del PIB se situó en 4,8% anual. En el mismo periodo se redujo, por un lado, la tasa de desempleo abierto, que en 2008 se ubicó en 5,7%, pero, por otro lado, tuvo lugar un crecimiento del subempleo, que pasó del 24,2% en 2004 al 26,5% en el año 2008¹².

10 Véase en PNUD Paraguay (2008) cómo se “descomponen” las desigualdades en cuatro grandes factores explicativos: la geografía (urbano-rural), el género (jefatura de hogar masculina-femenina), la etnia y lengua (hispano-parlantes guaraní-parlantes) y el ingreso de los hogares.

11 La Figura 2 es una adaptación de los esquemas conceptuales referidos en las notas bibliográficas anteriores.

12 El subempleo o desempleo oculto está compuesto por empleos de baja calidad, por la jornada laboral excesivamente extensa, por los reducidos niveles salariales, incumplimiento del salario mínimo y por la baja o nula cobertura de la seguridad social.

Si a esto se agrega la baja cobertura que tiene el sistema de jubilación, que alcanza apenas al 36% de la Población Económicamente Activa (PEA), se evidencian una elevada informalidad laboral y una economía dual en la cual una parte de la actividad se realiza en un contexto dinámico y formal, mientras un segmento significativo de la producción tiene lugar en un marco informal, trabajando con tecnologías tradicionales de bajos niveles de productividad.

Desde el lado de la oferta, el crecimiento económico se explica por un dinamismo sin precedentes del sector agrícola, que mostró una tasa de crecimiento del 25% en términos reales, lo que representó las dos terceras partes del crecimiento del PIB del mencionado periodo. Este crecimiento estuvo asociado tanto a un contexto externo favorable como al comportamiento expansivo de las inversiones y el consumo de los hogares.

Sin embargo, la economía paraguaya ha venido creciendo con una estructura productiva de extrema heterogeneidad, caracterizada por una marcada desigualdad en el acceso a los mercados, por la creciente degradación del medio ambiente¹³ y por una gran concentración de los recursos en un reducido número de empresas y familias.

Estos rasgos de la estructura productiva explican el alto número de familias que en 2007 vivían en la pobreza (35,6%) y en la extrema pobreza (19,4%). En dicho año, el 40% más pobre de la población recibía apenas el 11% del total de ingresos del país, mientras que el 10% más rico concentraba algo más del 40% de la riqueza generada por la economía.

La concentración de los recursos productivos puede apreciarse también en la distribución de la tierra, según el tamaño de las fincas agrícolas. El Censo Agrícola de 2008 reveló que el 84% de las mismas tenían extensiones inferiores a las 20 hectáreas. Si a éstas se agregan las que tienen superficies entre 20 y 50 hectáreas, ellas superan al 90% del total de fincas existentes.

13 Ejemplo sobre las amenazas que operan sobre el medio ambiente. De ocho millones de hectáreas ocupadas por bosque nativo en 1945, en el año 2009 sólo restaban un millón de hectáreas en la Región Oriental y 600 mil en la Región Occidental.

La fuerza laboral paraguaya apenas supera los 2,8 millones de ocupados, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al año 2008. Las tres cuartas partes de los ocupados trabajan en micro y pequeñas empresas que tienen menos de 20 personas ocupadas. A esto hay que agregar que un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo tiene bajos niveles de capacitación.

El predominio de fincas agrícolas de reducida extensión y la elevada participación de micro y pequeñas empresas en la generación de empleo ponen en evidencia que la estructura productiva de Paraguay se encuentra representada mayoritariamente por unidades productivas con bajos niveles de capitalización y por lo tanto con acceso restringido a tecnologías avanzadas y a los mercados más competitivos.

En este escenario, las mujeres y los jóvenes se encuentran particularmente afectados por los problemas de empleo. Por eso, uno de los principales retos del mercado laboral consiste en mejorar las condiciones de empleo y crear el contexto propicio para generar nuevos puestos de trabajo sobre la base de un crecimiento económico sostenido con generación de empleo de calidad.

Si bien es cierto que la pobreza ha disminuido en los últimos años, sin embargo aún afecta a una parte considerable de la población. De hecho, a pesar de que la economía nacional registró crecimiento económico recientemente, la pobreza extrema se incrementó, especialmente en la zona urbana, lo que agrega complejidad al fenómeno de la pobreza extrema que tradicionalmente se ubicaba en el sector rural.

La estructura productiva dual se manifiesta en la coexistencia de un sector dinámico y minoritario que funciona como enclave, y otro sector mayoritario que tiene un escaso dinamismo. De esta forma existe una base agropecuaria que exporta *commodities* hacia el mundo desarrollado y un segmento de la economía que desarrolla actividades de triangulación comercial con una clara inserción regional¹⁴. Esta modalidad de inserción

externa se relaciona en forma directa con una estructura productiva que no genera incrementos sostenidos de valor agregado y que no utiliza mayoritariamente empleo calificado, por lo que los beneficios del crecimiento en este sector no repercuten en el resto de la economía y difícilmente contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad.

En el sector agropecuario también coexisten un sector exportador dinámico (donde confluyen el sector sojero y la producción de carne) y la Agricultura Familiar Campesina (AFC) dedicada principalmente al algodón y varios cultivos de subsistencia. Esta estructura productiva se enmarca en una realidad: en las zonas rurales la pobreza afecta a más del 43% de su población y la pobreza extrema alcanzó el 30%.

La AFC sufre una retracción por el difícil acceso a la tierra, por estar expuesta a los impactos del mal manejo de los recursos naturales y debido a la sobreexplotación fundiaria y al monocultivo. Así el 68% de los ocupantes de pequeñas fincas para el cultivo no tienen títulos de propiedad. El 65% de las unidades de producción campesina poseen el 5% de la tierra, mientras que el 1% de los grandes propietarios detentan los dos tercios de la superficie agrícola total.

La crisis afecta en forma particular a la población rural de origen indígena. Casi tres cuartas partes de la población indígena ocupada que tiene diez o más años de edad trabaja en el sector primario, en actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, la caza y la pesca. El 38,9% de la población indígena mayor de 15 años es analfabeta y no ha concluido el segundo grado de la educación primaria.

Esta estructura dual favorece el seguimiento situaciones de conflicto. Por una parte, se encuentran los campesinos con reivindicaciones históricas, relacionadas con las posibilidades de acceso a la tierra y otros recursos productivos (créditos, asistencia técnica, etc.), y por otra parte existe un movimiento Social Urbano de los "sin techo" con reivindicaciones de lógica "prebendaria" gestadas al amparo de la forma en que el Estado ha actuado en relación a la carencia inmobiliaria urbana durante el pasado reciente. La movilización social de estos grupos ha generado la reacción de actores del sector más dinámico de la economía, cuyos protagonistas ven en muchas

14 Ni las exportaciones de soja y carne, que han ido en aumento geométrico en los últimos años, ni el comercio de intermediación comercial (comprar grande y barato de la extrazona y vender barato al Brasil) han sido generadores de empleo. Por lo tanto, no han tenido un efecto importante sobre la distribución del ingreso.

de estas reivindicaciones sociales un cuestionamiento al derecho de la propiedad.

Además, la economía paraguaya presenta debilidades importantes en materia de *competitividad*, relacionadas con el déficit de infraestructura (vial, de comunicaciones, de transmisión eléctrica, etc.), el bajo nivel de desarrollo tecnológico incluso en los sectores exportadores dinámicos y la baja tasa de escolaridad de la mano de obra.

De los aproximadamente 60 mil kilómetros de carreteras disponibles, sólo el 10% es transitable en cualquier estado del clima. La inversión en pavimentación ha sido tradicionalmente insuficiente. De los 12 aeropuertos pavimentados sólo dos de ellos tienen capacidad para aviones con cuatro motores.

En el 2007, la población mayor de 25 años tenía en promedio 7,5 años de escolaridad. El 90% de la población de entre 19 y 25 años, que pertenecía al quintil más pobre, no asistía entonces a un centro de enseñanza. La tasa de analfabetismo absoluto afectaba al 5,4% de la población y el analfabetismo funcional era mucho mayor.

Las debilidades institucionales en el Estado afectan negativamente a la competitividad de la economía. La parcial vigencia del Estado de Derecho, la ineficiencia y la falta de transparencia del sector público, el exceso de atribuciones del Congreso y su alta discrecionalidad en el ejercicio del poder, constituyen elementos negativos que afectan de manera crucial al bajo dinamismo del sector privado y representan obstáculos para el desarrollo de la inversión productiva.

2.2. Los efectos de la crisis internacional

La economía mundial ha estado atravesando desde mediados del año pasado una crisis de proporciones históricas.

La orientación expansiva de la política monetaria de Estados Unidos, durante los últimos años, provocó un sobreendeudamiento de empresas y familias de este país. La burbuja –sobre valoración no sostenible– de los precios de los bienes hipotecarios se redujo bruscamente. La desvalorización se transmitió primero con la pérdida de valor de los activos financieros del mercado americano y luego se expandió hacia la eco-

nomía global, a través de múltiples canales de transmisión.

Paraguay es pasible de ser afectado directamente por dos de estos canales: el que se transmite a través del comercio internacional y el que se origina en la reducción de los montos de remesas provenientes del exterior. En el caso de la economía paraguaya, no jugaron un papel relevante la disminución de los flujos financieros tradicionales ni la retracción de la inversión extranjera directa.

Los países emergentes han sido impactados de manera desigual por la crisis. En América Latina, las economías más importantes, como México y Brasil, han sido afectadas de manera directa. En Asia, China e India han ajustado a la baja sus perspectivas de crecimiento para el 2009 y el 2010, pero conservando aún perspectivas de crecimiento auspiciosas¹⁵. El Fondo Monetario Internacional prevé que en 2009 China crecerá a una tasa algo superior al 7%, en tanto que India lo haría al 6%.

En la década de los '90, los países desarrollados contribuyeron al 59% del crecimiento mundial. En los primeros años del presente siglo, esa contribución cayó al 36%. Las estimaciones de los organismos internacionales (FMI y UNCTAD) para el año 2009 fijan dicha contribución en sólo un 10%. Esto implica que, en el corto plazo, la dinámica del crecimiento mundial dependerá crucialmente de lo que ocurra en los países en desarrollo.

La nueva realidad del comercio internacional hará descender los precios internacionales de las materias primas. Sin embargo, los efectos directos negativos sobre los volúmenes exportados por la economía paraguaya serán relativos, porque, en primer lugar, el punto de partida corresponde a una situación de precios excepcionalmente favorable. Si bien los niveles de los precios actuales de exportación se encuentran por debajo de los registrados en 2008, todavía superan los valores de los tres años anteriores. Y, en segundo lugar, porque con posterioridad al inicio de la crisis se ha producido un alza en el cambio del dólar que beneficia el valor de las exportaciones. Todo esto contribuye a moderar el impacto negativo de las

¹⁵ Al mismo tiempo, en China se han tomado una serie de medidas que apuntan al desarrollo del mercado interno como forma de contrarrestar la caída de las exportaciones.

circunstancias adversas sobre la rentabilidad del sector exportador.

Sin embargo, la economía paraguaya puede sufrir, sin embargo, los efectos de la crisis de manera indirecta a través de la repercusión negativa de ésta sobre los socios comerciales de la región y de los efectos de contracción del consumo que pueda provocar la reducción de las remesas provenientes del exterior.

Según estimaciones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las remesas que recibe Paraguay habrían alcanzado en los años recientes 5 puntos porcentuales del PIB. Una contracción drástica de estos flujos podría provocar efectos sobre el mercado interno y tener repercusiones negativas sobre indicadores sociales, sobre todo por el posible aumento de la pobreza, dada la importancia que tienen las remesas en la estructura de ingresos de los hogares más pobres de la población.

2.3. El impacto de una sequía prolongada

Además de tener que enfrentar la reversión de la tendencia favorable que caracterizó el escenario internacional en los años anteriores, la economía paraguaya ha debido enfrentar durante los últimos meses los efectos de una sequía prolongada y severa. Entre los meses de diciembre y febrero la falta de lluvia tuvo importantes efectos negativos sobre algunos rubros agrícolas. La contracción de la producción en los cultivos de soja y maíz alcanzó casi al 40% en volúmenes físicos, pasando de 6,8 millones de toneladas en 2008 a 4,1 millones en 2009. Más recientemente, entre los meses de marzo y mayo, la sequía también ha extendido sus efectos negativos sobre la producción ganadera y ha vuelto a afectar a la producción de soja.

A pesar de los problemas que ha provocado la sequía sobre la producción agropecuaria, la actual oferta de financiamiento, tanto del sector público como del sector privado, hace prever perspectivas alentadoras para el nuevo año agrícola.

2.4. El Plan de Reactivación Económica 2009-2010

Como respuesta a los efectos combinados de la crisis internacional y de la sequía, el gobierno ha

puesto en marcha un conjunto de acciones de política económica y de asistencia a los sectores productivos, el Plan de Reactivación Económica 2009-2010, que tuvo como objetivos prioritarios: (i) *defender el empleo*, mediante la ejecución de obras públicas y la concesión de créditos al sector privado; (ii) *proteger a los sectores más pobres y débiles de la sociedad*, implementando un amplio sistema de transferencias condicionadas y emprendiendo acciones orientadas al fortalecimiento de los recursos para la educación y la salud; (iii) *apoyar financieramente* a la agricultura familiar y a las micro y pequeñas empresas, a través de la extensión de líneas de crédito canalizadas a través del Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH) y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), y (iv) *asegurar la liquidez* para el normal funcionamiento del sistema financiero.

Esta respuesta de política económica fue diseñada de modo a no afectar a los equilibrios macroeconómicos fundamentales ni recortar los presupuestos de provisión de bienes y servicios fundamentales para el bienestar de la población. El Plan de Reactivación Económica 2009-2010 contribuyó a la solidez macroeconómica y financiera de la economía paraguaya y, a la vez, aseguró el mantenimiento de los objetivos de mediano plazo trazados por el gobierno: crecimiento económico sustentable, reducción de la pobreza y la desigualdad, modernización de la Administración Pública y desarrollo institucional del Estado para reducir las deformaciones del 'clientelismo' y de las prácticas 'prebendarías'¹⁶.

El Plan de Reactivación Económica 2009-2010 consistió en una orientación expansiva de las políticas monetarias y fiscales. La expansión de gasto público abarcó tanto a la inversión en infraestructura como a la atención de los sectores más vulnerables de la población. La inversión en la red vial, en viviendas sociales y en otras obras públicas de alto impacto económico y social se incrementó en casi 400 millones de dólares, con impactos significativos en materia de generación de empleo: 60 mil empleos directos y 290 mil empleos indirectos. Los montos de las transferen-

¹⁶ Clientelismo es la práctica particularista de intercambio de favores entre gobernantes y ciudadanía, sin la universalidad requerida entre los reclamos y la materialización de derechos, principalmente sociales. Prácticas prebendarías tienen lugar cuando el funcionario de Estado incumple con su obligación de servidor público para usar su autoridad en beneficio personal.

cias condicionadas beneficiarán a 120 mil familias en situación de pobreza extrema, unas 600 mil personas aproximadamente. En el primer semestre el programa alcanzó a 41 mil familias.

Las acciones de política financiera y crediticia han jugado un papel fundamental en la implementación del Plan de Reactivación Económica 2009-2010. El CAH dispone de líneas de crédito de 30 millones de dólares y por otra parte se encuentra gestionando ante el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) una línea adicional de 10 millones de dólares. El BNF cuenta con más de 190 millones de dólares, gracias a una ampliación presupuestaria reciente. La operativa crediticia conjunta de estas dos instituciones asiste financieramente a aproximadamente 440 mil personas.

En el marco del Plan de Reactivación Económica 2009-2010 se adoptó, además, un conjunto de medidas orientadas a agilizar los procedimientos administrativos en las contrataciones públicas y se implementó el programa *Compre Paraguay*. Además, con el propósito de financiar proyectos intensivos en mano de obra, se pusieron en marcha, en seis de los Departamentos más pobres del país, inversiones municipales por un monto de 6 millones de dólares.

Con la ejecución del Plan de Reactivación Económica 2009-2010 se han obtenido resultados positivos. En el primer semestre de 2009 se ha mejorado la ejecución presupuestaria en un 14% con relación al periodo del año anterior. Los ingresos tributarios han crecido 5% respecto al año pasado. Se han concretado negociaciones exitosas con las Instituciones Financieras Internacionales. Con el Banco Mundial se concretó una operación de 100 millones de dólares y, por igual monto, se negoció un crédito de libre disponibilidad con el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁷. Están pendientes de aprobación en el Congreso Nacional donaciones por un monto total que alcanza los 116 millones de dólares.

2.5. Más allá de la coyuntura

En la medida en que los precios de exportación de la economía paraguaya dependan más de

lo que suceda en los países asiáticos que en los países industrializados occidentales, es de esperar que la actual crisis internacional afectará de manera moderada a la economía paraguaya y que, una vez que ésta se haya superado, las tendencias estructurales de la economía mundial vuelvan a impactar favorablemente sobre la economía paraguaya.

Estudios recientes indican que la tendencia al incremento del consumo per cápita de los países en desarrollo, con un ingreso de nuevos consumidores –en China e India, fundamentalmente–, provocará aumentos significativos en la demanda de alimentos y de materias primas agropecuarias. Por lo cual, luego de superada la crisis, es posible que haya alza en los precios de exportación, fundamentalmente de los alimentos y los productos forestales.

Estas tendencias implicarán un conjunto de desafíos que la política económica en Paraguay deberá enfrentar en los años venideros:

- El ingreso de nuevos actores a la producción primaria con nuevas formas de organización empresarial generará nuevas demandas de capacitación.
- La expansión de la frontera agrícola exportadora de *commodities* no significa necesariamente la expansión de la frontera agrícola. Podrían tener lugar una sustitución, desplazamiento y disminución del área empleada por otras formas de producción, como la agricultura familiar, especialmente en la Región Oriental del país¹⁸.
- Para que la tendencia al incremento del precio de la tierra generada por las mayores inversiones no acelere el proceso de concentración de la tierra, en perjuicio de la agricultura familiar campesina y de los pequeños productores, habrá que satisfacer la demanda de asistencia técnica y de nuevas tecnologías que hagan rentable a estos sectores; proveerles asistencia financiera, fomentar la organización de estos

¹⁷ En estos momentos se encuentran avanzadas las negociaciones para lograr nuevas fuentes de financiamiento ante la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y el CAF.

¹⁸ La expansión de la frontera agrícola en la Región Occidental sólo es posible para las grandes empresas y no para la pequeña producción, dadas las características propias de esa zona del país. De hecho, sólo el 2% de la población reside en dicha región. En la Región Oriental, la expansión del cultivo de granos y carne se ha hecho a expensas de la pequeña producción.

productores, desarrollar normativas y elevar su capacidad de acceder a los mercados.

2.6. Restricciones para un Crecimiento Económico con Inclusión Social ¹⁹

El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social en Paraguay enfrenta una serie de restricciones que será necesario levantar en la implementación de las iniciativas, pues ellas representan obstáculos para alcanzar los objetivos planteados.

Una de las principales restricciones que se heredan del pasado es la *modalidad de inserción internacional* comercial, productiva y financiera del Paraguay. Ella es clave si se pretende reducir la dependencia y la vulnerabilidad externa de la economía. El proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social requiere que se produzcan cambios en el esquema de relaciones económicas internacionales, el logro de una mayor diversificación de las exportaciones de bienes y servicios, un objetivo fundamental para mitigar los impactos de los acontecimientos externos sobre la estructura exportadora.

Desafíos fundamentales para mejorar la modalidad de inserción internacional de la economía paraguaya son la ampliación del número de rubros exportables, la incorporación de mayor valor agregado a los productos tradicionales de exportación y la ampliación del número de mercados a los que accede la oferta exportable. Paraguay necesita, además, fortalecer sus vínculos financieros con el exterior, aprovechar de manera más eficiente la oferta de créditos y la asistencia técnica de las Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Fonplata, etc.) y plantearse como objetivo estratégico el acceso futuro a los mercados de crédito internacionales.

La *debilidad institucional* del país impone limitaciones para el despliegue de la inversión y para la concreción de iniciativas privadas capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece el Pa-

raguay en numerosas actividades productivas. La ineficacia con que actúan la mayoría de las instituciones del sector público, la existencia de prácticas clientelísticas en las relaciones entre agentes privados y la administración pública, la extensión de las prácticas corruptas y las deficiencias que se observan continuamente en el funcionamiento de la justicia, plantean limitaciones a la plena vigencia del Estado de Derecho. En la medida en que crean obstáculos para la inversión productiva y para la asunción de riesgos por parte del sector privado, esta realidad se convierte en un límite para el despliegue del proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social.

La ausencia de esquemas de planificación estratégica en el sector público hace que la discrecionalidad influya en las decisiones políticas, fragilizando las reglas de juego imperantes. La débil capacidad de regulación del Estado sobre mercados relevantes de la economía hace que se presenten regularmente casos de comportamientos abusivos, reñidos con el interés general, por parte de empresas públicas y privadas. Las deficiencias en materia de regulación impiden en ciertos casos el desarrollo competitivo de los mercados y dejan al descubierto las fallas que existen en el control y monitoreo de las políticas públicas.

La frágil gobernabilidad es una de las restricciones más importantes para impulsar un programa de transformaciones económicas y sociales de envergadura en el país. A esta realidad hay que agregar presiones que surgen desde sectores de la sociedad que generan incertidumbre; ya que pone de relieve la escasa conciencia existente para llegar al acuerdo entre los estamentos políticos y sociales para restringir los reclamos corporativos no compatibles con las prioridades económicas y sociales del país.

La *deficiencia de la infraestructura* disponible plantea obstáculos severos para el desarrollo productivo. Las carencias alcanzan tanto a la infraestructura de transporte en sus diferentes formas (vial, ferroviaria, fluvial, aérea, agua y saneamiento), así como a las comunicaciones y a los recursos energéticos. Un país que cuenta con abundantes fuentes de energía, fundamentalmente hidroeléctrica, tiene grandes limitaciones en materia de distribución. La falta de líneas de

¹⁹ Esta sección recoge elementos del Programa Económico y Social y de Hausmann, R. y B. Klinger (2007) "Growth Diagnostics: Paraguay", Center for International Development Harvard University".

transmisión adecuadas hace que el difícil acceso a la energía sea una restricción efectiva para la ejecución de los proyectos de inversión que producirían una oferta exportable competitiva en los mercados internacionales y un importante número de puestos de trabajo de calidad.

Para concretar las mejoras imprescindibles en la disponibilidad de infraestructura, se requerirán inversiones importantes durante un largo periodo de tiempo. El desafío es de tal magnitud que será imposible que pueda ser realizado exclusivamente por parte del sector público. En este marco, cobra importancia el impulso de un amplio abanico de formas de cooperación entre los sectores público y privado.

En muchos países, la asociación público-privada y las concesiones han sido idóneos instrumentos para fortalecer la capacidad de generación de infraestructura. En la región, se destacan las experiencias llevadas adelante recientemente por Chile y Brasil, países que han desarrollado diferentes formas de cooperación y complementación entre el sector público e inversores privados para poner en marcha una amplia gama de proyectos de inversión en infraestructura, lo que ha generado cambios relevantes para la localización de inversiones por parte de actores privados. El desarrollo de experiencias de este tipo en Paraguay requiere mejorar aspectos fundamentales de los marcos jurídicos existentes. En particular, requerirá innovaciones en los sistemas de contratación del sector público con el privado y el desarrollo de instrumentos que mitiguen los riesgos fiscales inherentes a este tipo de iniciativas. En este caso vuelven a adquirir peso los desafíos institucionales vinculados al fortalecimiento de los marcos regulatorios para el desarrollo de estas prácticas.

Las actuales *estructuras de la propiedad* y de la *distribución del ingreso* implican obstáculos importantes para promover el Crecimiento Económico con Inclusión Social. Se deben poner en práctica acciones orientadas a la difusión del poder y a la creación de oportunidades para todos los sectores de la sociedad. La desigualdad económica y social del Paraguay se apoya en una elevada concentración de los recursos y del poder económico en un reducido número de actores. El grado de desigualdad es de tal mag-

nitud que se convierte en la mayor restricción al crecimiento económico en Paraguay²⁰.

El *nivel* y la *estructura del gasto público* imponen, asimismo, restricciones para la implementación de un proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social. La extremadamente baja participación del gasto público en la estructura del PIB impide la provisión suficiente de bienes y servicios públicos fundamentales, y limita la expansión de la inversión pública. Es por eso que una estrategia que no se plantee, desde las propias instancias de diseño, la elevación gradual pero significativa del gasto público en áreas sociales, será incapaz de asegurar un crecimiento sostenido y de hacer aportes relevantes para la mejora en la calidad de vida de las grandes mayorías nacionales.

El despliegue de una estrategia de este tipo requerirá el fortalecimiento de políticas sociales capaces de alcanzar a amplios segmentos de la población. Para la puesta en marcha de estas iniciativas deberá disponerse de recursos adicionales para el fortalecimiento de la educación, para la mejor atención de salud de la población y para promover el acceso a la vivienda. Esto sólo será posible si se alcanzan elevados niveles de crecimiento económico y si se ponen en práctica mecanismos adecuados para aumentar los recursos del Estado a fin de financiar el gasto público social.

Las políticas orientadas a instalar en Paraguay un proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social deben asegurar la *estabilidad macroeconómica* y *financiera* así como la *cohesión social*. Esto se convierte en un pilar básico de la estrategia, ya que los actores con capacidad de invertir y tomar riesgos deben disponer de un horizonte predecible y amplio que favorezca la toma de decisiones de largo plazo. Las expectativas sobre la trayectoria futura de las principales variables, que determinan la rentabilidad esperada de los proyectos, así como la existencia de un marco social estable, caracterizado por bajos niveles de conflictividad, son los soportes esenciales de la plataforma sobre la cual se desplegará la estrategia de crecimiento.

Existen actividades que han mostrado comportamientos dinámicos muy importantes y por perio-

²⁰ Véase, PNUD Paraguay (2008), op. cit.

dos prolongados, como el crecimiento registrado en el cultivo de la soja. Esto se explica por la aptitud de los recursos naturales para esta producción, por los niveles de precios internacionales que aseguraron altos niveles de rentabilidad en este tipo de negocio y porque su expansión no requirió un desarrollo de la infraestructura sofisticada ni utilizó recursos humanos altamente capacitados y porque esta experiencia de la soja pudo beneficiarse con las inversiones realizadas en la hidrografía, que viabilizaron la comercialización internacional de la producción con costos de transporte razonables. Pero, en general, las restricciones y obstáculos ubican a Paraguay en una situación poco favorable en materia de competitividad para instaurar un proceso de Crecimiento Económico con Inclusión Social.

Esto es percibido tanto por actores internos como desde el exterior. La percepción desde el ámbito internacional queda de manifiesto cuando se considera que, a principios del actual periodo de gobierno, Paraguay se encontraba en el lugar 121 entre los 131 países incluidos en el Índice de Competitividad elaborado anualmente por el Foro Económico Mundial²¹. Durante la última década, el Paraguay ha estado ubicado sistemáticamente entre el 10% de los países peor posicionados en esta materia a nivel mundial, superado en todas las mediciones por la mayoría de los países de la región. En 2004-2005, Paraguay se encontraba en la posición 100 entre 104 países incluidos en la medición. En 2001-2002, se ubicaba en el lugar 72 entre 75 países. El Índice de Competitividad toma en cuenta información sobre aspectos de las economías que influyen sobre la capacidad de competir en el ámbito internacional²². Las mayores debilidades de Paraguay, en términos de competitividad, se encuentran en la institucionalidad pública, la infraestructura física, el avance tecnológico y la innovación.

La posición de Paraguay en lo que refiere al clima de negocios refleja, también, el tipo de obstáculos que enfrenta el país para impulsar inversiones. La organización Transparencia Internacional elaboró un indicador, denominado Índice de Percepción de Corrupción, que aporta información sobre varios aspectos que influyen sobre el clima de negocios²³. En el año 2007, el Paraguay ocupaba el lugar 138 entre los 179 países sobre los cuales Transparencia Internacional elaboró el Índice de Percepción de Corrupción. En orden decreciente de importancia, en términos de impedimentos para hacer negocios, el Índice de Percepción de la Corrupción incluye datos sobre corrupción, inestabilidad de las políticas, eficacia de la burocracia estatal, acceso al financiamiento, calificación de la mano de obra y adecuación de la oferta infraestructura.

III. OBJETIVOS Y PILARES DE LA ESTRATEGIA

El *objetivo principal* es mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones. Para alcanzarlo el gobierno se propone orientar las acciones para lograr los siguientes *objetivos estratégicos*:

- **Proseguir el crecimiento económico** pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos, diversificando las exportaciones para una más estable inserción internacional de la economía, manteniendo los equilibrios macroeconómicos fundamentales.
- **Fortalecer las instituciones del Estado** para mejorar la eficacia de las políticas públicas, elevar la calidad de los servicios públicos y poner en marcha un sistema estable de reglas del juego que ofrezca garantías jurídicas a las personas y a las inversiones.
- **Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales**, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema.

21 Este dato corresponde al periodo 2007-2008 y se encuentra publicado en "The Global Competitiveness Report", World Economic Forum (WEO).

22 Los datos relevados incluyen información sobre el funcionamiento de instituciones fundamentales de la economía y la sociedad, la disponibilidad de infraestructura, la solidez de la situación macroeconómica, la calidad de los servicios de salud y la situación de la educación primaria. Estas dimensiones reflejan los requisitos básicos de la competitividad de los países. El índice toma en cuenta, asimismo, información sobre la educación superior, la eficiencia de los mercados de bienes, la situación de los mercados financieros, la disponibilidad de tecnologías, el tamaño del mercado, la sofisticación de los negocios y la innovación.

23 El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) analiza las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 179 países y territorios. El IPC es un índice compuesto basado en 14 encuestas de opinión de expertos, clasificando a los países en una escala de cero a diez, donde el cero indica altos niveles de corrupción percibida y el diez, niveles bajos.

- Alentar la **diversificación de la estructura productiva**, preservando el medio ambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país.
- Impulsar la **participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía** para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva.
- **Armonizar y coordinar las acciones del gobierno** para apoyar el desarrollo regional descentralizado.

El logro de estos objetivos debe apoyarse en los siguientes ocho pilares:

- I. Mantener **políticas macroeconómicas** consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas.
- II. Desarrollar un **sistema financiero** sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones.
- III. Mejorar las **empresas públicas** mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente.
- IV. Modernizar la **administración pública** orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos.
- V. Realizar una **reforma agraria integral** con reactivación de la agricultura familiar.
- VI. Impulsar el desarrollo de la **infraestructura**.
- VII. Fortalecer la **competitividad** y mejorar el clima de negocios e inversión.
- VIII. Generar **empleo y luchar contra la pobreza** y contra toda forma de exclusión social.

- I. **Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas**

Mantener los equilibrios monetarios y fiscales constituye un requisito básico para asegurar la estabilidad de la economía y, por ende, es un aspecto esencial para estimular la inversión, generar empleo de calidad y reducir los niveles de pobreza. La coherencia de las políticas macroeconómicas y financieras no asegura, por cierto, el cumplimiento de los objetivos estratégicos ambiciosos como los planteados, pero es una condición necesaria para alcanzarlos. Abundante evidencia internacional demuestra que sin acciones coherentes en esta materia no pueden concretarse mejoras duraderas en la economía y en la sociedad.

En materia macroeconómica los objetivos específicos son:

- Elevar la tasa de crecimiento promedio a largo plazo al 5% anual.
- Asegurar el equilibrio financiero de las cuentas públicas y mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública.
- Incrementar la presión tributaria, impulsando mejoras en la eficiencia de la administración, asegurando mayor transparencia en los procedimientos y avanzando hacia la adecuación impositiva.
- Mejorar el nivel y la calidad del gasto público para fortalecer acciones y programas que contribuyan a reducir la pobreza extrema.
- Ampliar y mejorar la calidad y la eficiencia de los proyectos de inversión pública.
- Explicitar los subsidios encubiertos y reorientarlos en función de las prioridades económicas y sociales establecidas por el gobierno.
- Controlar la inflación, manteniendo la tasa de crecimiento de los precios en el rango de un dígito; promover el desarrollo estable del sistema financiero, actuando oportunamente ante situaciones de riesgo o fragilidad.
- Implementar un sistema de pagos seguro y eficiente.

Acciones y medidas

- 1.1 Acordar con el Congreso Nacional sobre temas presupuestarios, con el propósito

de armonizar las decisiones parlamentarias con las prioridades económicas y sociales fijadas por el gobierno, en un marco de la disciplina fiscal y financiera. Los acuerdos deben incluir: (i) regionalizar algunos gastos sociales (educación, salud y combate a la pobreza); (ii) evitar modificaciones de las propuestas de gastos salariales realizadas por el Poder Ejecutivo, (iii) evitar la aprobación de gastos sin la correspondiente dotación de los recursos necesarios para su financiamiento, los que deberán ser identificados y asegurados por Mensaje del Poder Ejecutivo; (iv) agilizar la aprobación de préstamos y donaciones, en particular aquellos para hacer frente a las emergencias y urgencias.

- 1.2 Aprobar una ley marco de endeudamiento público, en la que se definan los topes máximos anuales de la deuda. Los topes deben estar fijados en función de la capacidad de pago del Estado y ofrecer un marco adecuado para la gestión eficiente de la deuda pública por el Poder Ejecutivo.
- 1.3 Acordar con el Congreso Nacional iniciativas que permitan el reordenamiento de agencias gubernamentales, la fusión de instituciones públicas y el fortalecimiento de la regulación financiera.
- 1.4 Fortalecer financieramente al Banco Central de Paraguay (BCP) a través de la consolidación de las deudas que mantiene el sector público. Para ello, aprobar una ley para la cobertura del déficit patrimonial del BCP por parte del Ministerio de Hacienda.
- 1.5 Elaborar un Proyecto de Ley sobre reforma de la organización del Estado en lo que refiere a responsabilidades del área económica, mediante el cual se reduzcan las superposiciones organizativas y se promueva una mayor coordinación y eficiencia en la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas en las principales categorías del gasto público, con especial énfasis en los sectores económico y social.
- 1.6 Elaborar un Programa Macroeconómico y Financiero del Gobierno compatible con el marco macroeconómico de mediano plazo, a ser revisado semestralmente para asegurar y ajustar la coherencia entre las orientaciones, así como las acciones de las políticas fiscal y monetaria en las diferentes situaciones.
- 1.7 Mejorar los procedimientos utilizados para la recaudación de impuestos a efectos de reducir la evasión y contribuir a la equidad del sistema tributario. Establecer ajustes en la estructura impositiva para asegurar los ingresos tributarios que sostienen la política de gastos e inversiones del Estado. Establecer mecanismos de retenciones obligatorias del IMAGRO. Estimar los niveles de evasión en los principales impuestos nacionales y establecer un programa de reducción de la evasión con metas anuales preestablecidas.
- 1.8 Modernizar la gestión del gasto público, introduciendo los ajustes necesarios en la normativa para crear una Cuenta Única del Tesoro, lo que permitirá reducir el número actual de cuentas bancarias de la Administración Central y facilitará el mejor uso de los saldos de los depósitos del Tesoro en el Banco Central del Paraguay.
- 1.9 Reformar la Ley de Administración Financiera, en lo que se prevean el cierre de cuentas bancarias, la introducción de mejoras en la contabilidad, y la asignación de funciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- 1.10 Modernizar el sistema de compras públicas, mediante la introducción de mejoras en la eficiencia y la certificación de calidad de sus procesos.
- 1.11 Implementar un sistema transparente de monitoreo del uso de los recursos provenientes de las empresas hidroeléctricas binacionales (Itaipú y Yacretá).
- 1.12 Mejorar los procesos de regulación integral de la administración, el gerenciamiento y la explotación de los bienes del Estado.
- 1.13 Crear un Sistema Nacional de Inversión Pública con funciones y responsabilidades definidas para las etapas de preinversión, programación, elaboración del pre-

supuesto, ejecución y evaluación de los proyectos.

- 1.14 Diseñar un plan para el análisis y seguimiento de los aspectos económicos y financieros de las concesiones e inversiones públicas en las que el Estado se asocia con el sector privado.
- 1.15 Definir la meta de inflación a mediano y largo plazo en el 5% anual, asegurando la coordinación entre las acciones de la política monetaria y la política fiscal.
- 1.16 Profundizar los mercados financieros internos para dotar de mayor eficacia a las acciones de política monetaria, mejorando los canales a través de los cuales actúa esta política. Desarrollar el mercado de cobertura cambiaria, reduciendo las intervenciones del Banco Central del Paraguay en el mercado de cambios; impulsar el mercado de dinero de corto plazo para mejorar la gestión de liquidez por parte de las instituciones del sistema financiero.
- 1.17 Adecuar los procesos de supervisión bancaria y financiera en función de las nuevas técnicas y tecnologías disponibles. Confeccionar indicadores que permitan contar con información oportuna a la autoridad supervisora, incorporando sistemas y procedimientos que generen información sobre eventuales situaciones de riesgo en las entidades financieras supervisadas.
- 1.18 Fortalecer el Sistema de Garantía de Depósitos.
- 1.19 Ampliar la cobertura de riesgos financiero, elaborar proyectos de ley para actualizar el marco jurídico en que opera el sector de seguros, definir la obligatoriedad del seguro de accidentes de tránsito contra terceros y evaluar la factibilidad para desarrollar seguros sociales que extiendan los sistemas de cobertura a riesgos de orfandad, desempleo y rendimientos agrícolas.
- 1.20 Bancarizar y promover un mayor acceso a los servicios financieros formales por parte de la población integrando sistemas de pago de bajo valor, de modo a reducir los costos de transacción y alcanzar a

las comunidades remotas, promoviendo la competitividad del sistema financiero y la educación económica y financiera de la población.

- 1.21 Modernizar el marco legal y la regulación del Sistema de Pagos, Depositaria Central de Valores, Compensación y Liquidación de Valores.

II. Desarrollar un sistema financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones

Uno de los aspectos más importantes de una estrategia de Crecimiento Económico con Inclusión Social es promover el acceso al financiamiento de todos los actores de la economía.

La situación actual en Paraguay en el sector financiero plantea una serie de desafíos para el éxito de esta estrategia. El comportamiento de los bancos y las instituciones financieras se caracteriza por la existencia de elevados niveles de liquidez y una elevada concentración de los depósitos y créditos en el corto plazo. Los diferenciales entre las tasas de interés de los depósitos y de los créditos ponen de manifiesto las ineficiencias del sistema y la escasa competencia existente entre los intermediarios financieros. Los problemas de acceso al crédito se manifiestan de manera más evidente en el sector de las micro y pequeñas empresas y en las líneas de financiamiento para la adquisición de viviendas. La gestión de las instituciones financieras públicas ha sido, en general, poco eficiente y no ha jugado un papel clave en la oferta de crédito hacia los sectores que presentan mayores dificultades de acceso. La principal institución financiera estatal, el Banco Nacional de Fomento, apenas se diferencia en su operativa del resto de los bancos que integran el sistema.

La actividad de las cooperativas financieras se encuentra bastante extendida en la economía paraguaya. La concentración de la intermediación financiera realizada por las cooperativas también presenta un grado elevado. Las 20 principales cooperativas manejan aproximadamente el 90% de los activos del sector.

El mercado de valores en Paraguay opera con un reducido número de instrumentos financieros, fundamentalmente bonos, y es poco profundo. A esto se suma el escaso desarrollo del mercado monetario y de capitales. Además en el mercado de valores se observa una casi nula participación de los inversionistas en infraestructura y en la construcción de viviendas.

El éxito de una estrategia que promocióne el acceso al financiamiento requiere introducir transformaciones estructurales y reformas profundas en el sistema de crédito. Éstas deben buscar la ampliación de los servicios prestados y conseguir que los mercados financieros operen de manera más eficiente, competitiva y transparente. Así es la orientación fundamental de una estrategia que pretenda que los productos de la intermediación financiera alcancen a la mayoría de la población.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas y acciones en esta materia son:

- Mejorar el funcionamiento del sistema financiero, buscando la expansión de la cantidad y la calidad de los servicios prestados, asegurando la solidez de las empresas que participan en el mercado.
- Desarrollar instrumentos de ahorro y crédito de mediano y largo plazo, permitiendo que el sistema financiero provea financiamiento a proyectos de inversión e impulse el desarrollo del país y la generación de empleo.
- Impulsar el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Generar mecanismos diferenciados para el acceso al financiamiento de diferentes tipos de empresas.
- Proteger al consumidor de prácticas abusivas realizadas por los intermediarios financieros.

Acciones y medidas

- | | | |
|--|-----|---|
| <p>1.1 Promover líneas de financiamiento específicas para proyectos e iniciativas que impulsen la modernización empresarial o que supongan inversiones en infraestructura.</p> | 1.2 | Establecer un marco normativo adecuado para las actividades que operan en el segmento de las microfinanzas, considerando las particularidades y especificidades del sector. |
| | 1.3 | Perfeccionar un marco que regula la operativa de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de acuerdo a los estándares internacionales, prestando especial atención al esquema de regulación de las cooperativas que orientan su actividad preferentemente hacia el microcrédito. |
| | 1.4 | Fortalecer las instituciones y capacitar a los recursos humanos del INCOOP. |
| | 1.5 | Crear un Programa de Financiamiento a Cooperativas a través de la Agencia Financiera de Desarrollo orientado al microcrédito rural y a las cooperativas de producción. |
| | 1.6 | Crear un Programa de Financiamiento de Cadenas Productivas Cooperativo, que se especialice en el financiamiento de la actividad de pequeñas empresas cooperativas que contratan con las grandes cooperativas de producción. |
| | 1.7 | Desarrollar una normativa apropiada para favorecer los derechos de los inversores, buscando la participación de inversores institucionales en el mercado de capitales, a través de la introducción de normativas basadas en las mejores prácticas y estándares internacionales y de una nueva infraestructura para la operativa del mercado de valores. |
| | 1.8 | Reestructurar el sistema financiero público de primer piso y el sistema de apoyo a los pequeños productores urbanos y rurales. Desplegar acciones para las entidades financieras del Estado basadas en un tratamiento diferencial de los distintos tipos de servicios afectados y de los respectivos riesgos inherentes a su prestación. |
| | 1.9 | Regular plenamente al Banco Nacional de Fomento con la legislación y la regulación bancaria vigente. Esta institución tendrá un ámbito de actuación acotado en materia de gestión y se guiará por los principios in- |

ternacionalmente aceptados para la administración de empresas de intermediación financiera. Se especializará en el crédito orientado a apoyar la producción tanto de las pequeñas y medianas empresas como de la Agricultura Familiar Consolidada, utilizando las tecnologías más modernas disponibles. Esta institución será el centro del sistema de cobros y pagos nacionales, dada su tecnología de comunicación y su presencia en todo el país. Buscará incrementar la bancarización de la economía, apoyada en su amplia red de sucursales.

- 1.10 Diversificar las fuentes de recursos de la Agencia Financiera de Desarrollo, tramitando fondos adicionales ante organismos multilaterales de créditos y recurriendo a emisiones en el mercado de capitales. Asimismo, desarrollar nuevos productos y adaptar los ya existentes a las necesidades de los clientes finales, principalmente aquellos que estén orientados a financiar proyectos en sectores competitivos y con potencial de crecimiento.
- 1.11 Modernizar al Crédito Agrícola de Habitación reorientando su actividad para priorizar la asistencia técnica y financiera apropiada a los productores más pobres. Su actividad principal estará concentrada en la promoción de la inversión productiva y en la financiación a pequeños productores rurales y urbanos, actuando bajo estrictos principios de eficiencia, transparencia y sostenibilidad ambiental. Igualmente, apoyará la progresiva incorporación de sus clientes al sistema financiero bancario.
- 1.12 Canalizar subsidios a través del CONAVI para satisfacer la demanda de viviendas de parte de los sectores menos favorecidos de la población. Además, el CONAVI ejecutará programas de mejoramiento de la comunidad, atendiendo a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, además de los pueblos originarios.
- 1.13 Promocionar el financiamiento de obras de infraestructura y viviendas a través de modernos instrumentos que faciliten la participación conjunta de entidades públicas y privadas (tanto nacionales como extranjeras) en los proyectos.

III. Mejorar las empresas públicas mediante una gestión profesional, más eficiente y transparente

Transformar las empresas públicas, promoviendo una gestión profesional más eficiente y transparente, constituye una de las prioridades de la estrategia de crecimiento económico del gobierno. La situación de partida muestra que no existe separación clara de la formulación de las políticas dirigidas a los sectores en que actúan las empresas, la ejecución de estas políticas y la regulación de los mercados. Los marcos regulatorios en telecomunicaciones, agua y saneamiento tienen serias limitaciones en su funcionamiento y faltan marcos de regulación para los otros servicios públicos. Resulta imprescindible que se concreten avances en materia de defensa de la competencia y de los derechos de los consumidores.

Las empresas públicas carecen de una estrategia de inversión de mediano plazo que contribuya a ampliar la cobertura y a mejorar la calidad de los bienes y servicios que suministran. Algunas de ellas presentan situaciones patrimoniales y financieras extremadamente delicadas. El presupuesto público no está en condiciones de asistir las financieramente ni puede aportar los recursos necesarios para la expansión de las inversiones. La actual situación de las empresas representa riesgos fiscales potenciales que deben ser mitigados a través de reformas sustanciales en el sistema de gobierno de las empresas.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Recuperar el control de las empresas públicas por parte de la Administración Central.
- Incrementar la cobertura de los servicios prestados por las empresas y mejorar la calidad de los mismos.
- Fortalecer la gestión empresarial y financiera de las empresas públicas.
- Explicitar los subsidios encubiertos en los precios de los servicios públicos.
- Incorporar al sector privado en los proyectos de inversión de las empresas públicas a través de mecanismos como concesiones, terceriza-

ciones u otras formas de asociación público-privado.

Acciones y medidas

- 1.1 Crear el Consejo de Empresas Públicas, que tendrá a su cargo la coordinación y el control de las decisiones económicas y financieras de las empresas públicas de acuerdo con las orientaciones de política económica del Poder Ejecutivo.
- 1.2 Desarrollar un acuerdo interministerial para la definición de la política del gobierno en términos de regulación, control del Estado y gobernabilidad corporativa de las empresas públicas.
- 1.3 Crear un holding de empresas públicas que aporte soluciones para mejorar el gobierno corporativo de las empresas públicas, rediseñar mecanismos de evaluación de gestión, generar un sistema de planificación de inversiones y estudiar la situación patrimonial y financiera de las empresas públicas.
- 1.4 Crear un ente regulador consolidado e independiente que regule las tarifas y fiscalice los estándares de calidad de servicios en los sectores eléctricos, hidrocarburos, telecomunicaciones y agua.
- 1.5 Establecer un marco institucional en el cual el Poder Ejecutivo, a través del Consejo de Empresas Públicas, (i) tenga bajo su órbita la formulación de las políticas de energía, agua, saneamiento, cemento y telecomunicaciones; (ii) asegure que las empresas serán las responsables de prestar los servicios dentro de los marcos regulatorios vigentes y de los lineamientos políticos del gobierno; y (iii) prevea la existencia de órganos técnicos e independientes de regulación que velen por la calidad de los servicios e impidan prácticas anticompetitivas.
- 1.6 Realizar proyectos de inversión de las empresas públicas con el sector privado a través de mecanismos de concesión, tercerización u otras formas de asociación.

IV. Modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos

El desorden en la Administración Pública manifiesta la debilidad institucional del país y constituye un obstáculo que enfrenta el gobierno para llevar adelante las reformas y transformaciones que el país requiere.

Hay superposición de funciones entre varias instancias y áreas en las cuales no está definido de cual órgano del Estado dependen. La lógica "prebendaria" en la selección de los recursos humanos y en la promoción del personal está extendida y sustituye al concurso como mecanismo de acceso y promoción de los funcionarios en los distintos estamentos de la organización del Estado. Las actividades gerenciales en el sector público carecen de prestigio social y se encuentran mal remuneradas.

La negociación salarial en la Administración Central se encuentra fragmentada y, en muchos casos, se lleva adelante sin la participación de la Secretaría de la Función Pública y sin que se tenga en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el Ministerio de Hacienda. Los marcos jurídicos de la materia son débiles y dan paso a acciones de inconstitucionalidad por parte de los funcionarios, lo que genera incertidumbre en la gestión.

La Administración Central del Estado Paraguayo requiere una profunda revisión de su organización para adecuar su estructura y su funcionamiento a los criterios aceptados de administración pública. Para promover un sector público que oriente sus actividades hacia los usuarios y beneficiarios de sus acciones hay que realizar transformaciones sustantivas en varias instituciones y cambiar radicalmente las políticas y procedimientos sobre los recursos humanos y materiales.

Los objetivos específicos en esta materia son:

- Ordenar la Administración Pública para mejorar el diseño y la ejecución de las políticas públicas y lograr una mayor coordinación entre las distintas instancias del sector público.
- Fortalecer y jerarquizar las capacidades gerenciales en las diferentes áreas del Estado.

- Mejorar el control de la gestión financiera y patrimonial en el sector público para prevenir, detectar y perseguir los actos de corrupción
- Impulsar la profesionalización gradual del servicio civil, estableciendo un cuerpo de funcionarios en los que primen los méritos y la honestidad, que cuentan con la suficiente capacitación y motivación para alcanzar resultados. A este cuerpo profesional se accederá **solamente** por concurso abierto tanto a funcionarios como a no-funcionarios.
- Promover la mayor eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos humanos del Gobierno Central.

Acciones y medidas

- 1.1 Coordinar en forma efectiva las instituciones del Estado involucradas en la ejecución de las políticas y los programas definidos como prioritarios por el Poder Ejecutivo.
- 1.2 Publicar en forma regular los lineamientos de Estrategia de Administración Presupuestaria de Recursos Humanos, incluyendo las propuestas orientadas al fortalecimiento de las capacidades para evaluar las necesidades de gastos de personal a ser incluido en el Presupuesto.
- 1.3 Fortalecer la administración de los recursos humanos del Gobierno Central. Se hará un Plan de Seguimiento de la implementación del Decreto 12.255 del 16 de mayo de 2008 que incluirá un mecanismo de monitoreo de las necesidades de personal de las distintas unidades ejecutoras, estimaciones trimestrales de puestos cubiertos por funcionarios de planta, un análisis de la calidad de los procedimientos de selección de personal adoptados y un indicador de rotación del personal.
- 1.4 Centralizar la negociación salarial con los funcionarios del sector público en el Ministerio de Hacienda y en la Secretaría de la Función Pública en representación del Poder Ejecutivo, como sus únicos canales formales.
- 1.5 Focalizar las medidas tendientes a la profesionalización de la gerencia pública en

ámbitos claves del Estado, tales como la Administración Financiera, las Contrataciones, los Recursos Humanos y la Auditoría.

- 1.6 Fortalecer las instancias de control de los actos administrativos, tales como Procuraduría General de la República, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas, estableciendo mecanismos de coordinación y control cruzado de la información obtenida por cualquiera de ellos.
- 1.7 Crear la carrera del servicio civil, basada en el mérito y en la evaluación del desempeño. Al servicio civil se podrá acceder únicamente por concurso abierto a funcionarios y no-funcionarios.
- 1.8 Promocionar el gobierno electrónico a efectos de garantizar la celeridad, eficiencia, transparencia, publicidad y legalidad de los actos públicos.
- 1.9 Promocionar la descentralización de determinados servicios públicos y la revisión de los procedimientos administrativos. Avanzar en la desburocratización y en la simplificación de los trámites que los ciudadanos y las empresas realizan frente a la Administración Pública, transfiriendo responsabilidades hacia los gobiernos comunales y departamentales.

V. Realizar una reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar

El sector campesino y la agricultura familiar son los colectivos de la producción que más sufren la exclusión de los beneficios de la expansión de la economía y la falta de acceso a la tierra para trabajar y afincar a sus familias en el medio rural. Una estrategia de Crecimiento Económico con Inclusión Social debe priorizar a estos sectores y asegurar su participación en los frutos del crecimiento.

La especialización productiva de la economía paraguaya juega un papel importante para explicar la exclusión de la población vinculada a la agricultura familiar. Paraguay tiene una elevada

proporción de su base agropecuaria orientada a la producción de granos y carne. Estas actividades están concentradas en segmentos fuertemente capitalizados de productores. En contraposición, los sectores mayoritarios de pequeños agricultores presentan serias dificultades para insertarse en los mercados. Cerca de la mitad de las unidades campesinas se encuentra en un proceso de desarticulación productiva, por debajo del nivel de producción necesario para ser económicamente viables.

La desarticulación de la estructura productiva del sector convive con una desarticulación de las políticas aplicadas al sector. Desde inicios de la década de los '90, el Ministerio de Agricultura y Ganadería experimenta un paulatino y persistente proceso de involución institucional, deterioro de sus capacidades de gestión administrativa y de liderazgo, junto a una progresiva pérdida de recursos humanos capacitados.

El objetivo central de la Reforma Agraria Integral es avanzar hacia una estructura de la producción agropecuaria más equilibrada, que fortalezca el papel de la Agricultura Familiar como proveedora de alimentos, garantice la soberanía y seguridad alimentaria, logre una mejor articulación entre las economías locales y promueva el arraigo territorial, social y cultural de la población rural. La Reforma Agraria es, además, un instrumento para promover la capacidad de competencia en los mercados internacionales y para diversificar la estructura productiva del sector agropecuario.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Implementar la Reforma Agraria Integral con un papel activo del Estado y con la participación de los sectores de la Agricultura Familiar y la Agricultura Empresarial.
- Fortalecer la competitividad de la Agricultura Familiar y jerarquizar su papel como proveedora de alimentos.
- Promover la participación del sector campesino, a través del fortalecimiento del tejido social y comunitario.
- Crear fuentes de información actualizadas sobre la producción y las características estructurales de las explotaciones agropecuarias a nivel nacional.
- Fortalecer las capacidades de los servicios del Ministerio de Agricultura y Ganadería en todas las organizaciones que están bajo su responsabilidad y que hoy funcionan de manera descoordinada.
- Promover el arraigo territorial, social y cultural de los pueblos indígenas.

Acciones y medidas

- 1.1 Regularizar progresivamente la tenencia de la tierra y mejorar el sistema de registro de la propiedad. Crear un sistema de asistencia a los asentamientos y habilitación de nuevas colonias. Estas acciones serán reforzadas con el desarrollo de infraestructura vial y con el acceso a los servicios públicos básicos.
- 1.2 Desarrollar una nueva institucionalidad dirigida desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería orientada a la racionalización y mejora de las capacidades del Estado para diseñar e ejecutar las políticas para la Agricultura Familiar y para la Reforma Agraria Integral.
- 1.3 Mejorar las capacidades de negociación y ejecución de operaciones de crédito y cooperación técnica apoyadas por las Instituciones Financieras Internacionales y por agencias de cooperación que asisten al país en proyectos agropecuarios.
- 1.4 Crear una mesa de diálogo y negociación sobre políticas públicas en el medio rural que será el instrumento para que el gobierno y las organizaciones sociales aborden temas de interés para el sector, de acuerdo a pautas dictadas por el Equipo Económico Nacional y a los recursos disponibles en el Presupuesto General de la Nación.
- 1.5 Fortalecer los sistemas de información de mercado de los principales rubros de la producción agropecuaria.
- 1.6 Capacitar técnicos y productores de la Agricultura Familiar en agronegocios.

- 1.7 Establecer normas estandarizadas para la comercialización por los diferentes rubros del sector.
- 1.8 Desarrollar cadenas de valor orientadas a los mercados interno y externo.
- 1.9 Promover centros privados que brinden servicios para la comercialización de los productos.
- 1.10 Fortalecer el sistema de asistencia técnica para la Agricultura Familiar y para el sector campesino.
- 1.11 Crear un Registro Nacional de la Agricultura Familiar.
- 1.12 Promover organizaciones de productores para transferencia de tecnología y asistencia técnica a través de comités de base y organizaciones de segundo grado, que aseguren su fortalecimiento.
- 1.13 Capacitar comités beneficiarios para dar seguimiento a la ejecución de microproyectos.
- 1.14 Otorgar asistencia financiera y disponibilidad de recursos adicionales para expandir el crédito de manera oportuna a la Agricultura Familiar.
- 1.15 Fortalecer las capacidades de asesoramiento técnico y transferencia tecnológica.
- 1.16 Promover la asociatividad y concreción de alianzas estratégicas entre campesinos y agricultores familiares, bajo diferentes formas organizativas (ayuda mutua, emprendimientos comunitarios, etc.).
- 1.17 Realizar el Censo Agropecuario Nacional y la actualización anual de los datos sobre la producción agropecuaria (agrícola y ganadera) a nivel nacional. Contar con información adecuada, proveniente de encuestas, sobre los niveles de producción de los diversos rubros de la producción y sobre las características estructurales de las explotaciones del sector.
- 1.18 Crear un Sistema de Información Geográfica que sirva para mejorar el diseño de las políticas y las acciones de apoyo que se desplieguen en áreas rurales.
- 1.19 Desarrollar las bases de información (cualitativa y cuantitativa) sobre características de la producción agropecuaria e impulsar el desarrollo de investigaciones por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- 1.20 Generar trabajos técnicos que sirvan de insumos para lograr mayor eficacia en las acciones de apoyo a la Agricultura Familiar y a la pequeña agricultura comercial.
- 1.21 Conformar equipos técnicos debidamente capacitados para satisfacer las necesidades de la población del sector agropecuario.
- 1.22 Fortalecer las capacidades de diagnóstico del laboratorio de SENACSA.
- 1.23 Mejorar el funcionamiento del sistema de atención veterinaria.
- 1.24 Fortalecer las instituciones educativas que ofrezcan capacitación técnica en áreas clave para el desarrollo agropecuario.
- 1.25 Preservar las antiguas colonias, adquirir tierras y dotarlas de infraestructura de servicios básicos para las comunidades indígenas. Se apoyará el desarrollo de una plataforma productiva acorde a la cultura de estas comunidades.

VI. Impulsar el desarrollo de la infraestructura

El crecimiento económico inclusivo del Paraguay requiere abordar el problema de la deficiencia de la infraestructura disponible. Las carencias en materia de infraestructura constituyen un obstáculo estructural para sostener tasas de crecimiento económico elevadas y sostenidas. Las actividades con condiciones para expandirse son las que tienen menos requerimientos en el uso de infraestructura.

En materia energética, Paraguay cuenta con una abundante capacidad de generación hidroeléctrica, pero presenta déficit en la transformación y distribución de la misma para hacer frente a la expansión de la demanda. El desarrollo de este sector requiere una gran expansión de la red de

alta tensión y la reducción las pérdidas técnicas de energía en las principales líneas de transmisión existentes. Uno de los aspectos críticos en materia energética es la necesidad de extender las redes de distribución a la población que habita el medio rural.

En el sector del transporte, Paraguay presenta una de las redes de carreteras menos desarrolladas de la región. La red vial tiene una extensión insuficiente en relación al tamaño del país y presenta problemas serios de mantenimiento. Para crecer en este plano es importante avanzar en la modernización y reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, actualizar la Política Nacional de Transporte, fortalecer las capacidades de planificación, disponer un Plan de Inversión plurianual y mejorar el marco regulatorio para la participación del sector privado en la construcción de infraestructuras a través de asociaciones público-privadas. Desafíos igualmente importantes son los relacionados con la construcción y el mantenimiento de caminos rurales y vecinales, la integración física con los países vecinos y el desarrollo del Plan Estratégico de Acceso al área metropolitana de Asunción.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Mejorar la capacidad de implementación de obras de infraestructura mediante la ampliación de recursos proveídos y la reducción del riesgo que asume el sector público en los proyectos de inversión, promoviendo el desarrollo de asociaciones público-privadas para la realización de inversiones en infraestructura y en la gestión de las mismas.
- Promover la realización de inversiones en transmisión y distribución de energía eléctrica, según un cronograma establecido.
- Fortalecer la gestión de la infraestructura vial para potenciar el transporte por carretera.
- Mejorar la infraestructura vial y asegurar el mantenimiento de la red según un calendario de procesos y ciclos estacionales de desgaste de la red.
- Mejorar la gestión institucional del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones con metas de ejecución presupuestarias prefijadas.
- Mejorar la Seguridad Vial actuando prioritariamente en las circunstancias de mayor riesgo registradas.

Acciones y medidas

- 1.1 Diseñar un Plan Estratégico de Infraestructuras en el cual se identificarán los proyectos prioritarios y, entre ellos, aquellos en los cuales es factible y conveniente recurrir a instrumentos de asociación público-privado.
- 1.2 Revisar y adecuar el régimen tributario para implementar proyectos de infraestructura realizados a través de asociaciones público-privadas en determinadas zonas del territorio nacional.
- 1.3 Alentar la creación de redes de proveedores compuestas por pequeñas empresas asociadas a los proyectos de inversión en infraestructura, en particular en la construcción y mantenimiento de caminos rurales.
- 1.4 Preparar un Plan Maestro de Transporte que identifique los cuellos de botella y las necesidades prioritarias del desarrollo vial.
- 1.5 Elaborar e Implementar un sistema de planificación de inversiones viales de largo plazo.
- 1.6 Cambiar el sistema de elaboración presupuestaria anual a un esquema plurianual, que evolucione progresivamente hacia un plan y presupuesto quinquenal.
- 1.7 Modernizar la gestión interna operativa del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- 1.8 Descentralizar la gestión vial en las redes de bajo tránsito (en convenio con los gobiernos locales).
- 1.9 Promocionar la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil en el diseño de planes viales.
- 1.10 Extender la red vial de rutas pavimentadas en 2.000 kilómetros.

- 1.11 Incrementar en 2.000 kilómetros la red de caminos mejorados (de todo tiempo, empedrado, enripiado, etc.).
- 1.12 Atender los 51.000 kilómetros de la red vial con mantenimiento priorizado.
- 1.13 Mantener el vial rutinario de 12.000 kilómetros a través de microempresas de las comunidades del área de influencia de los tramos.
- 1.14 Dar en concesión 807 kilómetros de la red vial pavimentada.
- 1.15 Implementar y consolidar el Plan Nacional de Seguridad Vial, con el propósito de disminuir el número de accidentes de tránsito, las muertes, los heridos y las pérdidas económicas que se producen por este motivo.

VII. Fortalecer la competitividad y la mejora del clima de negocios e inversión

La mejora de la capacidad competitiva y del clima de negocios impone desafíos importantes al Paraguay. Deben enfrentarse en un contexto económico de escaso dinamismo y con debilidades estructurales del aparato productivo, especialmente en el sector de la industria manufacturera. Las debilidades se ponen de manifiesto en la insuficiencia de oferta exportable, a pesar de los esfuerzos realizados recientemente para desplegar una estrategia de expansión de las exportaciones.

Las restricciones a la expansión de la producción exportable se encuentran estrechamente relacionadas con las debilidades competitivas y con la reducida capacidad gerencial que existe en las empresas, aun en aquellas que han mostrado un comportamiento dinámico durante los últimos años. Conspiran contra la inserción competitiva de las empresas paraguayas en los mercados regionales e internacionales los elevados niveles de informalidad local, la falta de una política que defienda y promueva la competencia y la ausencia de controles efectivos sobre la calidad de los productos exportados.

Para concretar cambios en el clima de negocios deben promoverse reglas de juego que incentiven el comportamiento emprendedor, la innovación y la búsqueda de nuevas oportunidades de negocios que penalicen las tradicionales conductas oportunistas y de búsqueda de rentas a través de medios no competitivos.

La promoción de la competitividad implica asegurar que las empresas accedan a los recursos productivos en cantidades y en calidad adecuadas. Por ello, resultan cruciales la disponibilidad de infraestructura, la existencia de mano de obra debidamente capacitada y el acceso fluido a las fuentes de financiamiento. Las carencias en estos planos afectan, por cierto, a todas las empresas, pero impactan de manera más negativa sobre las pequeñas y medianas.

El despliegue de acciones que pretenden aumentar las capacidades de las empresas y que conduzcan a una inserción competitiva en los mercados internacionales implica esfuerzos para el sector privado y para el sector público. Es necesario que se concreten mejoras de la oferta exportable, en cuanto a la calidad de los bienes y servicios exportados, aumentando el valor agregado y avanzando en la diferenciación de productos. Es igualmente relevante que se mejoren las condiciones de acceso a los mercados y que se trabaje para avanzar en la diversificación geográfica de los destinos de la producción exportable.

Una estrategia productiva de este tipo debe apoyarse necesariamente en un conjunto de políticas organizadas en una lógica matricial donde se combinan políticas horizontales, cuyos instrumentos se ponen al servicio de las empresas de todos los sectores de la economía, con políticas y programas sectoriales que concentren sus acciones en actividades definidas como prioritarias. Estas actividades deben ser elegidas por su impacto sobre el empleo, por la capacidad que tengan de mejorar la distribución del ingreso y por su contribución a la sustentabilidad ambiental.

Las cadenas productivas prioritarias en Paraguay son las vinculadas a la producción forestal, los lácteos, el sésamo, la stevia y otras hierbas medicinales, el sector hortofrutícola, la industrialización de cereales y oleaginosas (incluyendo los biocombustibles), la industrialización de carnes,

textil y algodón, siempre que sean realizadas con base en prácticas de producción más limpias.

Para mejorar la eficacia de sus acciones, estos programas suelen organizarse en mesas sectoriales de trabajo en las que se identifican políticas y medidas para incrementar la competitividad de una determinada cadena productiva.

Existen múltiples programas del sector público para apoyar el desarrollo productivo, cada uno de ellos cuenta con numerosos recursos técnicos, humanos y financieros. En algunos están funcionando mesas sectoriales que permiten identificar las necesidades específicas de los productores. Para su mejor funcionamiento, resulta fundamental que se definan procedimientos de acceso rápido a estos programas para las empresas beneficiarias y que se incluyan en los reglamentos operativos que las asignaciones de los beneficios deben realizarse en función de la relación de los resultados esperados en: (i) los objetivos generales de la política económica; (ii) la rentabilidad futura de los emprendimientos; (iii) la localización geográfica de la actividad; (iv) las prioridades del programa para el desarrollo del sector. Para avanzar en esta dirección es importante coordinar los esfuerzos de todos los organismos involucrados en los programas.

Los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Crecer con una producción más diversificada y con mayor nivel de industrialización.
- Lograr una inserción más efectiva de Paraguay en los mercados internacionales, resguardando los espacios ganados en los rubros competitivos y creando las condiciones para una ampliación de la oferta exportable.
- Fortalecer las MPYMES para lograr un aumento de la oferta productiva a los mercados locales e internacionales.
- Formalizar y regular el mercado facilitando la libre competencia y el control de calidad de los productos y servicios.
- Avanzar en la diversificación de los rubros exportables y de los destinos de las exportaciones.

Acciones y medidas

- 1.1 Elaborar e implementar una política de competitividad industrial y comercial, orientada a mejorar el clima de negocios en el Paraguay.
- 1.2 Desarrollar una estrategia de promoción de exportaciones basada en la identificación de los destinos actuales y de la demanda potencial que enfrentan los distintos sectores de la economía.
- 1.3 Elaborar un plan de fortalecimiento sectorial y regional de la oferta de todos los sectores, particularmente los prioritarios.
- 1.4 Diseñar programas de formación intensiva de recursos humanos basados en la demanda y las necesidades de las empresas.
- 1.5 Identificar potenciales inversionistas en los sectores priorizados y organización de misiones para promover inversiones.
- 1.6 Impulsar negociaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales orientadas a la apertura de nuevos mercados para la oferta exportable.
- 1.7 Crear un servicio de apoyo a las MPYMES, que tenga como función principal facilitar el acceso de estas empresas a los servicios de desarrollo empresarial.
- 1.8 Poner en marcha un sistema efectivo de protección de los derechos de propiedad intelectual.
- 1.9 Implementar el Plan Nacional de Lucha contra la Falsificación y la Piratería.
- 1.10 Promulgar una nueva ley de defensa de la competencia.
- 1.11 Elaborar un registro de proveedores de servicios, de acuerdo a las exigencias de los mercados internacionales.
- 1.12 Promocionar la educación para el consumo responsable y sensibilización sobre la necesidad de la implementación de oficinas integradas de atención al consumidor.
- 1.13 Fiscalizar el cumplimiento del rotulado y etiquetado de productos importados y na-

cionales, propiciando el Saneamiento del Sistema Comercial mediante el control de empresas.

- 1.14 Implementar la coordinación interinstitucional para combatir el comercio desleal, protegiendo al consumidor contra la provisión de productos que atenten contra su integridad física.
- 1.15 Crear un Registro Único de Beneficiarios de los programas públicos de apoyo al sector productivo. La existencia de éste permitirá evaluar el impacto de las políticas y programas.

VIII. Generar empleo y luchar contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social

La pobreza en Paraguay se encuentra estrechamente relacionada con las características del empleo y con las desigualdades existentes en la sociedad. La capacidad de generar empleo en cantidad y calidad adecuadas depende de manera crucial de la capacidad que tenga la economía de alcanzar y mantener elevados ritmos de crecimiento. La inserción en el mundo del trabajo no resuelve por sí los problemas de pobreza y exclusión social, pero resulta claro que la generación de empleo se convierte en una de las poleas fundamentales a través de las cuales se superan dichos problemas. La rápida expansión de la población y la estructura demográfica de la sociedad paraguaya hacen que la generación de empleo adquiera una importancia decisiva en una estrategia que se proponga disminuir la pobreza y la pobreza extrema.

Un proceso de crecimiento económico con inclusión social requiere que la economía sea capaz de generar empleos en aquellos sectores que ofrecen mayores posibilidades para el desarrollo de las capacidades individuales y para la reducción de las brechas que afectan a la población tradicionalmente excluida de los frutos del crecimiento económico en Paraguay. Desde esta perspectiva, el estímulo a la Agricultura Familiar y a las micro y pequeñas empresas adquiere especial relieve, ya que en estos sectores se concentran los colectivos sociales más vulnerables y numerosos. El desarrollo de estas unidades productivas y su mejor inserción en los mercados re-

presentan aspectos esenciales de una estrategia de crecimiento que pretenda mejorar la calidad de vida de todos los paraguayos.

Las acciones de promoción del empleo deben estar orientadas hacia la superación de tres problemas que tienen efectos importantes en el combate de la pobreza. El primero tiene que ver con las desigualdades de género. La forma de atacar estos problemas consiste en realizar acciones que promuevan igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que ataquen las raíces de la discriminación que padecen las mujeres en la sociedad paraguaya. El segundo problema está relacionado con las dificultades que tiene la economía paraguaya para ofrecer oportunidades de empleo a los segmentos etarios más jóvenes de la sociedad. Por último, a largo plazo, el aporte de la inserción en el mercado de trabajo a la reducción de la pobreza depende de que la población eleve sus niveles de educación y capacitación.

En este sentido, los objetivos específicos que orientan el diseño de políticas en esta materia son:

- Generar empleos de calidad, especialmente entre los segmentos de la población que encuentran mayores dificultades para conseguir empleo y mantenerlo (mujeres y jóvenes).
- Implementar políticas de igualdad de género que promuevan la disminución de las diferencias existentes en el mercado laboral.
- Disminuir el trabajo infantil en todas sus formas, pero fundamentalmente en las denominadas peores formas de trabajo infantil, situaciones de riesgo e insalubridad.
- Reducir en 10 puntos porcentuales los niveles de pobreza y la pobreza extrema, a través de la expansión del empleo.
- Mejorar los indicadores sociales, especialmente los incluidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Aumentar la calificación de los recursos humanos del país, con el incremento de la escolaridad.
- Disminuir las brechas en el acceso a servicios públicos entre el quintil más rico y el quintil

más pobre de la población, revirtiendo la tendencia actual.

- Focalizar políticas públicas en la promoción de iniciativas que demanden mano de obra y desarrollen mejores capacidades productivas de las MPYPES.
- Priorizar la generación de empleo y la contratación de MPYPES para la ejecución de proyectos de inversión pública (viales, aulas y puestos de salud), planes de construcción de viviendas y de mejoramiento de los barrios.

Acciones y medidas

- 1.1 Crear un organismo que tenga competencia para coordinar las acciones de todas las instituciones públicas vinculadas a la política de empleo.
- 1.2 Crear una oficina en el Ministerio de Hacienda para dar seguimiento al presupuesto destinado a la política social y de empleo.
- 1.3 Adecuar el marco jurídico de contrataciones del Estado para facilitar que las MPYMES y

la Agricultura Familiar puedan proveer bienes y servicios al sector público.

- 1.4 Reformar el sistema de formación técnica y capacitación laboral, orientando sus actividades en función de las demandas de capacidades por parte de las empresas.
- 1.5 Desarrollar planes de empleo para zonas y poblaciones específicas del país.
- 1.6 Crear un fondo de desarrollo territorial para financiar el desarrollo y mantenimiento de obras municipales y obras de infraestructura social y otras actividades intensivas en el uso de mano de obra.
- 1.7 Reordenar las instituciones y programas que cuentan con recursos para el combate contra la pobreza, unificando las funciones de planificación y evaluación y separándolas de la gestión de los programas.
- 1.8 Desarrollar programas de empleo específicos para promover el empleo juvenil y el apoyo a madres trabajadoras en condiciones de pobreza y programas específicos de empleo juvenil.