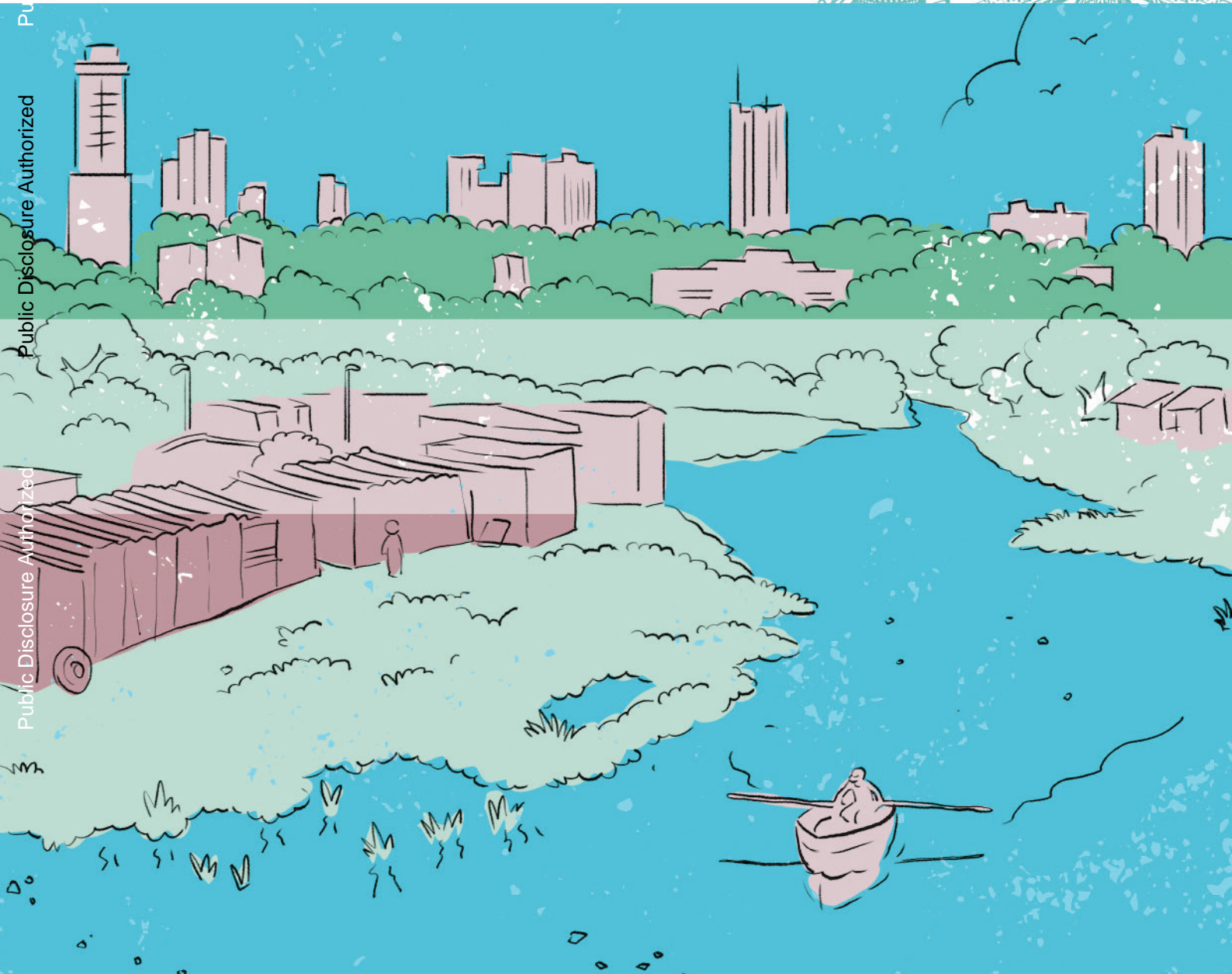


Evaluación de pobreza y equidad en Paraguay

Estrategias para potenciar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza

Octubre 2024



Evaluación de pobreza
y equidad en Paraguay.
Estrategias para potenciar
el crecimiento inclusivo y la
reducción de la pobreza

Copyright © 2024
El Banco Internacional de
Reconstrucción y Fomento

1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.
Teléfono: 202-473-1000
www.worldbank.org

Todos los derechos reservados
Primera edición en español:
octubre 2024

Este trabajo es un producto del personal del Banco Mundial con colaboraciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Mundial, la de sus directores ejecutivos ni de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la precisión de la información incluida en este trabajo. Nada de lo contenido en este documento constituirá ni será considerada una limitación o una renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están específicamente reservados. Este informe se ha elaborado con los datos disponibles a 1 de mayo de 2024.

Derechos y permisos

Este trabajo está disponible bajo la licencia Commons Attribution 4.0 IGO (CC BY 4.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Bajo la licencia Creative Commons Attribution, usted es libre de copiar, distribuir y adaptar este trabajo, incluso con fines comerciales, bajo las siguientes condiciones: Todas y cada una de las disputas que surjan en virtud de esta licencia que no puedan resolverse de manera amistosa deben ser sometidas a mediación, de acuerdo a las Reglas de Mediación WIPO vigentes en el momento que se publicó el trabajo. Si la solicitud de mediación no se resuelve dentro de cuarenta y cinco (45) días posteriores a tal solicitud, ya sea Usted o el Licenciente puede, de conformidad con una notificación de arbitraje comunicada por medios razonables a la otra parte, remitir la disputa a un arbitraje definitivo y vinculante que se llevará a cabo de acuerdo a las Reglas de Arbitraje UNCITRAL en vigencia en ese momento. El tribunal de arbitraje estará integrado por un solo árbitro y el idioma del procedimiento será el inglés a menos que se acuerde algo diferente. El lugar del arbitraje debe ser donde el Licenciente tenga su sede. Los procedimientos de arbitraje se llevarán a cabo de forma remota (por ejemplo, vía conferencia telefónica o presentaciones escritas) cuando sea posible o desarrolladas en las sedes del Banco Mundial en Washington, DC.

Atribución

Por favor citar este trabajo como se indica: Banco Mundial. (2024). Evaluación de Pobreza y Equidad de Paraguay: Estrategias para Potenciar el Crecimiento Inclusivo y la Reducción de la Pobreza. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 4.0 IGO.

Traducciones

Si usted crea una traducción de este trabajo, por favor incluir la siguiente cláusula de responsabilidad junto con la atribución: Esta traducción no fue creada por el Banco Mundial y no debe ser considerada una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no será responsable de ningún tipo de contenido o error en esta traducción.

Adaptaciones

Si usted crea una adaptación de este trabajo, por favor incluir la siguiente cláusula de responsabilidad junto con la atribución: Esta es una adaptación de un trabajo original del Banco Mundial. Los puntos de vista y opiniones expresados en la adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la adaptación y no cuentan con el respaldo del Banco Mundial.

Contenido

Agradecimientos	7
Siglas y Acrónimos	8
Nota metodológica	9
Resumen Ejecutivo	10
1. Panorama de los desafíos	17
Desafíos persistentes: brechas geográficas y sociales en la lucha contra la pobreza	27
El rostro de la pobreza en Paraguay: jóvenes, trabajadores informales y personas con bajo nivel educativo	30
Más allá de los ingresos: Pobreza multidimensional, acceso a servicios y activos	32
<hr/>	
2. ¿Qué factores limitan la capacidad de Paraguay para acelerar la reducción de la pobreza?	34
Niveles de capital humano	35
Creación y acceso a empleos de calidad	45
Efectos del sistema fiscal en la reducción de la pobreza	61
Exposición a los choques climáticos	64
<hr/>	
3. ¿Cómo puede Paraguay impulsar el crecimiento inclusivo y acelerar la reducción de la pobreza?	72
Potenciando el aprendizaje y la equidad en la acumulación de capital humano	74
Impulsando el empleo de calidad	75
Mejorando la progresividad del sistema fiscal y su capacidad recaudatoria	78
Aumentando la resiliencia a las crisis climáticas	80
<hr/>	
Apéndice A. Proyecciones de pobreza en Paraguay	82
Referencias	92

Figuras, tablas, mapas y recuadros

Figura 1.1. La pobreza moderada y extrema se redujeron a la mitad entre 2003 y 2022	18
Figura 1.2. El reciente aumento de la pobreza extrema se debió principalmente a la disminución de los ingresos del trabajo agrícola	20
Figura 1.3. Entre 2003 y 2022, la reducción de la pobreza en Paraguay fue comparable a la de sus pares regionales	22
Figura 1.4. El crecimiento económico, motor clave de la reducción de la pobreza en Paraguay, estuvo acompañado de una prima de prosperidad compartida.	24
Figura 1.5. El ingreso per cápita de los hogares creció a un ritmo mayor entre los segmentos más pobres	25
Figura 1.6. Los ingresos no laborales contribuyeron significativamente a la reducción de la desigualdad	25
Figura 1.7. A pesar de la reducción de la pobreza, la proporción de población vulnerable ha mostrado una tendencia creciente	26
Figura 1.8. Paraguay presenta una mayor vulnerabilidad a la pobreza que sus pares regionales	26
Figura 1.9. Reducción de tasas de pobreza en todos los departamentos, con persistencia de disparidades	27
Figura 1.10. La vulnerabilidad a la pobreza a nivel departamental refleja la variación de las tasas de pobreza	27
Figura 1.11. Brechas de género en pobreza se acentúan durante la transición de la escuela al trabajo	29
Figura 1.12. Presencia de niños en el hogar aumenta el riesgo de pobreza	29
Figura 1.13. Perfil de las personas en situación de pobreza en 2022: jóvenes, trabajadores informales y con bajos niveles de educación	31
Figura 1.14. Incidencia de pobreza multidimensional en zonas rurales quintuplica el de zonas urbanas.	33
Figura 1.15. Principales privaciones: contribuciones a pensiones, gestión de residuos y uso de combustibles para cocinar	33
Figura 2.1. Factores que influyen en los ingresos de los hogares en Paraguay	35
Figura 2.2. Aumento de la movilidad intergeneracional educativa, aunque inferior a algunos pares estructurales	36

Figura 2.3. Correlación entre el nivel educativo de padres y logro académico de hijos	36
Figura 2.4. Desempeño de estudiantes paraguayos por debajo de pares en países de ingresos similares	37
Figura 2.5. Estudiantes guaraní-hablantes y de otras lenguas indígenas con desempeño inferior en matemáticas y lengua	38
Figura 2.6. Proyección del pico de población paraguaya en edad de trabajar para 2050	39
Figura 2.7. Casi 2 de cada 10 jóvenes no trabajan ni estudian	40
Figura 2.8. Divergencia en trayectorias post-secundaria entre mujeres y hombres jóvenes	41
Figura 2.9. Cobertura de seguro médico inferior al 30 % de la población	43
Figura 2.10. Gastos de bolsillo en salud en Paraguay superaron el promedio de ALC	44
Figura 2.11. Disminución del impacto de ingresos laborales en reducción de pobreza después de 2013	45
Figura 2.12. Persistencia de alta informalidad laboral en Paraguay desde 2013	46
Figura 2.13. Tasas de informalidad en Paraguay superiores a lo esperado dado su PIB per cápita	46
Figura 2.14. Paraguay en penúltimo lugar en calidad del empleo entre países de ALC	48
Figura 2.15. Baja calidad del empleo principalmente por escasa cobertura de beneficios laborales	48
Figura 2.16. Alta movilidad laboral: más del 30 % de los trabajadores cambian de empleo anualmente	52
Figura 2.17. Educación y edad como factores determinantes en transiciones laborales	53
Figura 2.18. Mayores brechas educativas entre empleados públicos y autónomos, y por tamaño de empresa	55
Figura 2.19. Los impuestos y las transferencias de Paraguay reducen la desigualdad	57
Figura 2.20. Sistema tributario de Paraguay: menor reducción de la desigualdad y recaudación en comparación con algunos pares	58

Figura 2.21. El sistema fiscal de Paraguay favorece la reducción de la pobreza	59
Figura 2.22. Impacto positivo de transferencias directas en reducción de pobreza, mitigado por impuestos indirectos	60
Figura 2.23. Recaudación tributaria de Paraguay entre las más bajas de la región	61
Figura 2.24. Gasto público en Paraguay inferior a la mayoría de países de ALC	61
Figura 2.25. Oportunidades de mejora en focalización de programas sociales, especialmente en subsidios al transporte y programas escolares	63
Figura 2.26. Proyección de aumento en pobreza hacia 2050 sin adaptación al cambio climático, con mayor impacto en zonas rurales	66
Figura 2.27. Alto impacto de condiciones climáticas adversas en trabajadores rurales y en situación de pobreza	67
Figura 2.28. Una cuarta parte de la población está expuesta al riesgo de inundaciones pluviales	70
Figura 2.29. Alta susceptibilidad de la población paraguaya a eventos de calor extremo	70
Figura A.1. Proyecciones trimestrales de pobreza en Paraguay captan variaciones a corto plazo	83
Figura B.1. Disminución de la pobreza moderada y extrema, 2022-2023	21
<hr/>	
Tablas ES. 1. Secuencia propuesta de políticas e intervenciones	15
Tablas 2.1. Segmentación en transiciones laborales: alta rotación de los trabajadores informales	54
<hr/>	
Mapa 2.1. Riesgo generalizado de inundaciones pluviales y mayor probabilidad de calor extremo en el Chaco	69
<hr/>	
Recuadro 1.1. El nuevo censo de Paraguay y las cifras de pobreza para 2023	21
Recuadro 1.2. Entendiendo las líneas de pobreza: Medidas nacionales e internacionales	23

Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado por un equipo liderado por Eliana Rubiano-Matulevich (Economista Sénior, Práctica Global de Pobreza y Equidad en América Latina y el Caribe). Los principales miembros del equipo y coautores incluyen a Paul Ervin, Víctor Gamarra, Luis Miguel García y Lyliana Gayoso. El trabajo se desarrolló bajo la dirección de Carlos Rodríguez-Castelán (Gerente de la Práctica Global de Pobreza y Equidad para América Latina y el Caribe) y Ana María Avilés (Economista Principal y Líder del Programa de Prosperidad para Argentina, Paraguay y Uruguay), con la supervisión general de Marianne Fay (Directora de País para Argentina, Paraguay y Uruguay), Oscar Calvo-Gonzalez (Director Regional de Prosperidad para América Latina y el Caribe), y Matilde Bordón y Harold Bedoya (Representantes Residentes en Paraguay).

El documento y las notas técnicas que lo acompañan incluyen contribuciones de Gonzalo Rivera, Verónica Serafini y Claudina Zavattieri. Karen Barreto, Diana Marcela Sánchez y Hugo Ñopo proporcionaron datos y perspectivas valiosas para el análisis comparativo entre países. Otros colaboradores clave fueron Juan Diego Alonso, María Eugenia Bonilla-Chacín, Gustavo Canavire, Martín Carbajal, Mariana Conte, Frank Fragano, Mariana Heredia, Xueqi Li, Daniel Valderrama, Pablo Valdivia, Nobuo Yoshida y Pui Shen Yoong.

El apoyo administrativo y logístico estuvo a cargo de Telma Alvarenga, María del Mar Brítez, María Eugenia Echagüe, Geraldine García y Desirée González. Yanina Budkin y Darryl Martínez Larroza coordinaron la estrategia de difusión y comunicación, con insumos de Dora Cristaldo. David Maxi se encargó del diseño, incorporando ilustraciones y conceptos de Manuel González.

El equipo agradece a la Dirección General de Estudios Económicos y Sociales y a la Dirección General de Política Macro Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, al Instituto Nacional de Estadística, al Ministerio de Desarrollo Social y al Ministerio de Agricultura y Ganadería por el diálogo activo, valiosos aportes y retroalimentación durante la preparación de este trabajo. Se agradece especialmente a Héctor Cárdenas, Henry Moriya y Mirta Brizuela por sus sugerencias en distintas etapas del proceso.

Asimismo, se agradece los comentarios y contribuciones de Gastón Blanco, Tamoya Christie, Fernando Giuliano, Josefina Posadas y Mónica Robayo, quienes participaron del proceso de revisión por pares.

Siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
CCDR	Informe Nacional sobre el Clima y el Desarrollo
CEQ	Compromiso con la Equidad
CSU	Cobertura Universal de Salud
ENT	Enfermedad No Transmisible
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
GEI	Gas de Efecto Invernadero
HCI	Índice de Capital Humano
IDU	Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades
IED	Inversión Extranjera Directa
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituto de Previsión Social
IRE	Impuesto sobre la Renta Empresarial
IRP	Impuesto a la Renta Personal
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JQI	Índice de Calidad del Empleo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
ND-GAIN	Iniciativa Global de Adaptación de Notre Dame
NINI	Jóvenes que no trabajan, ni estudian o reciben formación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SWIFT	Encuesta de bienestar mediante seguimiento instantáneo
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TMM	Tasa de Mortalidad Materna

Nota metodológica

La Evaluación de Pobreza y Equidad en Paraguay analiza las dinámicas de pobreza y desigualdad en el país durante el período 2003-2022. Este estudio examina las características de la población en situación de pobreza, los factores que han influido en los cambios socioeconómicos, y propone prioridades de política para reducir la pobreza y mejorar la equidad.

Las principales fuentes de datos son dos encuestas implementadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE): la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que recoge datos desde 2003, y la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), implementada desde 2017.

Es importante señalar que las estimaciones de este informe se basan en factores de expansión derivados de las proyecciones nacionales, revisión 2015. Tras la finalización de este estudio, el INE publicó nuevas bases de datos para 2022 y 2023, utilizando factores actualizados basados en el Censo de Población y Vivienda 2022. Estos nuevos datos no son directamente comparables con la serie histórica utilizada en este informe. Además, a partir de 2023, las cifras oficiales de pobreza se basan en datos anuales, en lugar del último trimestre del año como se hacía anteriormente. Para mantener la consistencia en el análisis de tendencias a largo plazo, este estudio se centra en el período 2003-2022, utilizando la serie basada en proyecciones poblacionales previas al censo 2022.

El informe se complementa con cuatro notas técnicas sobre: (1) la evolución de la pobreza y la desigualdad entre 2003 y 2022, (2) los desafíos y oportunidades en capital humano y mercado laboral, (3) los impactos distributivos de impuestos y transferencias, y (4) la vulnerabilidad frente a choques climáticos. Este informe sintetiza los hallazgos clave de estos estudios, ofreciendo una visión integral de la situación actual y las perspectivas futuras en materia de pobreza y equidad en Paraguay.

Los lectores deben tener en cuenta estas consideraciones metodológicas al interpretar los resultados y al compararlos con publicaciones posteriores que incorporen los ajustes basados en el censo 2022 y la nueva metodología de estimación anual.

Resumen ejecutivo

Paraguay ha logrado notables avances en las últimas dos décadas. Gracias a esfuerzos dedicados y políticas eficaces, el país redujo a la mitad su tasa de pobreza, del 51,4 % en 2003 al 24,7 % en 2022. Simultáneamente, la pobreza extrema disminuyó al 5,6 %. Según estimaciones del Banco Mundial, la clase media paraguaya también experimentó un crecimiento significativo, pasando del 24,8 % de la población en 2003 al 41,6 % en 2022.

Sin embargo, desde 2014, el ritmo de reducción de la pobreza ha experimentado una desaceleración, concentrándose la mayoría de los avances en el periodo 2003-2013. El crecimiento económico, principal impulsor de la reducción de la pobreza en Paraguay, ha mostrado una ralentización en los últimos años. Esta desaceleración se refleja en la reducción de la creación de empleo y en el estancamiento de los ingresos laborales reales. Además, una serie de choques adversos entre 2019 y 2022 –incluyendo la pandemia de COVID-19, una elevada inflación y sequías consecutivas que afectaron al sector agrícola– erosionaron algunos de los avances logrados. Sin embargo, a pesar de estos desafíos, Paraguay ha comenzado a mostrar signos de recuperación. En 2023, el país registró una reducción de 2,8 puntos porcentuales en la pobreza moderada y una disminución de 1,2 puntos porcentuales en la pobreza extrema¹.

A pesar de estos avances recientes, la pobreza en Paraguay mantiene una marcada concentración geográfica y afecta de manera desproporcionada a determinados grupos poblacionales. Esta disparidad se refleja parcialmente en el nivel de desigualdad de ingresos, con un coeficiente de Gini de 45 puntos en 2022², superior al observado en pares estructurales como Albania, Armenia y Túnez. Si bien las zonas rurales continúan presentando mayores índices de pobreza, la proporción de la población pobre que vive en estas áreas ha disminuido, en consonancia con las tendencias de urbanización del país³. Los jóvenes, las mujeres en el pico de la edad productiva, las personas con bajos niveles de educación y los trabajadores informales no sólo enfrentan mayores riesgos de ser pobres, sino también una mayor vulnerabilidad de caer en la pobreza⁴. Las comunidades indígenas, por su parte, experimentan tasas de pobreza más altas que la población general. Esta concentración de la pobreza subraya los retos que continúan enfrentando segmentos específicos de la sociedad, a pesar de las tendencias económicas más generales y los avances en la reducción de la pobreza.

1. En 2022, el Censo de Población y Vivienda de Paraguay reveló una población de 6,1 millones, casi 1 millón menos de lo proyectado con datos del Censo de 2002. Esta disminución llevó a ajustes en los factores de expansión de la encuesta nacional de hogares, afectando las estimaciones de indicadores socioeconómicos como pobreza y desigualdad. Consecuentemente, las cifras posteriores a 2022 no son directamente comparables con la serie histórica anterior. Para mantener la consistencia en el análisis de tendencias a largo plazo, este informe utiliza datos de 2003 a 2022 basados en las proyecciones revisión 2015. Para más detalles sobre estos cambios metodológicos, véase la nota metodológica y el recuadro 1.1.
2. Pares estructurales seleccionados según factores como población, ingresos, gastos, población rural/en edad de trabajar, densidad y rentas de recursos (Banco Mundial 2018, 2024b) con los respectivos coeficientes de Gini: Albania (0,29), Armenia (0,28), Guatemala (0,48), Túnez (0,34). Pares aspiracionales: Costa Rica, Croacia, Nueva Zelanda y Uruguay. Datos del Banco Mundial, Plataforma de Pobreza y Desigualdad, <https://pip.worldbank.org/#profile> (consultado en abril de 2024).
3. La tasa de urbanización de Paraguay aumentó del 54 % a principios de la década de 2000 al 64 % en 2022, con una creciente población urbana pobre (del 38,5 % al 50,2 % en el mismo período).
4. Este informe adopta la definición de empleo informal del Instituto Nacional de Estadística: el empleo informal incluye a los asalariados públicos y privados que no cotizan al sistema de jubilaciones, a los empresarios y autónomos sin Registro Único de Contribuyentes (RUC), a los trabajadores familiares no remunerados y a los trabajadores domésticos que no cotizan al sistema de pensiones.

Estimaciones del Banco Mundial realizadas para este informe indican un aumento en la proporción de paraguayos en riesgo de caer en la pobreza, considerando tanto factores monetarios como la vulnerabilidad a choques adversos (Gayoso de Ervin y Rubiano-Matulevich, de próxima publicación). La tasa de vulnerabilidad de Paraguay supera la media latinoamericana y la de la mayoría de los países de la región. Esto subraya la importancia de las medidas de adaptación, que el país ha identificado como una prioridad nacional, para reducir la susceptibilidad de la población a crisis adversas y fortalecer su resiliencia frente a diversos riesgos.

¿Qué factores limitan la capacidad de Paraguay para acelerar la reducción de la pobreza?

Este informe identifica cuatro barreras estructurales que obstaculizan la reducción de la pobreza en Paraguay y propone opciones de política prioritarias para abordar los desafíos y disparidades socioeconómicas del país⁵. La presente Evaluación de Pobreza y Equidad, junto con el Informe de Crecimiento de Paraguay y el Informe sobre el Clima y el Desarrollo del País (CCDR en inglés), ofrece un análisis exhaustivo de los desafíos de desarrollo de Paraguay. Estos informes tienen como objetivo promover el crecimiento inclusivo y sostenible en el país, aportando ideas y recomendaciones que contribuyan a la formulación de políticas públicas efectivas.

Niveles de capital humano: Paraguay, con una de las poblaciones más jóvenes de América Latina y el Caribe (ALC), se encuentra en un momento crítico de su transición demográfica. A pesar de un marcado descenso de la tasa de dependencia, el país enfrenta déficits de capital humano. Las brechas en los resultados de educación y salud surgen temprano en la vida de sus habitantes, y Paraguay se ubica entre los países de más bajo rendimiento a nivel mundial en matemáticas, lectura y ciencias, según los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de 2022. Las disparidades en el acceso a una educación de calidad contribuyen a trayectorias educativas incompletas, en particular para los estudiantes indígenas y guaraní hablantes. La transición de la escuela a la fuerza laboral es difícil, especialmente para los jóvenes rurales, en situación de pobreza y para las mujeres, con un 17 % de las personas de entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan.

El sistema de salud pública también enfrenta desafíos para garantizar la cobertura universal, careciendo en general de convenios entre las distintas redes prestadoras de servicios que operan de forma independiente y se superponen. Si bien existen algunas experiencias de convenios interinstitucionales, como el del Instituto de Previsión Social (IPS) con el hospital militar y con algunos prestadores privados de estudios médicos, estas iniciativas son limitadas. Esta segmentación genera desigualdad territorial: el IPS cubre el 32 % de la población en zonas urbanas, frente al 14 % en zonas rurales. Los elevados gastos de bolsillo exacerban aún más las disparidades en el acceso a los servicios de salud entre áreas geográficas y quintiles de ingresos.

5. El informe no pretende ser un análisis exhaustivo de todas las dimensiones a través de las cuales puede manifestarse la pobreza, sino que se centra en aquellos factores identificados como impulsores clave de la pobreza y la desigualdad en Paraguay.

Es importante señalar que, a pesar del aumento en el gasto público en salud, Paraguay ha tenido un desempeño desigual en indicadores clave, como la esperanza de vida, mortalidad materna y mortalidad de menores de cinco años, en comparación con sus pares estructurales y aspiracionales. Además, la carga de las enfermedades no transmisibles ha aumentado considerablemente, representando el 75 % del total de muertes en 2019, frente al 61 % en 2000.

Acceso y la creación de empleos de calidad: A pesar de que ha aumentado la proporción de trabajadores en puestos formales, esta evolución ha sido frenada por limitaciones en la generación de empleos formales en diversos sectores de la economía y por el acceso restringido a estos empleos para segmentos específicos de la población. Con una tasa de informalidad que rondaba el 63 % en 2022 y limitaciones en la generación de empleos formales, el acceso a puestos de trabajo de calidad sigue siendo limitado, obstaculizando el desarrollo económico y social del país. Con una puntuación de 0,64 en una escala de 0 a 1, Paraguay ocupó el penúltimo lugar en el Índice de Calidad del Empleo (JQI), una medida que incorpora las dimensiones de seguridad de ingresos, acceso a beneficios laborales, seguridad contractual y satisfacción laboral en ALC en 2022. La baja calidad de los empleos en Paraguay se debe principalmente a la escasa cobertura de prestaciones, como pensiones y seguro médico. La transformación estructural gradual de la economía, la disminución de los retornos a la educación y a la formalización laboral, junto con la alta prevalencia de microempresas, obstaculizan la creación de empleos de calidad. La falta de empleos de calidad genera una alta rotación laboral, con frecuentes entradas y salidas de la población activa, especialmente entre mujeres y jóvenes que buscan constantemente mejores oportunidades y mayor estabilidad. Estas disparidades en los resultados laborales reflejan y, a su vez, exacerban las brechas en capital humano, creando un círculo vicioso.

Impacto del sistema fiscal en la reducción de la pobreza: El sistema fiscal de Paraguay tiene un efecto limitado en la disminución de la pobreza debido a tres factores principales: la baja recaudación tributaria, la dependencia de los impuestos indirectos (a pesar del creciente uso de impuestos directos) y las ineficiencias del gasto público. Estas últimas incluyen fugas de las transferencias sociales hacia los quintiles de ingresos más altos, así como oportunidades de mejora en los procesos de adquisiciones (Pessino, Izquierdo y Vuletin 2018; Banco Mundial 2022b). En 2021, el sistema tributario y de transferencias logró reducir la desigualdad en 2,4 puntos del coeficiente Gini, principalmente a través del efecto de las transferencias directas. Asimismo, la política fiscal contribuyó a una reducción de 1,3 puntos porcentuales en la pobreza moderada. Sin embargo, la capacidad redistributiva del sistema fiscal se ve limitada por la baja recaudación tributaria (los impuestos y la seguridad social como proporción del producto interno bruto [PIB] promediaron 11,2 % en 2021-23, una de las tasas más bajas en ALC) y la dependencia de impuestos indirectos, que tienden a ser regresivos. Adicionalmente, las ineficiencias en el gasto público reducen los recursos disponibles para inversiones sociales y en infraestructura, cruciales para el desarrollo del país.

Exposición a los choques climáticos: Los hogares de bajos ingresos son particularmente vulnerables a los impactos del cambio climático debido a su mayor dependencia de la agricultura, incluida la de subsistencia. Tanto los eventos climáticos a corto plazo como los cambios a largo plazo afectan significativamente los ingresos y los niveles de pobreza en Paraguay. Reconociendo esta vulnerabilidad, el país ha priorizado las políticas de adaptación al cambio climático. Estas medidas son cruciales para mitigar los efectos a largo plazo del cambio climático que podrían intensificar la pobreza, principalmente por la reducción en los rendimientos agrícolas. Los riesgos climáticos, como inundaciones y calor extremo, representan amenazas para la reducción de la pobreza. Aproximadamente el 25 % de la población enfrenta una doble exposición a inundaciones pluviales y fluviales, mientras que casi el 40 % está expuesto a calor extremo. Esta alta exposición implica que una parte sustancial de la población podría caer en la pobreza debido a eventos de inundación. En zonas urbanas, la proporción de personas en situación de pobreza expuestas al riesgo de inundaciones es 1,2 veces mayor que la de la población no pobre, evidenciando la vulnerabilidad desproporcionada de las comunidades de bajos ingresos a los efectos del cambio climático.

¿Cómo puede Paraguay fomentar el crecimiento económico inclusivo y acelerar la reducción de la pobreza?

No existe una solución única para fomentar el crecimiento económico inclusivo y acelerar la reducción de la pobreza. Para lograr estos objetivos, Paraguay necesita adoptar un enfoque multidimensional que aborde los desafíos clave identificados en este informe (Tabla ES.1). Aunque las reformas y políticas recientes, como el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza *Ñaime Porãvéta* y la ampliación del acceso al sistema de protección social para los trabajadores informales, representan pasos en la dirección correcta, se requieren cambios adicionales. Entre ellos, garantizar oportunidades equitativas en la acumulación de capital humano, incrementar el acceso a empleos de calidad, mejorar la progresividad del sistema fiscal y aumentar la resiliencia frente a los choques climáticos, junto con una diversificación continua de la economía para reducir la dependencia de unos pocos productos básicos agrícolas.

En el ámbito de capital humano, es prioritario fortalecer la educación temprana y los programas de alfabetización, garantizando el acceso universal a oportunidades de aprendizaje de calidad. Es crucial abordar las disparidades educativas, especialmente en las comunidades rurales e indígenas, mediante programas de educación bilingüe y planes de estudio culturalmente apropiados. Asimismo, mejorar el acceso a formación profesional de calidad para los jóvenes que no trabajan, estudian, ni reciben formación (NINI) facilitará su inserción en mercados laborales locales y globales. Avanzar hacia un sistema de salud universal, mejorando la coordinación entre proveedores y fortaleciendo la adquisición pública y distribución de medicamentos esenciales, es esencial para mejorar el acceso a la atención de salud, particularmente para hogares de bajos ingresos.

Para aumentar la disponibilidad y el acceso a empleos de calidad, se requiere una combinación de políticas de oferta y demanda. Facilitar la entrada y crecimiento de nuevas empresas, así como la salida de las improductivas, impulsará la productividad. Atraer inversión extranjera directa (IED) en sectores estratégicos y fomentar la adopción tecnológica generará nuevas oportunidades laborales. El desarrollo de un sector agrícola más inclusivo e integrado, mediante inversión en infraestructura rural y programas de formación específicos, creará empleos de calidad y promoverá el crecimiento de agroempresas modernas. La mejora de competencias y la oferta de oportunidades de capacitación alineadas con las demandas del mercado contribuirán a formar una mano de obra calificada adaptada a las necesidades de un mercado laboral en constante evolución.

La política fiscal puede desempeñar un papel más significativo en la redistribución de los recursos. En cuanto al gasto, Paraguay podría mejorar la focalización de las transferencias, los subsidios y el gasto social para compensar efectivamente a los hogares de menores ingresos. Por ejemplo, se podría ampliar la cobertura de los programas *Tekoporã* y Adulto Mayor centrándose en los deciles inferiores, y optimizar la focalización de subsidios al transporte. Abordar las filtraciones en las transferencias y otras ineficiencias en el gasto podría aumentar los recursos disponibles para inversión social. En el ámbito tributario, Paraguay podría tomar medidas para mejorar la progresividad del sistema, por ejemplo, revisando y limitando el número de deducciones y exenciones al impuesto sobre la renta personal y al impuesto al valor agregado (IVA). Lo ideal sería mantener tasas reducidas de IVA solo para un número limitado de bienes y servicios esenciales para los hogares de menores ingresos. Además de estas medidas, Paraguay también necesita recaudar más ingresos públicos para ampliar el acceso y mejorar la calidad de la infraestructura pública, la educación, la salud y otros servicios básicos que benefician a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Estos ingresos, sin embargo, deben recaudarse de manera justa, equitativa y responsable.

Fortalecer la resiliencia frente a crisis climáticas es crucial para proteger a los sectores vulnerables de los impactos del cambio climático. La diversificación de las exportaciones, más allá de unos pocos productos primarios, aumentará la resiliencia de Paraguay a las crisis externas, aunque este proceso requerirá tiempo. Mientras tanto, mantener la estabilidad macroeconómica y robustecer las políticas de mitigación del riesgo climático mejorará la capacidad adaptativa del país. Generar información más precisa para identificar a las poblaciones más vulnerables facilitará la planificación ante desastres y la implementación de medidas de adaptación y reducción de riesgos. Es esencial aumentar la resiliencia de las infraestructuras críticas frente a sequías e inundaciones mediante planes de gestión integrales, así como promover una gestión eficiente y sostenible de los recursos hídricos. La adopción de un enfoque integral para la gestión del riesgo de desastres, que incluya el fortalecimiento de los marcos institucionales y legales, permitirá a Paraguay prepararse y responder mejor a los desastres naturales. Finalmente, la creación de seguros contra riesgos climáticos y el refuerzo de las redes de protección social para familias y pequeños agricultores proporcionarán una salvaguarda vital frente a choques climáticos.

La implementación de este conjunto de políticas e intervenciones permitirá a Paraguay abordar los desafíos identificados en este informe y promover un crecimiento económico inclusivo que acelere la reducción de la pobreza y la desigualdad. En los próximos años, será crucial mantener la estabilidad macroeconómica que caracteriza al país, sostener el crecimiento, fortalecer las capacidades institucionales, aumentar la resiliencia frente a los choques climáticos y fomentar la diversificación económica. Mediante un enfoque coordinado y focalizado, Paraguay puede desarrollar plenamente su potencial y construir las bases para un futuro más próspero y equitativo para todos sus ciudadanos.

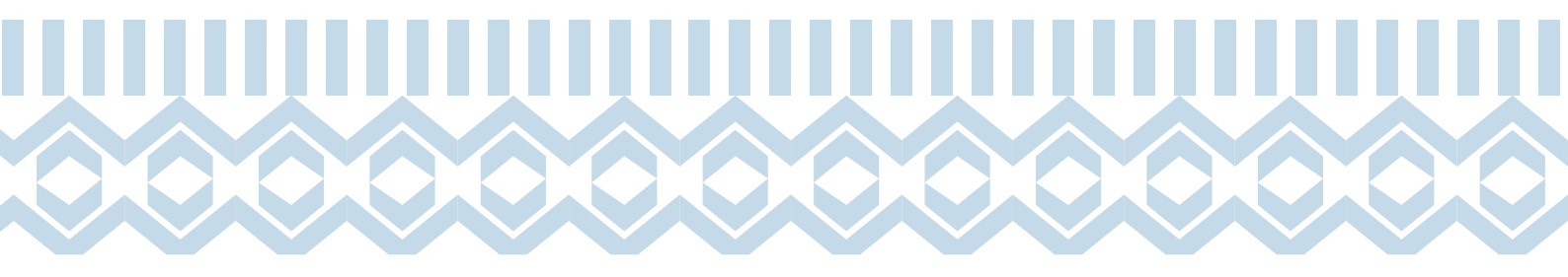
Tabla ES.1. Propuesta de políticas e intervenciones

Ámbito de política	Políticas a corto plazo	Políticas a medio y largo plazo
Acumulación de capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar programas de educación temprana y alfabetización. • Formar profesores para aulas diversas y enseñanza en lenguas indígenas. • Revisar contenidos y métodos para desarrollar competencias del siglo XXI. • Ampliar programas de segunda oportunidad para los jóvenes NINIs. • Proporcionar ayuda económica a familias en situación de pobreza para fomentar la asistencia escolar. • Mejorar sistemas de gestión de datos para supervisar el progreso del aprendizaje. • Implementar sistemas de alerta temprana para reducir las tasas de abandono escolar. • Establecer un marco para evaluar la calidad de la educación en todas las regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abordar las disparidades educativas mediante intervenciones específicas como la educación bilingüe guaraní-español. • Desarrollar planes de estudio que tengan en cuenta las diferencias culturales. • Mejorar la formación profesional en consonancia con las necesidades de la industria. • Modernizar equitativamente las infraestructuras educativas. • Priorizar la integración del sistema de salud a través de una mejor coordinación. • Reforzar la adquisición centralizada de medicamentos esenciales.
Creación y acceso a empleos de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular la creación de empleo en las MIPYMES mediante apoyo financiero específico y formación empresarial. • Desarrollar programas de promoción de exportaciones y servicios de inteligencia de mercado. • Elaborar una estrategia integral de promoción de la inversión. • Ofrecer formación y servicios de extensión a los pequeños agricultores. • Mejorar las competencias y ofrecer formación profesional en consonancia con las demandas del mercado, incluyendo a través de programas de ciclo corto. • Abordar las normas sociales que restringen el papel de la mujer al hogar mediante campañas en medios de comunicación y actividades comunitarias. • Realizar censos económicos periódicos con encuestas de seguimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atraer IED en sectores con potencial de creación de empleo y difusión de tecnología. • Fomentar la adopción de tecnología e innovación mediante asociaciones y programas de formación. • Invertir en infraestructuras rurales (carreteras, irrigación, almacenamiento). • Ampliar y mejorar actividades clave del sector servicios (TIC, finanzas, ecoturismo). • Desarrollar cadenas de valor agrícolas inclusivas. • Promover la colaboración entre las empresas extranjeras, locales e instituciones educativas para elaborar planes de estudios y programas de aprendizaje relevantes para la industria. • Implementar acuerdos laborales flexibles y formación en liderazgo para las mujeres. • Invertir en un sistema nacional de guarderías subvencionadas y de alta calidad.

<p>Progresividad del sistema fiscal y generación de ingresos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la base de contribuyentes a impuestos directos. • Racionalizar o reducir los incentivos fiscales para los contribuyentes de ingresos más altos. • Considerar la expansión de los programas <i>Tekoporã</i> y <i>Adulto Mayor</i>, enfocándose en los tres deciles de ingresos más bajos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la focalización de las transferencias, subsidios y gasto social para compensar a los hogares de menores ingresos. • Implementar gradualmente una mejor orientación de los subsidios al transporte, formulando una estrategia de comunicación para las reformas fiscales. • Mejorar la calidad de la gobernanza y la transparencia en la gestión de recursos públicos.
<p>Resiliencia a choques climáticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar una estrategia de financiación de riesgos que combine seguros climáticos con protección social focalizada. • Elaborar y hacer cumplir normativas sobre gestión de residuos. • Adoptar una estrategia integral de gestión del riesgo de desastres. • Fortalecer la coordinación institucional para la gestión de riesgos climáticos. • Mejorar la recopilación y análisis de datos para identificar a las poblaciones más vulnerables a los choques climáticos. • Utilizar datos georreferenciados para una focalización más precisa de los beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Invertir en infraestructuras resilientes (sistemas de control de inundaciones, cultivos resistentes a la sequía, sistemas de alerta temprana). • Establecer marcos jurídicos y crear capacidades técnicas en todos los niveles de gobierno. • Desarrollar sistemas de vigilancia y alerta temprana para sequías, inundaciones y brotes de enfermedades. • Fortalecer los sistemas de protección social adaptativa. • Expandir la infraestructura de combustibles limpios para cocinar, mejorando la focalización de subsidios a hogares de bajos ingresos. • Adoptar un código de edificación y establecer una autoridad reguladora para las infraestructuras resilientes.

Fuente: Elaboración del Banco Mundial para este informe.

Nota: IED = Inversión extranjera directa; TIC = Tecnologías de la información y la comunicación; MIPYME = Microempresas y pequeñas y medianas empresas; NINI = jóvenes que no trabajan, ni estudian o reciben formación.



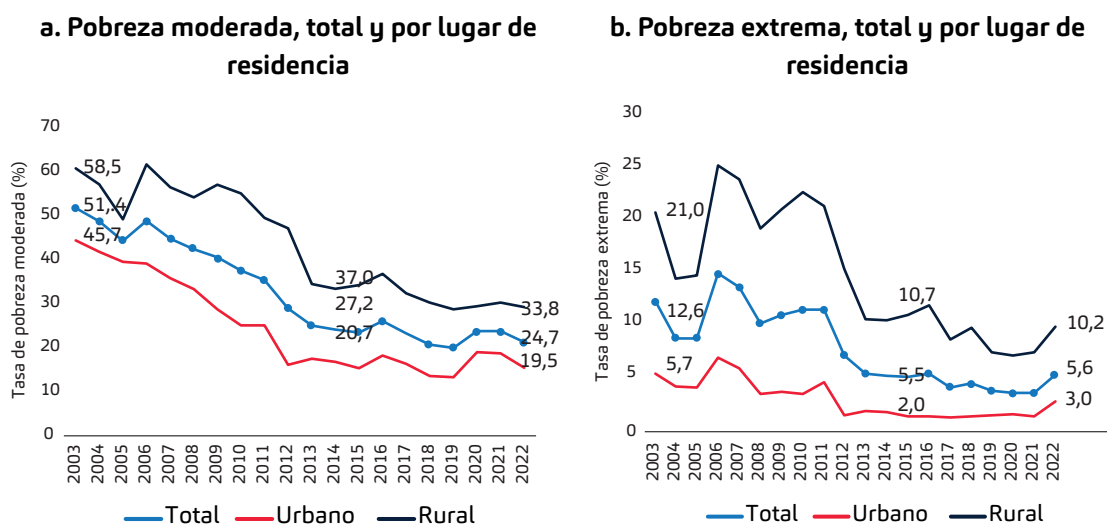
1. Panorama de los desafíos



Paraguay ha logrado avances significativos en la reducción de la pobreza durante las últimas dos décadas. A finales de 2022, el 24,7 % de la población paraguaya vivía por debajo de la línea nacional de pobreza⁶, casi la mitad de la proporción registrada en 2003 (51,4 %)⁷. Se observaron patrones similares entre áreas geográficas, aunque la disminución de la pobreza fue más pronunciada en las zonas rurales. En 2022, el 33,8 % de los paraguayos que residían en áreas rurales se encontraban en situación de pobreza, en comparación con el 58,5% en 2003. En las zonas urbanas, la tasa de pobreza disminuyó del 45,7 % al 19,5 % en el mismo período (Figura 1.1, panel a). La pobreza extrema también se redujo a la mitad, situándose en el 5,6 % en 2022 (frente al 12,6 % en 2003), con disminuciones similares tanto en las zonas rurales como en las urbanas (Figura 1.1, panel b).

Sin embargo, desde 2014, coincidiendo con el declive en los precios de las materias primas, el ritmo de reducción de la pobreza se ha desacelerado notablemente. La mayor parte del progreso se concentró en el periodo 2003-2013⁸, cuando la proporción de la población que vivía por debajo del umbral de pobreza moderada se redujo en 23,4 puntos porcentuales. En contraste, entre 2013 y 2022, la pobreza solo disminuyó en 2,5 puntos porcentuales. La pobreza extrema también siguió un patrón similar, con una reducción de 6,9 puntos porcentuales 2003 y 2013, pero apenas 0,1 puntos porcentuales entre 2013 y 2022. Estos patrones se reflejaron tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Figura 1.1. La pobreza moderada y extrema se redujeron a la mitad entre 2003 y 2022



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Paraguay.

6. Líneas nacionales de pobreza del Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2022: urbana: 825.373 guaraníes (G) per cápita/mes (G27.512 per cápita/día); rural: G 597.890 per cápita/mes (G 19.930 per cápita/día); extrema urbana: G346.195 per cápita/mes (G11.540 per cápita/día); extrema rural: G316.157 per cápita/mes (G10.539 per cápita/día).

7. El análisis inicia en 2003, primer año de recolección de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) entre octubre y diciembre, periodo que incluye información detallada de ingresos para estimar la pobreza. En 2023, debido al nuevo censo nacional, el Instituto Nacional de Estadística (INE) implementó cambios en los factores de expansión y comenzó a producir estimaciones anuales de pobreza. Para mantener la consistencia en el análisis de tendencias a largo plazo, este informe utiliza la serie histórica 2003-2022 basada en las proyecciones con la revisión 2015 (véase la nota metodológica al inicio del informe para más detalles) y usando el último trimestre de cada año para las estimaciones de pobreza.

8. La Evaluación de Pobreza y Equidad en Paraguay de 2014 concluyó que, pese a la significativa reducción de la pobreza entre 2003 y 2013, las zonas rurales mantuvieron una concentración desproporcionada de pobres. La reducción de la pobreza nacional se atribuyó al crecimiento en servicios, construcción y agricultura, que incrementaron los ingresos laborales del 40 % más pobre.

Durante el periodo 2013-2019, la pobreza moderada disminuyó en 4,5 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema se redujo en 1,7 puntos porcentuales, principalmente debido a reducciones en la pobreza rural. Esta ralentización se atribuye a tres factores principales: primero, una moderación del crecimiento económico en comparación con el periodo 2003-2013, considerando el aumento poblacional; segundo, una disminución en la proporción de miembros de hogares de bajos ingresos que reportaron ingresos laborales, afectando principalmente a jóvenes y mujeres; y tercero, una desaceleración en el crecimiento de los ingresos laborales reales, particularmente para aquellos en la parte inferior de la distribución (Banco Mundial 2018a). El estancamiento de los ingresos laborales durante este periodo se evidencia al comparar las tasas de crecimiento con la década anterior. Los ingresos de los trabajadores agrícolas, que habían crecido en promedio un 2.0 % anual entre 2003 y 2013, vieron este crecimiento reducido a 0.8 % anual en el periodo 2013-2019. La situación fue más compleja para los trabajadores no agrícolas, cuyos ingresos pasaron de un crecimiento anual del 6.2 % en 2003-2013 a una ligera contracción del 0.04 % en 2013-2019.

Desde 2019, el progreso de Paraguay en la reducción de la pobreza ha sido irregular, en parte debido al impacto de choques adversos en los ingresos laborales. Aunque menos pronunciada que la contracción económica promedio en la región de ALC durante la pandemia de COVID-19 (una caída del 7,0 % en 2020), el PIB de Paraguay también se contrajo en 2019 y en 2020 (un 0,4 % y 0,8 %, respectivamente). La pobreza moderada aumentó del 23,5 % al 26,9 % en un año, impulsada por una caída del 12,9 % en los ingresos laborales. El impacto de la pandemia fue más acentuado en las zonas urbanas, con un incremento de la pobreza de 5,1 puntos porcentuales, frente a un aumento de 0,5 puntos porcentuales en las zonas rurales. Cabe destacar que los efectos de la crisis sobre la pobreza en Paraguay fueron menos severos que en otros países de la región, en gran parte debido a la respuesta del gobierno en términos de asistencia social. Las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) indican que el fortalecimiento de los programas Adulto Mayor y *Tekoporã*, junto con disposiciones de emergencia como *Pytyvõ*⁹ (eliminado gradualmente en 2021), evitaron que las tasas de pobreza moderada y extrema aumentaran a 30,0 % y 6,4 %, respectivamente, durante la pandemia.

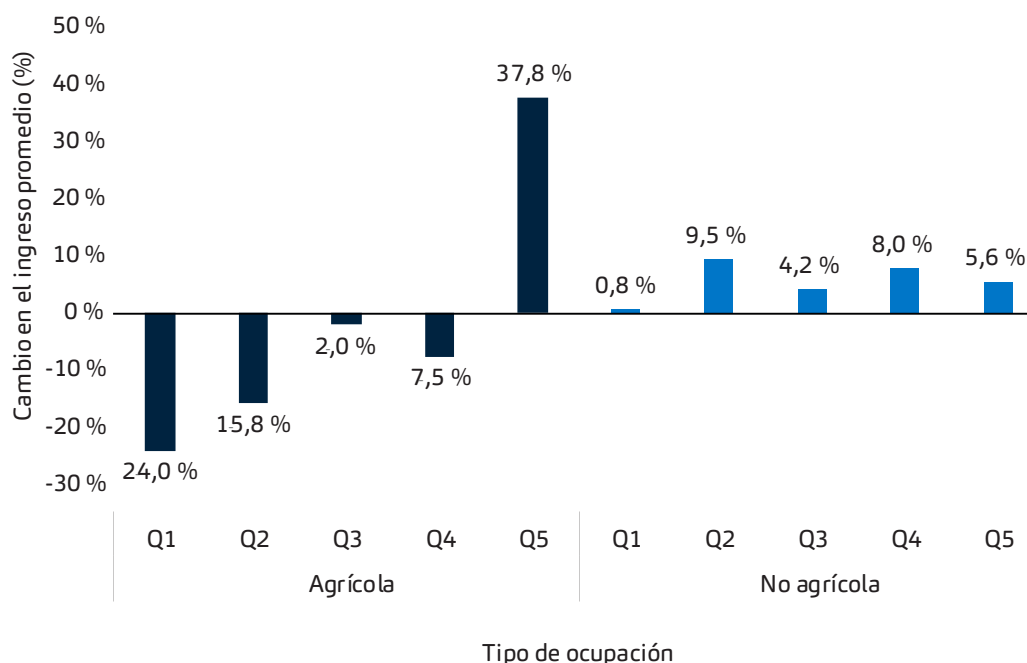
A medida que la economía paraguaya se recuperaba del impacto de la pandemia, la alta inflación combinada con una sequía revirtió parte del progreso en la reducción de la pobreza extrema. En 2021, los niveles de pobreza moderada y extrema se mantuvieron prácticamente sin cambios respecto a 2020. Sin embargo, en los años siguientes, la situación económica se vio afectada por factores externos. La inflación provocada por una serie de conflictos globales y choques climáticos deterioró los ingresos reales, afectando desproporcionadamente a los hogares con menores ingresos. Simultáneamente, la sequía plurianual que afectó a la Cuenca del Plata desde 2019 causó daños en la agricultura y redujo la producción de cultivos, impactando negativamente en los ingresos laborales agrícolas de los hogares rurales más vulnerables (Figura 1.2).

9. Adulto Mayor: Pensión mensual para adultos mayores de 65 años sin jubilación u otra ayuda. Tekoporã: Transferencia condicionada a familias en pobreza, sujeta a asistencia escolar y revisiones médicas de niños. Pytyvõ: Transferencia para trabajadores informales que perdieron su empleo durante la pandemia; eliminado en 2021.

Como consecuencia, la pobreza extrema aumentó del 3,9 % a 5,6 % en el lapso de un año. En contraste, la pobreza moderada experimentó una disminución de 2,2 puntos porcentuales en 2022, principalmente debido al aumento de los ingresos laborales procedentes de actividades no agrícolas, asociado a la recuperación de los mercados laborales tras la pandemia. Las transferencias sociales han sido cruciales para mitigar el impacto de los choques adversos sobre la pobreza. El INE estima que los programas *Tekoporã* y Adulto Mayor evitaron que la pobreza moderada aumentara a 26,9 % y que la pobreza extrema se incrementara a 7,3 % en 2022.

Figura 1.2. El reciente aumento de la pobreza extrema se debió principalmente a la disminución de los ingresos del trabajo agrícola

Ingreso laboral promedio, por quintiles de ingreso 2021-22



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2021 y 2022.

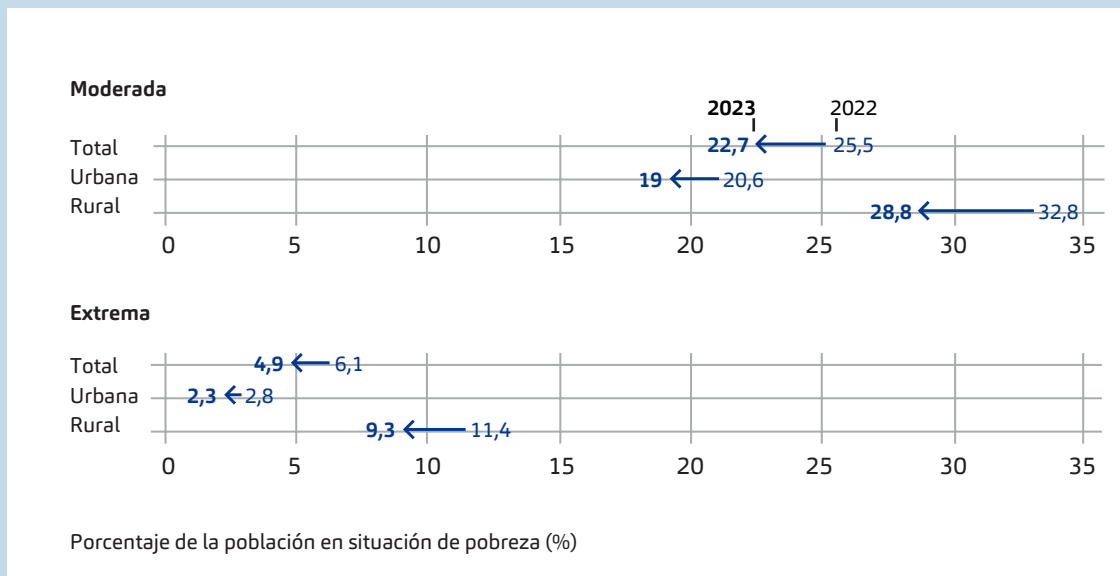
En 2023, Paraguay mostró una notable capacidad de recuperación y logró avances significativos en la reducción de la pobreza, a pesar de los desafíos enfrentados en años anteriores. Según las nuevas estimaciones basadas en los factores de expansión actualizados según el censo de 2022, en un solo año se alcanzó una disminución de la pobreza moderada de 2,8 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema experimentó un descenso de 1,2 puntos porcentuales (véase el Recuadro 1.1 para más detalles sobre los cambios metodológicos y las nuevas estimaciones). La atenuación de las presiones inflacionarias desempeñó un papel fundamental para facilitar los esfuerzos de reducción de la pobreza en todo el país, especialmente en las zonas urbanas. Además, el crecimiento económico, impulsado por el aumento de los ingresos laborales, resultó decisivo para aliviar la pobreza, particularmente en las zonas rurales.

Recuadro 1.1 El nuevo censo de Paraguay y las cifras de pobreza para 2023

El censo nacional de Paraguay de 2022 reveló una población de aproximadamente 6,1 millones de habitantes, una cifra notablemente menor a los 7 millones proyectados basándose en las estimaciones de 2012. Esta diferencia se debe principalmente a la disminución de las tasas de fecundidad y a cambios en los patrones migratorios, lo que llevó a ajustar los factores de expansión de las encuestas nacionales.

Para las encuestas de 2022 y 2023, el Instituto Nacional de Estadística (INE) adoptó nuevos factores de expansión basados en el censo 2022 y comenzó a producir estimaciones anuales. Estos datos no son directamente comparables con la serie histórica utilizada en este reporte. Según las nuevas estimaciones, en 2023 se registró una disminución significativa de la pobreza moderada en Paraguay, con una reducción de 2,8 puntos porcentuales respecto al año anterior (Figura B1.1.1). A finales de 2023, el 22,7 % de la población vivía por debajo de la línea nacional de pobreza, en comparación con el 25,5 % registrado en 2022. Del mismo modo, la pobreza extrema disminuyó, pasando del 6,1 % en 2022 al 4,9 % en 2023.

Figura B1.1.1. Disminución de la pobreza moderada y extrema, 2022-2023



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Paraguay.

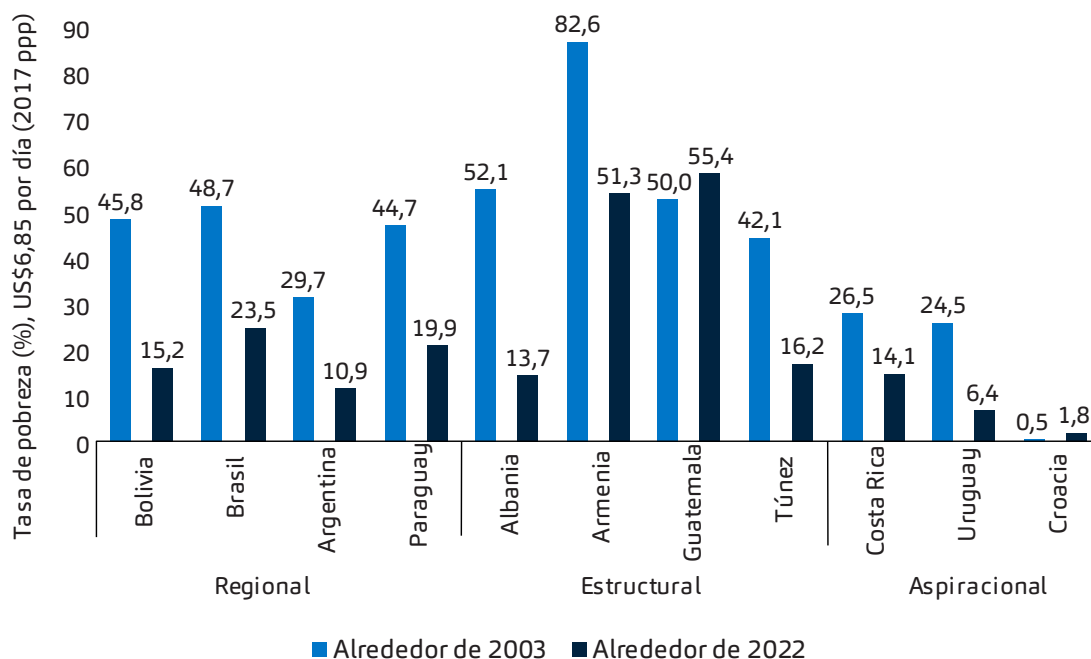
Varios factores económicos influyeron en la mejora de la situación de pobreza. La moderación de las tasas de inflación contribuyó a reducir la pobreza tanto a nivel nacional como en las zonas urbanas, mientras que el crecimiento económico, reflejado en el aumento de los ingresos laborales, fue decisivo para aliviar la pobreza en las zonas rurales. En particular, los ingresos del 40 % más pobre de la población crecieron más rápido que la media nacional entre 2022 y 2023. Esto resultó en una reducción de la desigualdad de ingresos, como lo demuestra la disminución del coeficiente de Gini, que pasó de 45 a 44 puntos en ese periodo.

Este informe se basa en la serie histórica construida a partir de las proyecciones nacionales revisadas en 2015, para mantener la consistencia en el análisis de tendencias a largo plazo. Al momento de su elaboración, la serie 2003-2022, ajustada con los nuevos factores de expansión derivados del censo 2022, no estaba disponible. Por ello, es importante considerar estas diferencias metodológicas al interpretar los resultados y compararlos con futuras publicaciones que incorporen los ajustes del nuevo censo.

Desde una perspectiva internacional, el ritmo de reducción de la pobreza en Paraguay desde 2003 ha sido comparable al de sus pares regionales, pero inferior al de sus pares estructurales¹⁰. En Paraguay, la proporción de la población que vive por debajo de la línea de pobreza para países de ingreso medio-alto (US\$6,85 al día, ajustado por paridad del poder adquisitivo de 2017, o PPA) se redujo del 44,7 % en 2003 al 20 % en 2022 (Recuadro 1.2). Si bien esta reducción es comparable a la de pares regionales como Argentina o Brasil, y similar al promedio de ALC, la tasa de pobreza en 2022 se situó por encima de la de otros países con un PIB per cápita similar como Albania o Túnez. Además, esta tasa fue superior a la de sus pares aspiracionales, los cuales iniciaron el periodo con tasas de pobreza más bajas (Figura 1.3).

Figura 1.3. Entre 2003 y 2022, la reducción de la pobreza en Paraguay fue comparable a la de sus pares regionales

Tasa de pobreza, Paraguay y pares seleccionados, 2003 vs. 2022



Fuente: Elaboración del Banco Mundial.

Nota: Basado en el umbral de pobreza internacional de 6,85 USD diarios, ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2017. Datos de 2022 son los más recientes para comparaciones entre países

10. Véase nota 2 para lista de pares estructurales y aspiracionales, y explicación de su selección

Recuadro 1.2

Entendiendo las líneas de pobreza: Medidas nacionales e internacionales

Las líneas de pobreza son umbrales monetarios que reflejan el ingreso o el consumo mínimos necesarios para satisfacer las necesidades básicas, considerando las circunstancias económicas y sociales de un país. Estas líneas cumplen dos propósitos: el seguimiento nacional de la pobreza y las comparaciones internacionales. Los gobiernos nacionales utilizan sus propios umbrales de pobreza para monitorear el progreso hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, que busca erradicar la pobreza en todas sus formas. El análisis de la pobreza y la desigualdad en este informe se basa principalmente en las estimaciones oficiales que utilizan la línea de pobreza nacional, según lo reportado por el Instituto Nacional de Estadística de Paraguay, salvo que se indique lo contrario.

El Banco Mundial emplea líneas de pobreza internacionalmente comparables para agregar y contrastar las tasas de pobreza entre países, expresadas en dólares estadounidenses utilizando tipos de cambio de paridad del poder adquisitivo (PPA). En este informe se utilizan las siguientes líneas de pobreza comparables internacionalmente (en PPA de 2017) para contrastar las tasas de pobreza entre países, con las medidas de vulnerabilidad y clase media siguiendo la definición propuesta por Fernández et al. (2023):

- Línea de pobreza de ingreso medio-bajo: Establecida en \$3,65 dólares por persona y día, utilizada para los países de ingreso medio-bajo.
- Línea de pobreza de ingreso medio-alto: Fijada en \$6,85 dólares por persona y día, utilizada para los países de ingreso medio-alto y que sirve de base para las comparaciones entre países en este informe.
- Vulnerabilidad a la pobreza: Definida entre \$6,85 y \$14 dólares al día, identifica a las personas en riesgo de caer en la pobreza.
- Clase media: Establecida entre \$14 y \$81 dólares al día, se utiliza para identificar el surgimiento de una clase media en los países en desarrollo.

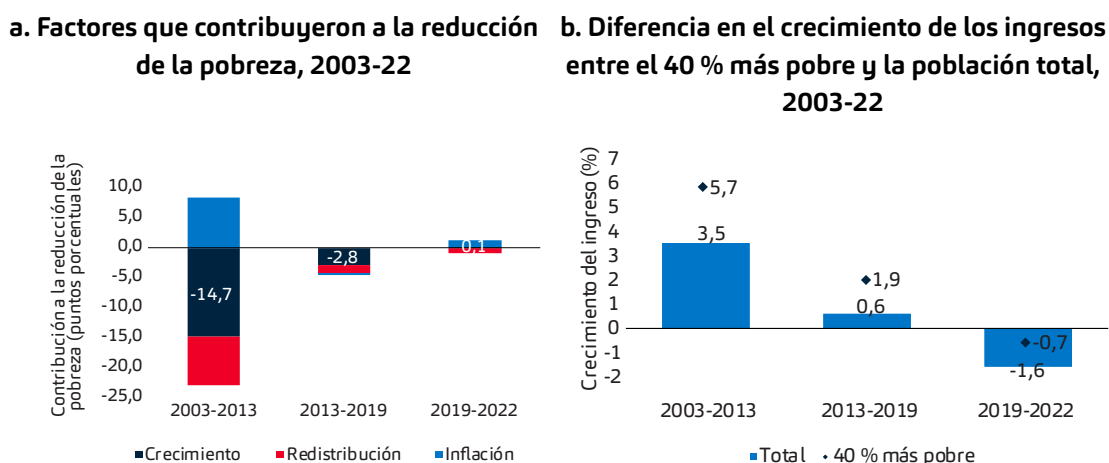
El crecimiento económico respaldó el proceso de reducción sustancial de la pobreza, principalmente entre 2003 y 2013. Durante el periodo 2003-2022, el crecimiento económico representó dos tercios de la reducción de la pobreza, mientras que el tercio restante se atribuyó a la redistribución¹¹. Sin embargo, el aumento de los precios, particularmente los picos de los precios de los alimentos en ciertos años, actuó en contra de la reducción de la pobreza durante este período (Figura 1.4, panel a). Por ejemplo, en diciembre de 2006, la inflación de alimentos alcanzó el 28 % y la general el 12,5 %, afectando desproporcionadamente a los hogares de menores ingresos, que destinan una mayor proporción de sus ingresos a bienes de primera necesidad. La contribución más significativa del crecimiento económico a la reducción de la pobreza ocurrió entre 2003 y 2013, coincidiendo con el periodo de mayor expansión económica.

11. Análisis basado en técnica de descomposición que atribuye cambios en pobreza observada a variaciones en crecimiento del ingreso, distribución del ingreso (efecto redistributivo) y precios (Kolenikov y Shorrocks 2003).

En los años posteriores, hasta 2019, aunque el crecimiento económico siguió siendo el principal motor de la reducción de la pobreza, su impacto fue menos pronunciado. Entre 2019 y 2022, el crecimiento económico fue mínimo, lo que resultó en un impacto limitado en la reducción de la pobreza¹².

Además de reducir la pobreza, el crecimiento económico de Paraguay contribuyó a disminuir la desigualdad. La prima de prosperidad compartida, que mide la diferencia en el crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre y la población total, se mantuvo positiva, indicando que los segmentos más desfavorecidos experimentaron tasas de crecimiento de los ingresos superiores al promedio general. Entre 2003 y 2013, el ingreso per cápita del 40 % más pobre creció un 5,8 % anual en promedio, superando el 4,1 % del conjunto de la población (Figura 1.4, panel b). Esta tendencia persistió incluso durante el período de crecimiento más lento de 2013-2019, cuando el 40 % más pobre experimentó un crecimiento de los ingresos per cápita del 1,9 %, en comparación con el 0,6 % general.

Figura 1.4. El crecimiento económico, motor clave de la reducción de la pobreza en Paraguay, estuvo acompañado de una prima de prosperidad compartida



Fuente: Elaboración del Banco Mundial utilizando la descomposición de Kolenikov y Shorrocks (2003), datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua de Paraguay y líneas de pobreza nacionales (panel a); elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (panel b).

Nota: En el panel a, las etiquetas muestran la contribución de los ingresos laborales en puntos porcentuales.

El efecto distributivo progresivo del crecimiento económico en Paraguay se evidencia a través de las curvas de incidencia del crecimiento, que muestran tasas de cambio del ingreso más elevadas entre los percentiles inferiores de la distribución (Figura 1.5). Este patrón se observa tanto los ingresos laborales como en los no laborales, incluyendo las transferencias públicas, que aumentaron más rápidamente para los deciles inferiores, especialmente entre 2003 y 2019 (Figura 1.6). Como resultado de esta dinámica, el coeficiente de Gini, una medida estándar de la desigualdad, disminuyó de 55 a 45 entre 2003 y 2022.

12. Tasas de crecimiento del PIB (moneda local) según informes económicos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): 4,5 % (2003-13), 3,4 % (2014-19) y 1,1 % (2019-22).

No obstante, es importante señalar que la reducción de la desigualdad no fue uniforme, caracterizándose por fluctuaciones interanuales significativas, más pronunciadas que en otros países de la región. Esta volatilidad es consistente con las fluctuaciones en el PIB paraguayo, en parte atribuibles a la dependencia del país de recursos naturales que son vulnerables a choques externos (Banco Mundial 2018a).

Figura 1.5. El ingreso per cápita de los hogares creció a un ritmo mayor entre los segmentos más pobres

Tasa de crecimiento del ingreso per cápita, por percentil de ingreso, 2003-2022

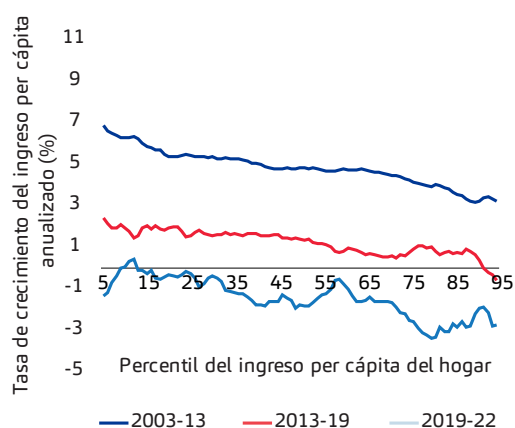
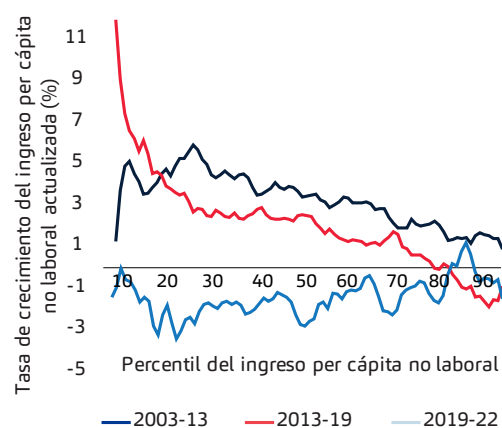


Figura 1.6. Los ingresos no laborales contribuyeron significativamente a la reducción de la desigualdad

Tasa de crecimiento del ingreso per cápita no laboral, por percentil de ingreso, 2003-2022



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua.

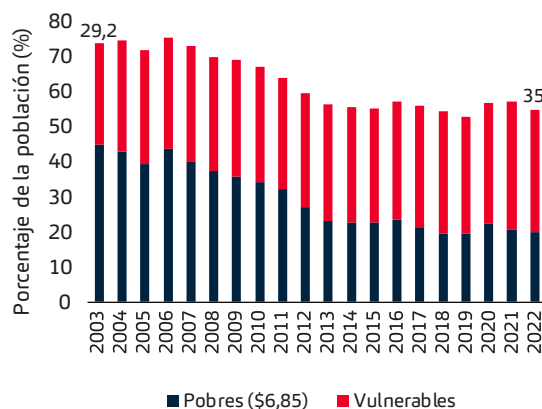
Nota: La curva de incidencia del crecimiento representa la tasa de crecimiento anualizado del ingreso per cápita para cada percentil de la distribución del ingreso.

En consonancia con la evolución de la pobreza, estimaciones del Banco Mundial indican que la clase media en Paraguay experimentó un crecimiento significativo en las últimas dos décadas, particularmente entre 2003 y 2013. La proporción de la población con un ingreso diario de entre US\$14 y US\$81 (PPA de 2017), considerada clase media según Fernández et al. (2023), aumentó del 24,8 % en 2003 al 41,6 % en 2022. Este crecimiento superó la media regional de ALC, que pasó del 22,4 % al 35,7 % en el mismo periodo. Sin embargo, la expansión de este grupo en Paraguay, al igual que la reducción de la pobreza y la desigualdad, fue más pronunciada en la primera década (2003-2013), desacelerándose en los últimos cuatro años después de alcanzar su punto máximo antes de la pandemia de COVID-19. La crisis sanitaria tuvo un impacto significativo en este grupo, reflejando tendencias regionales. El choque provocó una disminución de 3,5 puntos porcentuales en el tamaño de la clase media paraguaya, comparado con 4,0 puntos porcentuales a nivel regional. Además, el posterior aumento de la inflación ha impedido que la clase media recupere sus niveles prepandemia, con un crecimiento de los ingresos per cápita de los hogares más lento que en años anteriores.

A pesar de los avances logrados mediante el crecimiento económico y las políticas sociales de reducción de la pobreza, factores estructurales como la baja calidad del empleo y la vulnerabilidad a choques adversos mantienen a un segmento de la población en riesgo de recaer en la pobreza. La proporción de paraguayos vulnerables a la pobreza, definida como aquellos con ingresos per cápita entre US\$6,85 y US\$14,00 diarios (PPA de 2017), aumentó del 29,2 % en 2003 al 35 % en 2022 (Figura 1.7)¹³. En 2021, la vulnerabilidad de Paraguay fue superior a la de sus pares regionales y al promedio de ALC y del Cono Sur (Figura 1.8). Una medida prospectiva de vulnerabilidad, estimada para este informe, confirma estas tendencias, indicando que el 39 % de la población está en riesgo de caer en pobreza ante un choque negativo, independientemente de su situación actual o pasada. Esta vulnerabilidad generalizada es preocupante, ya que los hogares económicamente inseguros podrían anticipar estos choques y adoptar estrategias para reducir su consumo e inversiones, incluso en capital humano, antes de que los choques se materialicen (véanse, por ejemplo, Alderman et al. 2006; Gubert y Robilliard 2007; Klasen y Waibel 2013). En este contexto, la disponibilidad de los datos de alta frecuencia cobra crucial importancia. La capacidad de predecir la pobreza y la vulnerabilidad con datos trimestrales permite identificar tendencias emergentes y desarrollar intervenciones específicas para apoyar a las personas en riesgo (Apéndice A). Esto es especialmente relevante en Paraguay, donde las tasas de vulnerabilidad tanto en zonas rurales como urbanas (48,3 % y 32,8 %, respectivamente) superan las tasas de pobreza observadas¹⁴.

Figura 1.7. A pesar de la reducción de la pobreza, la proporción de población vulnerable ha mostrado una tendencia creciente

Porcentaje de población pobre o vulnerable, 2003-2022

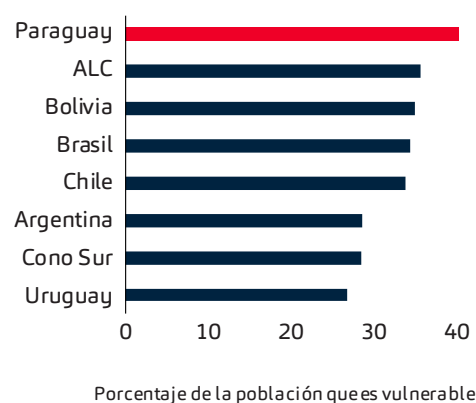


Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe.

Nota: Se define como "pobre" a quien tiene un ingreso per cápita de 6,85 dólares o menos al día. Se define como "vulnerable" a quien tiene un ingreso per cápita de entre 6,85 y 14 dólares al día.

Figura 1.8. Paraguay presenta una mayor vulnerabilidad a la pobreza que sus pares regionales

Proporción de la población vulnerable, Paraguay y países de ALC



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe.

Nota: Los datos corresponden a 2021, excepto para Chile (2020). ALC = América Latina y el Caribe.

13. Siguiendo la definición propuesta por Fernández et al. (2023) para la región de ALC.

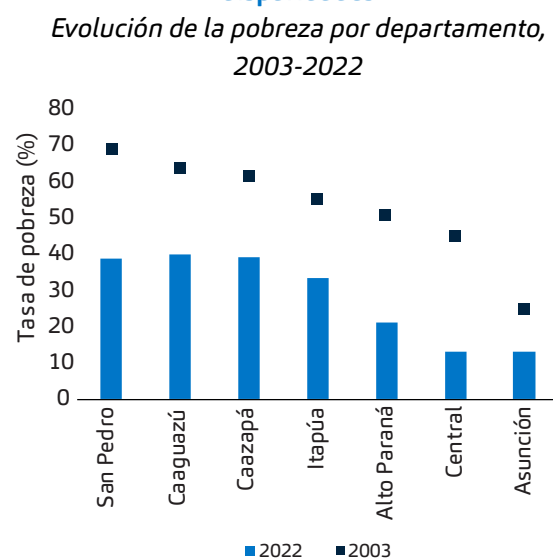
14. El umbral estándar identifica a un hogar como vulnerable a la pobreza si su probabilidad de caer por debajo del umbral de pobreza en los próximos dos años es $\geq 50\%$ (implicando $\geq 29\%$ de probabilidad de caer en pobreza en un año dado). Este umbral es ampliamente adoptado en la literatura y se utiliza en esta sección.

Desafíos persistentes: brechas geográficas y sociales en la lucha contra la pobreza

A pesar de la reducción generalizada de las tasas de pobreza en todas las regiones durante las últimas dos décadas, las disparidades entre ellas siguen siendo notables¹⁵. Si bien la mayoría de los departamentos lograron reducir a la mitad sus tasas de pobreza entre 2003 y 2022, reflejando la tendencia nacional, las zonas históricamente más afectadas hace dos décadas continúan presentando los índices de pobreza más elevados (Figura 1.9). Por ejemplo, en 2022, Caaguazú, Caazapá y San Pedro registraron tasas de pobreza cercanas al 40 %, una mejora significativa respecto al 60 % observado en 2003, pero aún elevadas. En contraste, Asunción mostró un progreso más pronunciado, reduciendo su tasa de pobreza del 24,6 % en 2003 al 13,0 % en 2022.

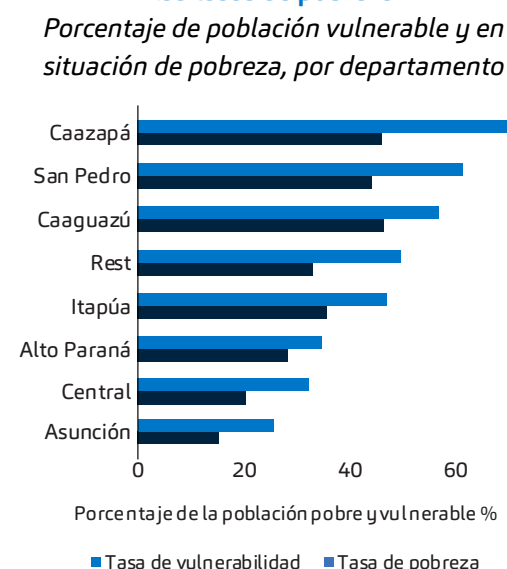
El análisis prospectivo de la vulnerabilidad a la pobreza revela disparidades aún más pronunciadas entre departamentos. Las tasas de vulnerabilidad varían significativamente entre regiones, desde el 23,2 % de Asunción hasta el 64,0 % en Caazapá (Figura 1.10). Es notable que, en todos los departamentos, la vulnerabilidad supera la incidencia de pobreza, generalmente por un factor de 1,5. Esta disparidad es más pronunciada en las principales regiones productoras de soja, como Caaguazú, Caazapá e Itapúa. Estos departamentos no sólo presentan las tasas de pobreza más elevadas, sino que también ejemplifican el carácter intensivo en capital del sector sojero, con limitada capacidad para generar empleos de calidad para la población local.

Figura 1.9. Reducción de tasas de pobreza en todos los departamentos, con persistencia de disparidades



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Paraguay.
Nota: Los datos se refieren a los departamentos con encuestas representativas

Figura 1.10. La vulnerabilidad a la pobreza a nivel departamental refleja la variación de las tasas de pobreza



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua de Paraguay.
Nota: Los datos corresponden a los departamentos con encuestas representativas.

15. No se dispone de datos de encuestas de hogares para Alto Paraná y Boquerón.

La creciente urbanización en Paraguay, que pasó del 54 % a principios de la década de 2000 al 64 % en 2022, ha transformado el panorama de pobreza. Este cambio demográfico ha conllevado un incremento proporcional de la población urbana en situación de pobreza¹⁶. Mientras que a inicios del milenio el 38,5 % de la población en pobreza moderada residía en zonas urbanas, para 2022 esta cifra había aumentado a poco más de la mitad (50.2 %). Aunque esta tendencia ha fluctuado durante periodos de desaceleración económica y crisis climáticas, refleja un cambio estructural en la distribución de la pobreza. La pobreza extrema en áreas urbanas experimentó un incremento aún más notable, duplicándose del 15,8 % en 2000 al 34,1 % en 2022. Sin embargo, la distribución geográfica de la pobreza sigue siendo heterogénea: en el ámbito urbano, la pobreza se concentra en los departamentos de Central (28 %) y Alto Paraná (casi 17 %), mientras que, en las zonas rurales, San Pedro (17 %), Caaguazú e Itapúa (más del 14 % cada uno) son los más afectados.

La agricultura familiar sigue siendo un pilar fundamental para gran parte de la población rural paraguaya, aunque esta dependencia está asociada a un mayor riesgo de pobreza. El Censo Agropecuario Nacional 2022 reveló que, de las 259.188 explotaciones de agricultura familiar en Paraguay, el 56 % opera en menos de 5 hectáreas, y casi el 80 % depende exclusivamente de la agricultura, la pesca y la silvicultura como principal fuente de ingresos¹⁷. Entre 2003 y 2022, el porcentaje de hogares rurales dependientes de la agricultura familiar, disminuyó del 80 % al 67 %, lo que refleja la gradual diversificación económica del país hacia los servicios¹⁸. No obstante, la brecha en la tasa de pobreza entre los hogares dedicados a la agricultura familiar y aquellos en zonas rurales con otras actividades económicas se ha ampliado, pasando de 1,5 veces en 2003 a 1,8 veces en 2022. Los agricultores familiares enfrentan desafíos particulares, con más del doble de probabilidades de reportar eventos adversos, lo que evidencia su alta exposición a choques y su limitada capacidad de resiliencia. Además, diversas restricciones –como el acceso limitado a los mercados, financiamiento, tecnología, tierra y el capital humano—obstaculizan su potencial de generación de ingresos y capacidad de diversificación económica (Banco Mundial 2018a).

A pesar de los cambios en la distribución urbana-rural de la pobreza, el impacto desproporcionado en grupos específicos persiste. La intersección de factores como la edad, el sexo y la etnia crea desventajas superpuestas que aumentan el riesgo de pobreza para segmentos específicos de la población, una realidad que a menudo queda oculta detrás de los promedios nacionales. Un ejemplo es la alta incidencia de la pobreza infantil, un problema endémico en Paraguay, especialmente en zonas rurales. En 2022, la tasa de pobreza de entre niños y adolescentes en las áreas rurales superó el 42 %, una cifra sustancialmente superior a la tasa de pobreza nacional del 24,7 % (Serafini 2019).

16. Los datos no consideran los resultados preliminares del censo 2022. En 2022, el 36 % de la población paraguaya residía en zonas rurales.

17. Los agricultores familiares desempeñan un papel clave en la producción de mandioca, maíz, judías, soja, sésamo, yerba mate, cacahuetes, tomates, caña de azúcar, batatas, plátanos, sandías, habas, piña, y cría de ganado como vacas, cerdos, ovejas, cabras, peces y aves de corral.

18. Las cifras emplean la definición de la EPHC de hogares dependientes de la agricultura familiar (≥ 50 % de sus ingresos de la agricultura), diferente a la definición del Censo Agropecuario Nacional de 2022.

En Paraguay, las mujeres tienen mayor probabilidad que los hombres de vivir en hogares pobres. Con algunas excepciones, las tasas de pobreza femenina tienden a ser más altas que las masculinas hasta los 45 años, aunque la brecha de género en la pobreza solo es estadísticamente significativa entre los 20 y los 29 años. Durante este periodo, que coincide con la transición de la educación al mercado laboral, las mujeres tienen una probabilidad 6,3 puntos porcentuales mayor que sus pares masculinos de vivir en hogares pobres (Figura 1.11). Esta disparidad puede atribuirse a una combinación de factores, incluyendo las responsabilidades de cuidado infantil y tareas domésticas, que recaen desproporcionalmente sobre las mujeres, las normas sociales que priorizan su papel como cuidadoras por encima de su empoderamiento económico y un acceso comparativamente menor a activos, créditos y otros recursos económicos (Deere, Alvarado y Twyman 2012; Grown 2014; Muñoz Boudet et al. 2018, 2021; Quisumbing 2010). La presencia de niños en un hogar y tener pocos asalariados potenciales también aumentan la probabilidad de pobreza, en particular para las mujeres. Las tasas de pobreza más elevadas se observan en los hogares conformados por una mujer con hijos (49%). En contraste, los hogares unipersonales presentan las tasas de pobreza más bajas, independientemente del sexo del individuo (Figura 1.12).

Figura 1.11. Brechas de género en pobreza se acentúan durante la transición de la escuela al trabajo

Porcentaje de población en hogares en situación de pobreza, por sexo y grupo etario

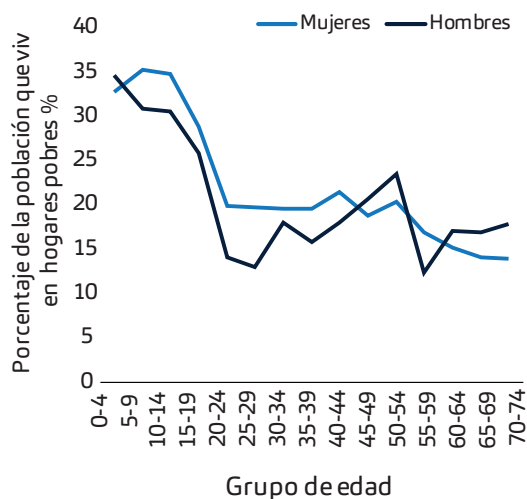
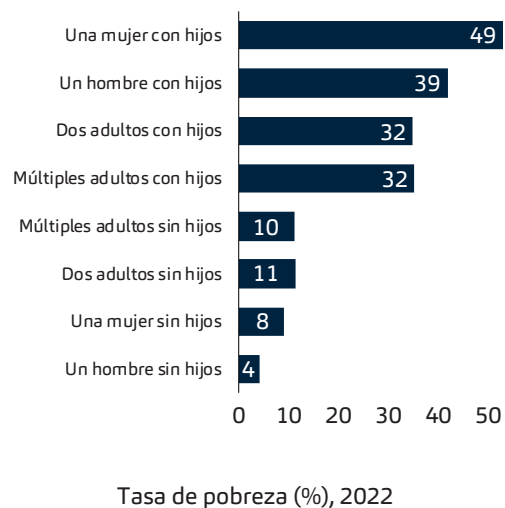


Figura 1.12. Presencia de niños en el hogar aumenta el riesgo de pobreza

Tasa de pobreza según composición del hogar, 2022



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2022.

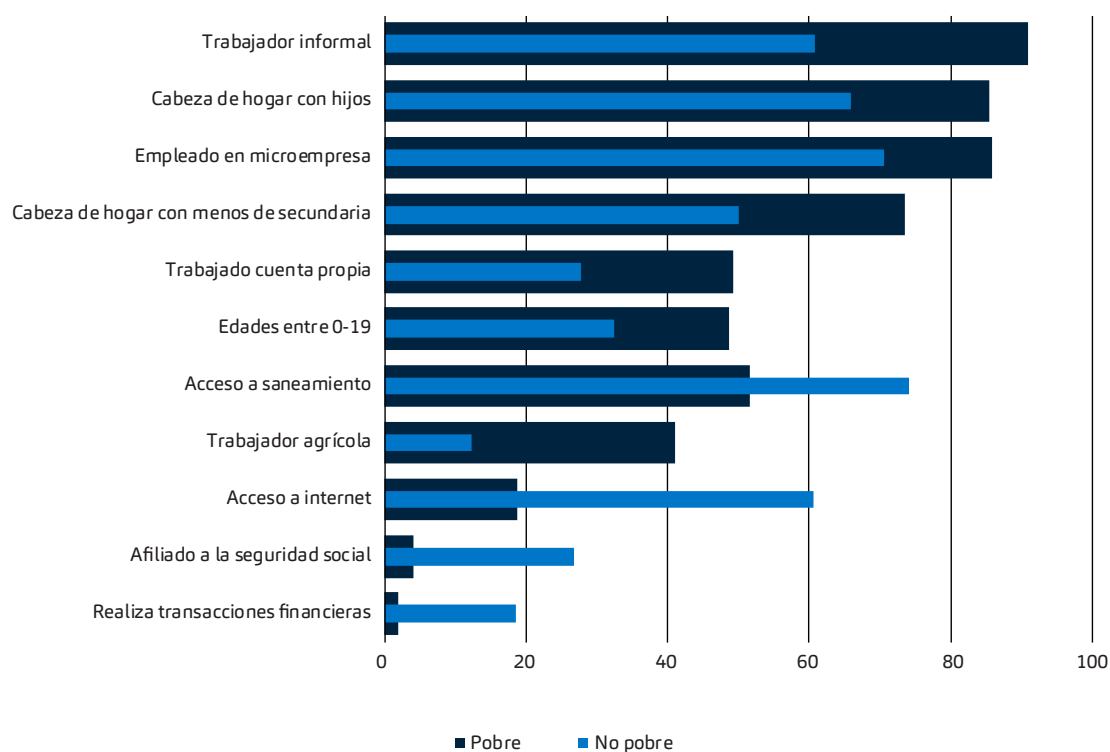
La población indígena de Paraguay enfrenta tasas de pobreza más altas que el resto de la población. Medir el bienestar y la pobreza entre las minorías étnicas presenta desafíos metodológicos y prácticos, incluyendo la limitada cobertura de las encuestas nacionales, barreras culturales y lingüísticas, la necesidad de adaptar metodologías para captar sus circunstancias únicas y la lejanía geográfica de muchas comunidades. Es importante notar que, aunque el uso del idioma guaraní está muy extendido en Paraguay, este no es un indicador definitivo de pertenecer a un pueblo indígena, ya que una gran parte de la población no indígena es bilingüe, hablando español y guaraní, los dos idiomas oficiales del país. A pesar de estas dificultades, el Censo Nacional de Población y Viviendas de 2022 y una encuesta especializada de 2017 proporcionan información valiosa sobre las disparidades que enfrentan estas poblaciones. Según el censo de 2022, 140.039 paraguayos (el 2,3 % de una población de 6,1 millones) se identificaron como pertenecientes a uno de los 19 pueblos indígenas. Las mayores concentraciones de poblaciones indígenas se encuentran en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, con aproximadamente 30.000 personas cada uno. Los datos más recientes, correspondientes a 2017, indican que el 66,2 % de la población indígena vivía en situación de pobreza, y el 34,4 % en pobreza extrema. Estas cifras contrastan con los promedios nacionales del mismo año, que se sitúan en 26,4 % y 4,4 %, respectivamente¹⁹.

El rostro de la pobreza en Paraguay: jóvenes, trabajadores informales y personas con bajo nivel educativo

La pobreza en Paraguay afecta en mayor medida ciertos grupos poblacionales. Se concentra principalmente entre los individuos de 0 a 19 años, con un 50 % por debajo del umbral de pobreza. Además, el 91 % de las personas en situación de pobreza pertenecen a hogares cuyo jefe de familia trabaja en el sector informal, y el 74 % de esos hogares están encabezados por personas con un nivel de educación inferior a la secundaria. Cinco de cada diez adultos que viven en hogares pobres trabajan por cuenta propia. En cuanto al sector de empleo, la pobreza se concentra en el sector agrícola (41 %) y entre los trabajadores de micro y pequeñas empresas (Figura 1.13). La mayoría de las personas en situación de pobreza viven en hogares con niños, y sólo el 19 % tiene acceso a Internet. Pocos adultos que viven en la pobreza realizan transacciones financieras, y menos del 5 % tienen acceso a la seguridad social.

19. Los datos más recientes sobre pobreza en las comunidades indígenas corresponden a 2017, cuando se realizó una encuesta especializada en sus territorios.

Figura 1.13. Perfil de las personas en situación de pobreza en 2022: jóvenes, trabajadores informales y con bajos niveles de educación



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2022.

El perfil socioeconómico de los hogares en situación de pobreza en Paraguay presenta diferencias significativas entre zonas urbanas y rurales. En 2022, el 13,3 % de los jefes de hogares pobres urbanos habían completado la educación secundaria, frente al 7,6 % de los jefes de hogares pobres rurales. Una mayor proporción de adultos pobres urbanos estaban empleados (36 %) en comparación con los adultos pobres rurales (13 %). Cerca de dos tercios (62,4 %) de los pobres urbanos trabajaban en comercio y servicios personales, mientras que solo el 22 % de los pobres rurales lo hacían. De hecho, la mayoría de los pobres rurales se dedicaban a la agricultura (69,0 %) y tenían menos probabilidades que los pobres urbanos de contar con seguridad social. Los pobres rurales tenían mayor probabilidad de trabajar por cuenta propia (56,7 %) que los pobres urbanos (40,8 %) y de desempeñarse como empleados domésticos (22,7 % frente a 7,6 %).

Más allá de los ingresos: Pobreza multidimensional, acceso a servicios y activos

Paraguay ha logrado avances en la reducción tanto de la pobreza monetaria como de la pobreza multidimensional; sin embargo, las desigualdades persisten²⁰. La incidencia de la pobreza multidimensional disminuyó del 34,3 % en 2016 a 17,6 % en 2022 (Figura 1.14). Al igual que los patrones observados en la pobreza monetaria, las disparidades entre zonas urbanas y rurales son pronunciadas: en 2022, la incidencia de la pobreza multidimensional en el área rural (36,6 %) fue cinco veces mayor que la registrada en el área urbana (7,4 %). Las variaciones regionales también son notables: mientras que solo el 4 % de los residentes en Asunción fueron considerados multidimensionalmente pobres en 2022, la incidencia en San Pedro y Caazapá, dos de los departamentos con mayor pobreza monetaria, superó el 35 %.

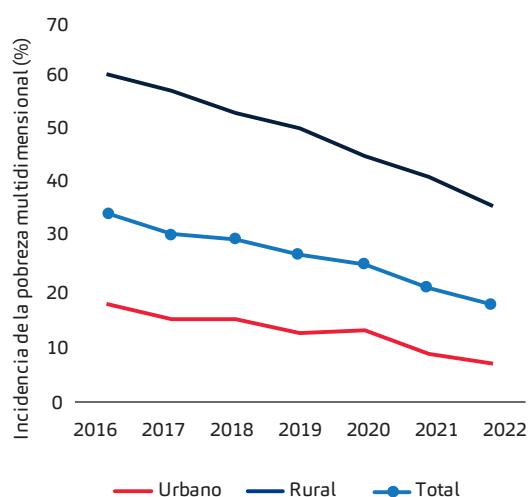
Un hallazgo importante es que muchos paraguayos experimentan pobreza multidimensional sin ser monetariamente pobres, enfrentando privaciones que pueden obstaculizar la acumulación de capital humano²¹. En 2022, el 44,6 % de los pobres multidimensionales no fueron clasificados como pobres monetarios, lo que subraya la importancia de complementar las mediciones tradicionales con el análisis de dimensiones no monetarias. Esta discrepancia puede atribuirse a varios factores, incluyendo el acceso limitado a servicios esenciales, disparidades geográficas y desigualdades de género que restringen las oportunidades en educación, salud, toma de decisiones y empleo. Los factores intergeneracionales también juegan un papel crucial. Las privaciones en áreas específicas son considerables: el 93,5 % de la población multidimensionalmente (pero no monetariamente) pobre no contribuía a fondos de pensiones, el 90 % carecía de servicios adecuados de gestión de residuos, y aproximadamente el 60 % dependía de combustibles contaminantes como carbón o leña para cocinar. Estas privaciones son generalmente más severas en las zonas rurales (Figura 1.15).



Repositorio de fotografías archivo Flickr Banco Mundial

20. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del INE evalúa cuatro dimensiones igualmente ponderadas: (1) empleo/seguridad social, (2) vivienda/servicios, (3) salud/medio ambiente y (4) educación. Incluye indicadores como inactividad, falta de cotización a un fondo de pensiones, hacinamiento, falta de acceso a la atención médica, falta de acceso al agua, no asistencia a la escuela, analfabetismo y atraso escolar.
21. En el IPM de Paraguay, indicadores como el atraso escolar (estudiantes de 8 a 19 años que asisten a la escuela con un retraso de más de 2 años), la falta de aportes a fondos de pensión (personas ocupadas de 18 a 64 años) y la ausencia de jubilación o acceso a pensión (personas de 65 años o más que no reciben pensión contributiva o no contributiva) tienen mayor peso que en otros países de la región, como México o Colombia.

Figura 1.14. Incidencia de pobreza multidimensional en zonas rurales quintuplica el de zonas urbanas
Evolución de la pobreza multidimensional, 2016-2022



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Paraguay.
Nota: Las estimaciones oficiales del Índice de Pobreza Multidimensional solo están disponibles desde 2016.

Figura 1.15. Principales privaciones: contribuciones a pensiones, gestión de residuos y uso de combustibles para cocinar
Incidencia de privaciones por área de residencia, 2022

	Total	Urbano	Rural
Falta de aporte a caja jubilatoria	93	94	93
Eliminación inadecuada de basuras	89	69	97
Carbón/leña para cocinar	58	41	65
Falta de saneamiento mejorado	33	13	41
Educación incompleta/analfabetismo	30	26	31
Escolaridad atrasada	29	49	21
Enfermo/accidentado sin atención médica	28	29	28
Hacinamiento	27	37	23
Materiales inadecuados de vivienda	26	18	29
Falta de acceso a agua mejorada	22	15	25
Inasistencia escolar (6-17 años)	19	17	19
Trabajo infantil (10-17 años)	19	20	18
Desocupación	15	29	9
Subocupación por falta de tiempo	14	22	10
Falta de acceso a pensión	6	6	7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Paraguay, 2022.

Nota: Los datos muestran la proporción de población desfavorecida entre los pobres multidimensionales (sin ser pobres monetarios).

La población en situación de pobreza monetaria, aun sin experimentar privaciones multidimensionales, puede enfrentar obstáculos para superar su condición debido a sus bajos ingresos. Estos recursos económicos insuficientes pueden impactar negativamente en los logros educativos, los resultados de salud y la capacidad de inversión en activos productivos, perpetuando así el ciclo de la pobreza. Además, el estrés crónico asociado a la escasez de ingresos puede afectar la salud mental y al bienestar general. Por consiguiente, abordar las necesidades en este grupo poblacional sigue siendo fundamental para fomentar el crecimiento inclusivo y reducir la desigualdad en Paraguay. Un análisis más exhaustivo de los desafíos que enfrenta esta población y sus implicaciones para el desarrollo del capital humano se presenta en la siguiente sección.

En línea con las mejoras en pobreza multidimensional, Paraguay ha logrado avances en la expansión de servicios básicos; sin embargo, persisten disparidades en el acceso para los hogares en situación de pobreza. En 2022, estos hogares, tanto en condición de pobreza moderada como pobreza extrema, tenían una menor probabilidad de acceder a servicios de agua potable y alcantarillado en comparación con hogares no pobres, con brechas de 5 y 30 puntos porcentuales, respectivamente. El acceso a agua por tubería en el hogar también mostraba diferencias: 77 % para hogares en situación de pobreza frente a 94 % para hogares no pobres. La brecha de acceso a Internet superaba los 40 puntos porcentuales, acentuándose aún más al comparar zonas rurales y urbanas. En contraste, el acceso a la electricidad mantenía niveles altos, superando el 95 % en todos los grupos socioeconómicos²².

22. La EPHC no incluye indicadores sobre la calidad de estos servicios. Sin embargo, evidencia adicional sugiere que la calidad tiende a ser inferior en los hogares de menores ingresos (véase, por ejemplo, Serafini 2019).

2. ¿Qué factores limitan la capacidad de Paraguay para acelerar la reducción de la pobreza?



Esta sección analiza los principales determinantes de la pobreza y la desigualdad en Paraguay. El análisis se fundamenta en el marco de activos (Attanasio y Székely 1999; Bussolo y López-Calva 2014), que examina los factores que influyen en la capacidad de individuos y hogares para generar ingresos de mercado. Este enfoque considera la acumulación y utilización de activos, sus rendimientos, y cómo los choques y las políticas afectan estos ingresos (Figura 2.1). Si bien la pobreza es un fenómeno multidimensional, este estudio se centra en cuatro aspectos críticos para Paraguay: niveles de capital humano, creación y el acceso a empleos de calidad, efectos del sistema fiscal en la reducción de la pobreza y vulnerabilidad a los choques climáticos. Las desigualdades espaciales e intergrupales se abordan como temas transversales²³.

Figura 2.1. Factores que influyen en los ingresos de los hogares en Paraguay



Fuente: Adaptado de Bussolo y López-Calva 2014 y Banco Mundial 2021a

Niveles de capital humano

Paraguay enfrenta brechas significativas en educación y salud entre diferentes grupos poblacionales desde etapas tempranas del desarrollo, antes de que los individuos ingresen a la fuerza laboral. Estas disparidades se observan principalmente entre: zonas urbanas y rurales, niveles socioeconómicos, y grupos étnicos. A pesar de la riqueza lingüística del país, con una proporción considerable de la población no indígena hablante de guaraní, las desigualdades

23. Esta Evaluación se basa en cuatro notas técnicas que analizan: (1) tendencias de la pobreza y desigualdad; (2) capital humano y empleos de calidad; (3) incidencia fiscal; y (4) vulnerabilidad a choques climáticos y pobreza. Las notas incluyen nuevos análisis, como el uso de SWIFT para la estimación trimestral de la pobreza (ver apéndice A).

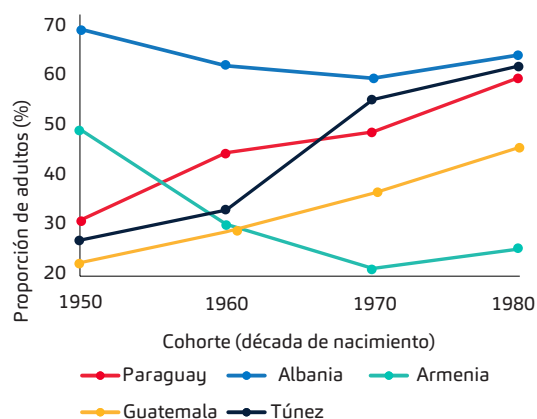
24. Los datos de la EPHC 2022 indican que el 34,4 % de las personas de 5+ años hablan principalmente español y guaraní en el hogar; 33,4 % habla guaraní.

en la acumulación de capital humano se mantienen, particularmente en la educación. Las desigualdades iniciales en el acceso a la educación de calidad, servicios de salud y oportunidades para adquirir competencias y activos productivos se traducen posteriormente en diferencias salariales y oportunidades laborales. El perfil de pobreza de Paraguay revela que los hogares en esta situación tienen menos activos productivos y menor capital humano en general, lo que subraya cómo las raíces de la desigualdad de ingresos se originan en las disparidades tempranas en el desarrollo del capital humano.

Aunque Paraguay ha logrado avances en la movilidad intergeneracional educativa, aún está rezagado en comparación con algunos de sus pares estructurales. Para las cohortes nacidas en las décadas de 1950 y 1960, la movilidad absoluta promedio en Paraguay —definida como la proporción de personas que superan el nivel educativo máximo de sus padres, excluyendo a aquellos cuyos padres tienen educación terciaria— superó a la de Guatemala y Túnez, pero no alcanzó la de Albania (Figura 2.2)²⁵. Esta brecha fue más pronunciada en la generación de 1950 y se ha reducido gradualmente, principalmente debido al incremento de la movilidad a partir de la década de 1960. El aumento menos pronunciado de la movilidad absoluta promedio en las décadas recientes, en comparación con otros países, es comprensible, ya que superar el nivel educativo de los padres se vuelve más desafiante a medida que mejora el nivel educativo generacionalmente. Es notable que los paraguayos nacidos en la década de 1980 con padres menos educados, quienes tienen mayor probabilidad de vivir en situación pobreza, muestran una movilidad ascendente superior a la de generaciones previas (Figura 2.3). Esta tendencia no sólo indica avances sustanciales en los logros educativos en Paraguay, sino que también resalta el potencial de la educación para romper el ciclo de la pobreza.

Figura 2.2. Aumento de la movilidad intergeneracional educativa, aunque inferior a algunos pares estructurales

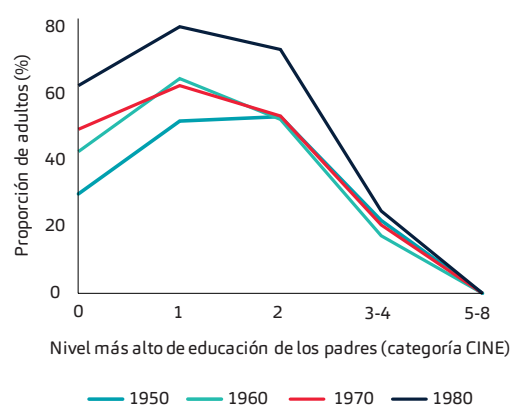
Movilidad intergeneracional educativa, Paraguay y pares estructurales, 1950-1980



Fuente: Banco Mundial, Global Database on Intergenerational Mobility. (<https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0050771/Global-Database-on-Intergenerational-Mobility>).

Figura 2.3. Correlación entre el nivel educativo de padres y logro académico de hijos

Correlación intergeneracional en educación, 1950-1980



Fuente: Banco Mundial, Global Database on Intergenerational Mobility. (<https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0050771/Global-Database-on-Intergenerational-Mobility>).

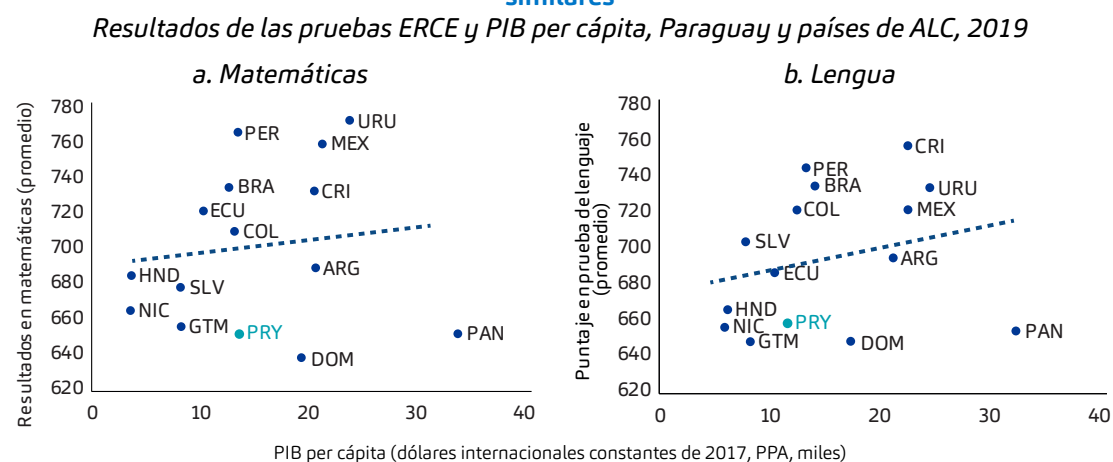
Nota: CINE = Clasificación Internacional Normalizada de a Educación.

25. El análisis se basa en los datos de van der Weide et al. (2023). Véase la nota al pie número 2, que explica la selección de pares estructurales y aspiracionales.

Las brechas de capital humano en Paraguay siguen presentes, principalmente en el ámbito educativo. El Índice de Capital Humano (ICH) del Banco Mundial, que mide el potencial de una persona joven para alcanzar su máximo potencial de ingresos a lo largo de su vida, revela amplias disparidades. Para el 20 % más pobre de la población, el ICH de Paraguay es de 0,56, lo que indica que los niños en este grupo alcanzarán solo el 56 % de su potencial de ingresos vitalicios, en comparación con el 71 % para los niños del 20 % más rico. Esta brecha se debe principalmente a diferencias en la calidad educativa. En Paraguay, un niño del quintil más rico, que comienza la escuela a los 6 años puede esperar completar 11,4 años de educación al cumplir los 18, mientras que un niño del quintil más pobre completaría 9,8 años. Además, existen disparidades en el rendimiento escolar entre los estudiantes de sexto grado de distintos estratos socioeconómicos. En pruebas estandarizadas, los estudiantes del quintil más rico superaron a sus pares del quintil más bajo por un margen considerable: 10,9 puntos porcentuales en lengua, 7,7 puntos porcentuales en matemáticas y 8,5 puntos porcentuales en ciencias²⁶.

La calidad general de la educación en Paraguay es baja, y las generaciones jóvenes no están adquiriendo las competencias básicas necesarias para competir en el mercado laboral. Según la prueba PISA 2022, Paraguay se situó entre los países con peor desempeño de la región y entre los 10 con resultados más bajos a nivel mundial en matemáticas, lectura y ciencias. El Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) de 2019 corrobora estos hallazgos. Aunque los estudiantes paraguayos superan a los de República Dominicana y Panamá, países con mayor PIB per cápita, están por debajo de los niveles de Ecuador y Perú, que tienen niveles de ingresos similares y se encuentran entre los de mejor desempeño (Figura 2.4). En comparación con 2017, los estudiantes de Paraguay que participaron en PISA mantuvieron resultados similares en lectura y mostraron mejoras modestas en matemáticas y ciencias. Sin embargo, la mayoría no alcanzó los niveles mínimos de competencia: el 66 %, 71% y 85 % no cumplieron los niveles mínimos en lectura, ciencias y matemáticas, respectivamente.

Figura 2.4. Desempeño de estudiantes paraguayos por debajo de pares en países de ingresos similares



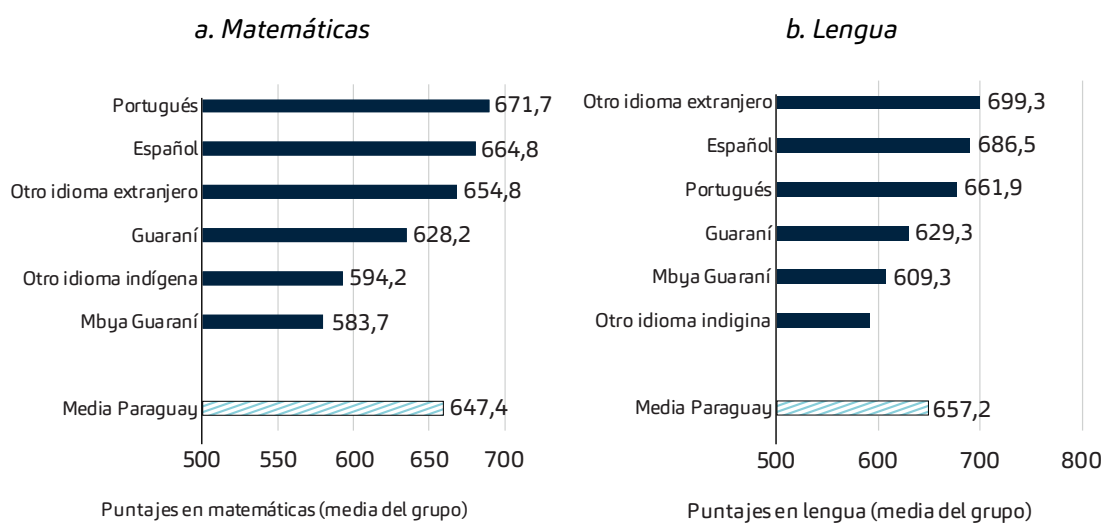
Fuente: Elaboración del Banco Mundial con base en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y de los Indicadores del Desarrollo Mundial. Nota: El gráfico muestra las puntuaciones obtenidas en el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO). ERCE = Estudio Regional Comparativo y Explicativo

26. Puntajes basados en el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) 2019, implementado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la Organización de la UNESCO. Los estudiantes del quintil más alto obtuvieron puntajes de 724,4, 695 y 707,5 en las pruebas estandarizadas de lenguaje, matemática y ciencias, respectivamente; los del quintil más bajo lograron 615,7, 618,8 y 624,7 en las mismas materias.

Uno de los principales desafíos en Paraguay es la desigualdad en las oportunidades de aprendizaje entre los niños. En comparación con los niños hispanohablantes, una gran proporción de niños indígenas y guaraní hablantes (no indígenas) está fuera del sistema escolar, y esta brecha se acentúa en los niveles educativos superiores (Gobierno de Paraguay 2021). Además, aquellos que permanecen en el sistema educativo experimentan disparidades de rendimiento significativas, probablemente debido a las barreras lingüísticas que surgen de la discrepancia entre la lengua materna de los estudiantes y el idioma oficial de instrucción, el español (Gayoso de Ervin 2016). La última ola del ERCE revela brechas significativas entre los estudiantes de sexto grado según el idioma hablado en el hogar. Los estudiantes guaraní hablantes²⁷ obtuvieron los puntajes promedio más bajos en matemáticas y lengua, mientras que los estudiantes hispanohablantes alcanzaron los niveles promedio más altos en estas evaluaciones (Figura 2.5). Los resultados de PISA 2022 corroboran esta tendencia, mostrando que más del 80 % de los estudiantes guaraní hablantes no alcanzaron el nivel mínimo de competencia en las pruebas de matemáticas, lengua y ciencias.

Figura 2.5. Estudiantes guaraní-hablantes y de otras lenguas indígenas con desempeño inferior en matemáticas y lengua

Puntuaciones en pruebas ERCE de los alumnos de sexto grado, por idioma hablado, 2019



Fuente: Elaboración del Banco Mundial con base en datos de la UNESCO sobre el Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

Nota: ERCE = Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

Las poblaciones indígenas son el grupo más desfavorecido en términos de acumulación de capital humano, seguidas por las poblaciones rurales. En 2017, el nivel educativo medio de los indígenas mayores de 25 años era de apenas 3,4 años de escolarización, y aproximadamente un tercio de la población era analfabeta. Las mujeres indígenas presentan una mayor probabilidad de analfabetismo en comparación con sus pares masculinos. Los estudiantes rurales también muestran un rezago respecto a sus pares urbanos, con una diferencia de 3,3 años de escolarización (11,6 años en promedio en zonas urbanas frente a 8,3 años en zonas rurales). Es preocupante que los resultados de PISA revelan un descenso en el rendimiento de los estudiantes rurales entre 2017 y 2022, lo que agrava la brecha educativa existente entre las zonas rurales y urbanas.

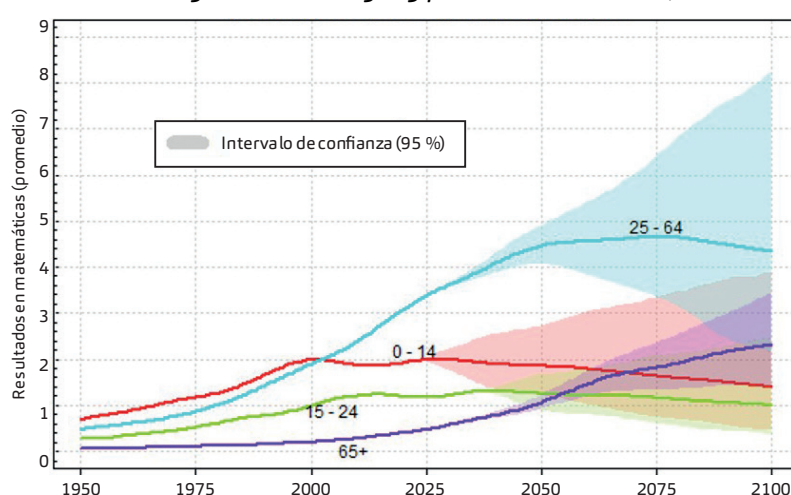
²⁷ Incluidos los Mbya guaraníes y otros hablantes de lenguas indígenas.

Aprovechar el momento: Invertir en la juventud paraguaya para capitalizar el dividendo demográfico

Paraguay se encuentra en una coyuntura crítica de su transición demográfica, con un potencial importante aún sin explotar en su población joven. En las últimas cinco décadas, el país ha experimentado el segundo descenso más pronunciado de la tasa de dependencia entre sus pares estructurales y aspiracionales, superado únicamente por Túnez. Entre 1974 y 2022, esta ratio se redujo de 92 a 54 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar²⁸. El cambio demográfico se atribuye principalmente a la disminución de las tasas de fecundidad, que se redujeron de 5,3 a 2,5 nacimientos por mujer durante el mismo periodo. Como resultado de esta transición, dos tercios de la población ocupada en Paraguay tiene entre 15 y 44 años, lo que representa un dividendo por aprovechar. En el contexto de ALC, se proyecta que Paraguay, junto con Bolivia y Guatemala, tendrá uno de los dividendos demográficos más prolongados. Además, el país alberga una de las poblaciones más jóvenes de la región (Figliuoli et al. 2018).

Las proyecciones demográficas indican que la población paraguaya en edad de trabajar (entre 25 y 64 años) alcanzará su punto máximo alrededor de 2050²⁹. Durante este período, se prevé que la fuerza laboral experimente un aumento temporal en relación con la población dependiente, compuesta por niños y personas de la tercera edad (Figura 2.6). Esta situación presenta una oportunidad para que Paraguay capitalice su dividendo demográfico. Sin embargo, la materialización de este dividendo dependerá de las inversiones estratégicas que se realicen a lo largo del ciclo de vida de los paraguayos. La productividad y los ingresos futuros de la actual generación joven estarán vinculados a la calidad de la educación y la atención de salud que reciban.

Figura 2.6. Proyección del pico de población paraguaya en edad de trabajar
Evolución demográfica de Paraguay por cohortes de edad, 1950-2050



Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, World Population Prospects 2024 (<https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/600>).

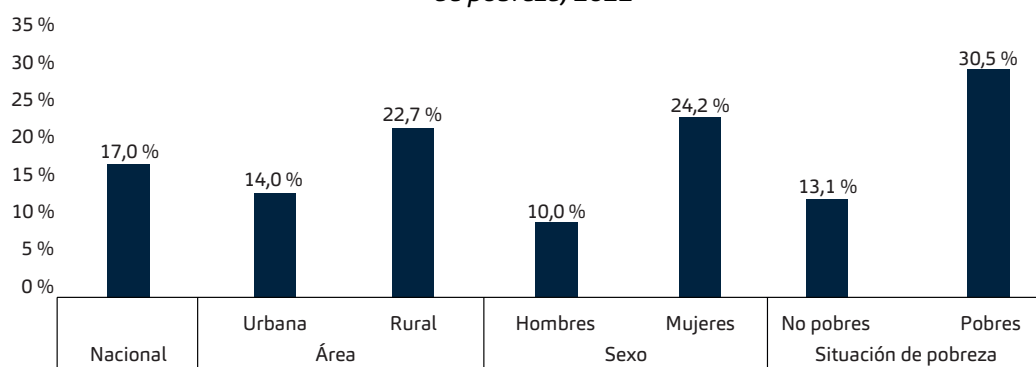
28. Datos sobre dependencia y fecundidad: Perspectivas de la Población Mundial 2024, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Las proyecciones consideran los resultados preliminares del censo de 2022. Tasa de dependencia: (población <15 + población >64)/población 15-64. Véase <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/600>.
29. Proyecciones demográficas sujetas a revisiones periódicas, pero precisas para ALC históricamente. Es importante señalar que, para los próximos 20-30 años, el aumento proyectado en dependencia de la tercera edad se mantiene en escenarios alternativos en fecundidad, migración y longevidad (Figliuoli et al. 2018).

La inversión en capital humano es fundamental para que los jóvenes paraguayos accedan a empleos remunerados y contribuyan al crecimiento económico. Sin embargo, en 2022, el 17 % de la población joven de Paraguay (entre 15 y 24 años) se encontraba en la categoría de NINI (ni estudia ni trabaja). Esta situación era más prevalente entre los jóvenes rurales (22,7 %) que entre sus contrapartes urbanas (14 %). El fenómeno afectaba desproporcionadamente a las mujeres jóvenes: casi el 25 % de ellas no estudiaba ni trabajaba, en comparación con el 10 % de los hombres jóvenes (Figura 2.7). También se observan diferencias notables en según el nivel de pobreza: mientras que el 13,0 % de los jóvenes no pobres eran NINI, esta tasa casi se triplicaba en la población joven en situación de pobreza, alcanzando el 30,5 %. Aunque la tasa promedio de NINIs en Paraguay es inferior a la de sus pares estructurales, ésta supera a la de sus pares aspiracionales. La disparidad de género es particularmente pronunciada: la tasa de NINIs entre los jóvenes paraguayos varones es la más baja en comparación con sus pares estructurales y aspiracionales, mientras que la tasa entre las jóvenes paraguayas es la segunda más alta, sólo superada por Guatemala.

Múltiples factores contribuyen al fenómeno NINI en Paraguay, incluyendo el acceso limitado a una educación de calidad (especialmente en zonas rurales), la escasez de oportunidades en el mercado laboral que desalientan la participación en la educación formal o la formación, y la pobreza misma. La implementación de políticas sociales y económicas dirigidas a este grupo es esencial para que Paraguay pueda capitalizar su dividendo demográfico. Actualmente, el 46% de la población empleada tiene entre 15 y 34 años, lo que subraya la importancia de invertir en la población NINI dentro de este grupo etario para mejorar la acumulación de capital humano e impulsar la participación en la fuerza laboral. A partir del 2050, la población en edad de trabajar empezará a disminuir, mientras que la población de mayor edad (65+) aumentará, creando nuevas necesidades y desafíos que requieren medidas proactivas.

Figura 2.7. Casi 2 de cada 10 jóvenes no trabajan ni estudian

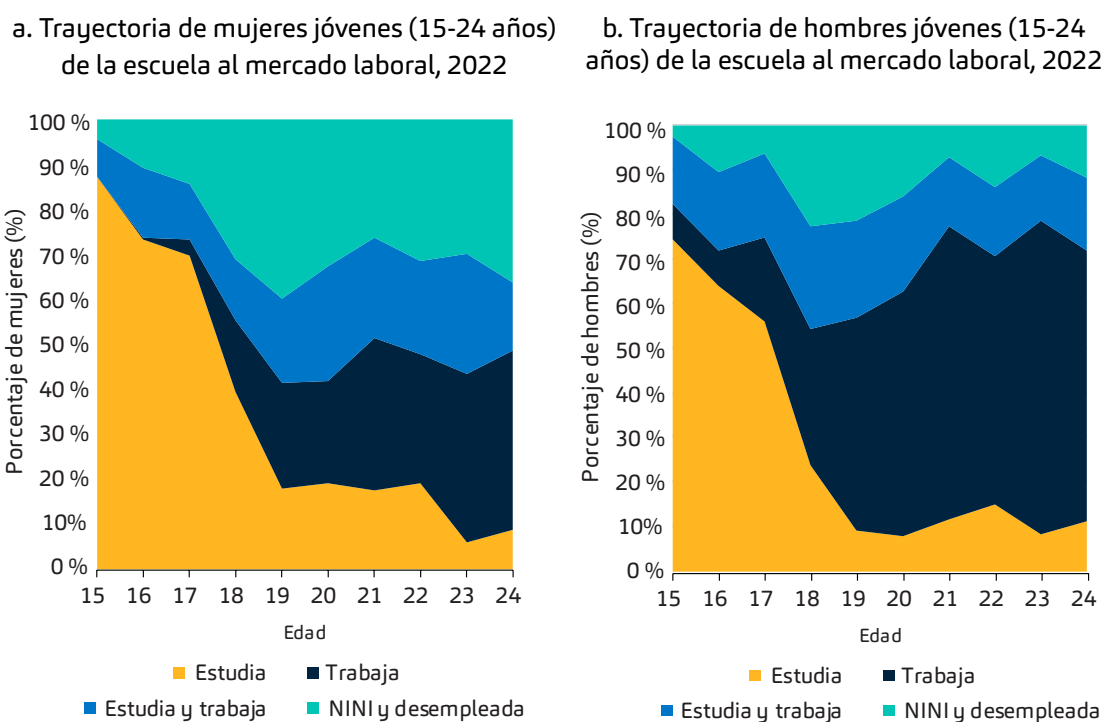
Proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan, por lugar de residencia, sexo y situación de pobreza, 2022



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2022.

Las mujeres tienen casi el doble de probabilidades que los varones de convertirse en NINIs. A los 19 años, casi el 40 % de las mujeres jóvenes entran en esta categoría, un aumento de 2 puntos porcentuales con respecto al nivel observado en 2017 (Banco Mundial 2020). Además, la tasa de mujeres NINIs y desempleadas en Paraguay aumenta rápidamente del 4,6 % a un máximo del 39,7 % a medida que pasan a la edad adulta, alcanzando su punto álgido a los 19 años (Figura 2.8, panel a). En el caso de los varones, esta tasa oscila entre el 2,6 % y el 22,6 % y alcanza su punto máximo a los 18 años (Figura 2.8, panel b). La sobrerrepresentación de las mujeres jóvenes en la población de NINIs se relaciona con las normas sociales que limitan las oportunidades educativas y laborales, y que relegan a las mujeres a la esfera doméstica (Banco Mundial 2020). Esta dinámica no solo representa una pérdida de potencial económico a nivel individual, sino también de productividad y capital humano para la sociedad en su conjunto. Las jóvenes en esta situación a menudo pierden oportunidades cruciales de adquirir habilidades, experiencia y redes profesionales durante los años formativos, al mismo tiempo que se enfrentan a mayores riesgos de pobreza (Bynner y Parsons 2002).

Figura 2.8. Divergencia en trayectorias postsecundaria entre mujeres y hombres jóvenes



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2022.

Nota: NINI = jóvenes que no trabajan, ni estudian o reciben formación.

La salud como inversión necesaria para potenciar el capital humano y los dividendos económicos

A pesar del aumento del gasto público en salud, los resultados de Paraguay en esta materia han sido disímiles en comparación con sus pares. En 1974, la esperanza de vida en Paraguay era de 63,2 años, frente a un promedio de 61,2 años en los actuales pares estructurales y de 70,0 años en los pares aspiracionales. Sin embargo, para 2022, la esperanza de vida en ambos grupos de países había superado la de Paraguay (70,5 años), alcanzando los 73,3 años en los pares estructurales y los 78,9 años en los pares aspiracionales. Se observan patrones similares en los resultados de salud materna e infantil. La tasa de mortalidad materna (TMM) de Paraguay en 2020 (el último dato comparable) fue de 71 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, superior a la registrada en todos los pares estructurales y aspiracionales, a excepción de Guatemala (96 muertes por cada 100.000 nacidos vivos). Entre los mismos grupos de países, Paraguay presentó la segunda tasa más alta de mortalidad de menores de cinco años en 2021 (18,2 por cada 1.000 nacidos vivos), sólo por detrás de Guatemala (23 por cada 1.000 nacidos vivos)³⁰.

Simultáneamente, la incidencia de las enfermedades no transmisibles (ENT) ha aumentado en Paraguay. Las ENT fueron responsables del 75 % del total de muertes en 2019, un incremento notable frente al 61 % registrado en 2000³¹. Las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y la enfermedad renal crónica se han convertido en las principales causas de mortalidad relacionada con las ENT en el país. Los factores de riesgo asociados a la pobreza, como la malnutrición, el acceso limitado a agua potable y saneamiento, y la reducida disponibilidad de servicios de salud, contribuyen a la alta prevalencia de ENT entre la población más vulnerable (Vos et al. 2020).

La fragmentación y la segmentación del sistema de salud pública de Paraguay generan ineficiencias en la prestación de servicios. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), es el principal proveedor de servicios de salud atendiendo al 72 % de la población. El Instituto de Previsión Social (IPS), el segundo mayor proveedor, cubre al 20 % de la población, principalmente a trabajadores formales y sus dependientes. El 8 % restante está cubierto por otros proveedores. Esta segmentación resulta en desigualdades significativas. Por ejemplo, el gasto per cápita en salud para beneficiarios del IPS en 2019 fue de US\$403 por año, mientras que para el MSPBS fue de US\$142 por persona sin seguro. Además, la cobertura del IPS es desigual territorialmente, alcanzando el 32 % en zonas urbanas frente al 14 % en zonas rurales.

La fragmentación se evidencia en la existencia de distintas redes de prestadores para cada subsistema que operan de forma independiente y se superponen entre sí. A pesar de que existen algunas experiencias de convenios interinstitucionales, como el del IPS con el hospital militar y con algunos prestadores privados de estudios médicos, estas iniciativas son limitadas. En general, la falta de convenios entre subsistemas lleva a ineficiencias, resultando en subsidios cruzados

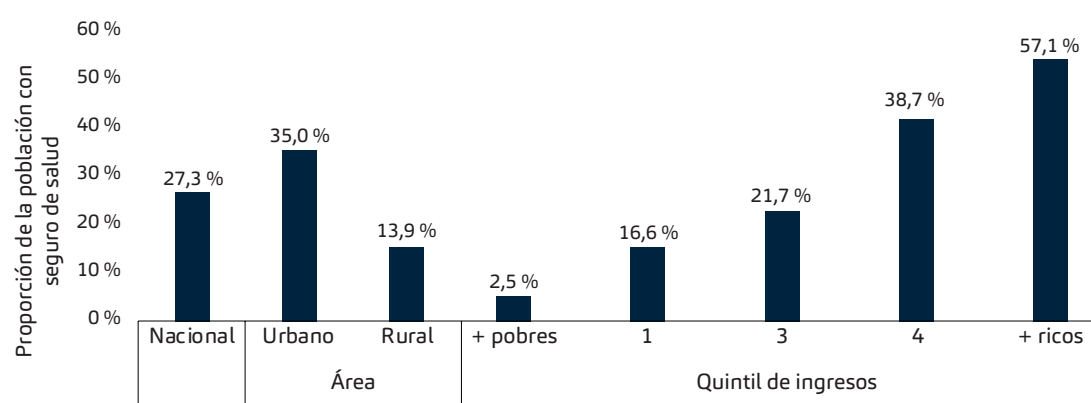
30. Fuentes de datos: esperanza de vida (División de Población de las Naciones Unidas, World Population Prospects 2022), TMM (OMS et al. 2023) y mortalidad de menores de cinco años (estimaciones de UNICEF, OMS, Banco Mundial, División de Población de UN DESA).

31. Datos más recientes de la Organización Mundial de la Salud, Observatorio Mundial de la Salud, Estimaciones 2020: Deaths by Cause, Age, Sex, by Country and by Region, 2000-2019 (<https://www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates/ghs-leading-causes-of-death>).

cuando el MSPBS atiende a beneficiarios de otros seguros en áreas donde estos tienen cobertura limitada, como terapia intensiva o zonas rurales. Estas características del sistema no solo generan ineficiencias en el uso de recursos, sino que también aumentan la inequidad en el acceso y la calidad de los servicios de salud entre diferentes grupos de la población (Banco Mundial 2023). Además, las disparidades en la cobertura del seguro de salud agravan aún más la segmentación del sistema de salud. En 2022, solo el 27,3 % de la población declaró tener algún tipo de seguro médico, con variaciones significativas entre los distintos segmentos poblacionales (Figura 2.9).

Figura 2.9. Cobertura de seguro médico inferior al 30% de la población

Proporción de población con seguro de salud, por lugar de residencia y quintil de ingresos, 2022



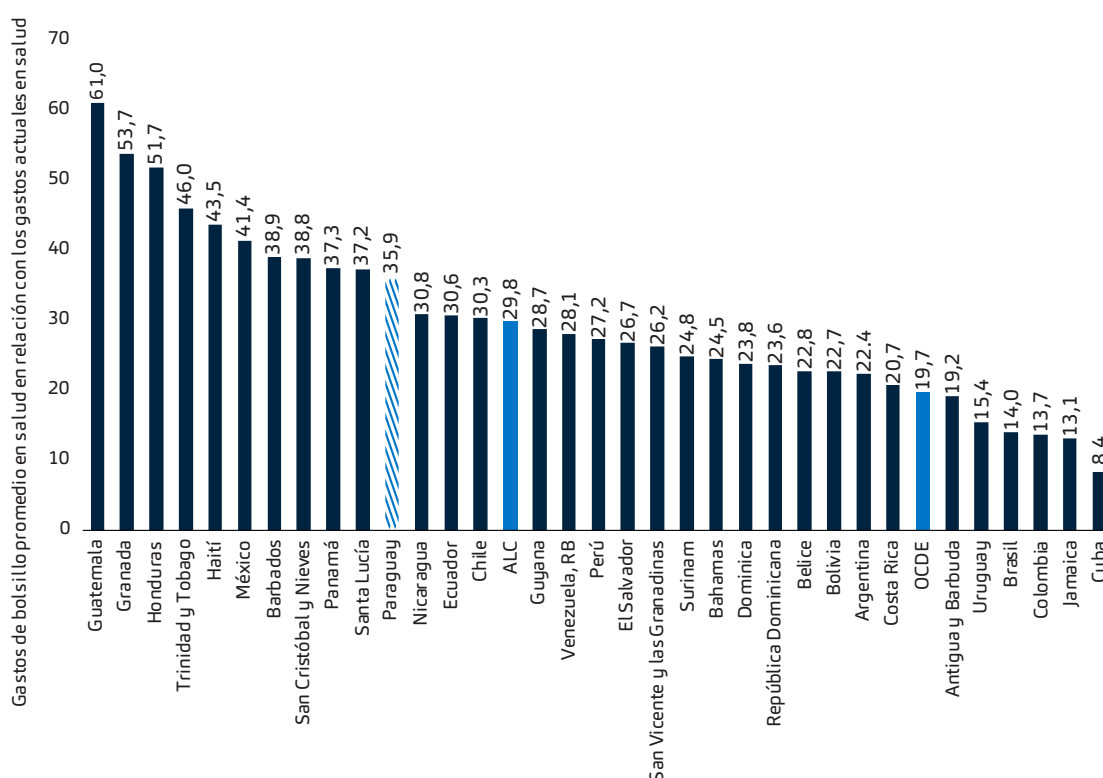
Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua de Paraguay, 2022.

El principal desafío del sector de la salud en Paraguay es garantizar la cobertura universal de salud para su población. Esto significa que todos los paraguayos puedan acceder a servicios de salud de calidad, sin que su uso les imponga dificultades económicas. Aunque los servicios de salud en Paraguay son gratuitos, la fragmentación y segmentación del sistema provocan variaciones en la calidad según el estrato socioeconómico. A medida que la carga de morbilidad se desplaza rápidamente hacia las ENT y afecciones crónicas, el sistema de salud enfrentará una mayor presión financiera (Banco Mundial 2018c). Además, los brotes repentinos de enfermedades infecciosas y emergentes, algunas exacerbadas por choques climáticos, podrían aumentar aún más los costos de la atención médica.

El uso de los servicios de salud en Paraguay depende en gran medida del nivel socioeconómico. Las personas con mayores ingresos acceden y utilizan estos servicios con más frecuencia que aquellas que se encuentran en el extremo inferior de la distribución de ingresos. Según datos de la EPHC, en 2022, casi el 32 % de la población paraguaya no buscó tratamiento médico en una institución de salud cuando estuvo enferma o sufrió un accidente. La disparidad de ingresos se hace evidente cuando se compara el 10% más rico (25,3 % no buscó tratamiento cuando estaba enfermo) con el 10 % más pobre (34,0 % no buscó atención). Independientemente del nivel de pobreza, más de dos tercios de los adultos declararon automedicarse en lugar de buscar tratamiento, lo que podría reflejar la escasez de servicios de salud de calidad en determinadas zonas y los costos asociados a los servicios existentes.

En general, es probable que los elevados gastos de bolsillo en salud disuadan a las personas de buscar tratamiento cuando están enfermas. El MSPBS estima que el gasto de bolsillo en salud en Paraguay representa el 36 % del gasto corriente total en salud, 6 puntos porcentuales por encima del promedio de ALC y casi el doble que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Figura 2.10). Además, en Paraguay, cerca de la mitad del gasto de bolsillo total en salud suele destinarse a la compra de medicamentos (Giménez y Barrios 2014).

Figura 2.10. Gastos de bolsillo en salud en Paraguay superaron el promedio de ALC
Gasto de bolsillo en salud como porcentaje del gasto total en salud, Paraguay, ALC y OCDE



Fuente: Elaboración del Banco Mundial con base en la Base de Datos Mundial de Gastos en Salud de la Organización Mundial de la Salud, 2020, y de las Estadísticas de Salud de la OCDE, 2019.

Nota: ALC = América Latina y Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

El acceso limitado a una educación y servicios de salud de calidad son factores clave para explicar la pobreza en Paraguay, ya que restringen la capacidad de las personas para adquirir los conocimientos y competencias necesarias para acceder a empleos de calidad. Aunque las generaciones más jóvenes (de 25 a 29 años) que participan activamente en el mercado laboral tienen, en promedio, más años de escolaridad que las generaciones mayores, la calidad de la educación sigue siendo baja. Además, como se mencionó anteriormente, Paraguay tiene una de las tasas más altas de jóvenes NINIs en ALC, lo que indica un déficit en el desarrollo de trabajadores calificados que puedan ocupar empleos de calidad en el futuro (Gontero y Albornoz 2019). La mayoría de los puestos en los sectores bancario, comercial y tecnológico de Paraguay, que suelen ser bien remunerados, exigen conocimientos especializados o credenciales avanzadas que gran parte de la población no posee (Banco Mundial 2022b). De generación en generación, la insuficiente acumulación de capital humano y la escasez de empleos de calidad perpetúan los ciclos de desigualdad y pobreza, como se detalla en la siguiente sección.

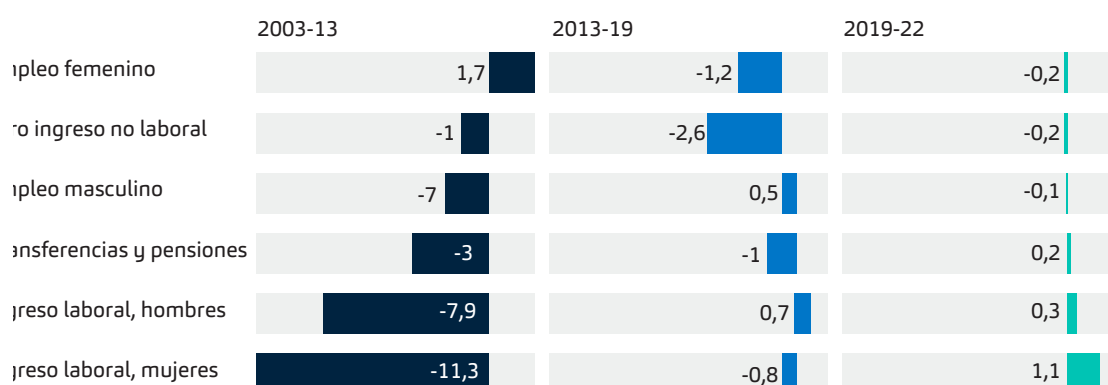
Creación y acceso a empleos de calidad

En las últimas dos décadas, el crecimiento económico de Paraguay ha impulsado mejoras en el mercado laboral, contribuyendo al 66 % y 53 % de la disminución de la pobreza moderada y extrema, respectivamente. El sólido crecimiento experimentado en la primera parte de la década de 2000 se tradujo en la creación de casi 73.000 puestos de trabajo anuales y en un aumento de los ingresos laborales medios del 1,5 % anual durante el período (Banco Mundial 2024b). Como resultado, estos mayores ingresos laborales explicaron el 70 % de la reducción de la pobreza moderada entre 2003 y 2022, y el 90 % de la reducción de la pobreza extrema. En este sentido, la contribución de los resultados del mercado laboral superó a la de cualquier otra fuente de ingresos en la reducción de la pobreza.

Sin embargo, el estancamiento de los ingresos laborales ha sido un factor clave en la desaceleración y el reciente aumento de los niveles de pobreza. Entre 2003 y 2013, el incremento de los ingresos laborales, que constituyen en promedio el 87 % de los ingresos de los hogares paraguayos, desempeñó un papel clave en la reducción de la pobreza (Figura 2.11). Las transferencias y pensiones también jugaron un papel importante, contribuyendo al 12 % de la reducción de la pobreza moderada y al 30 % de la reducción de la pobreza extrema. No obstante, la desaceleración económica entre 2013 y 2019 redujo a la mitad el promedio anual de creación de empleo en comparación con el período anterior, y provocó un estancamiento en los ingresos laborales, lo que limitó su impacto en la reducción de la pobreza. Durante este periodo, los aumentos en los ingresos no laborales y la mayor participación laboral de las mujeres se convirtieron en motores clave de la reducción de la pobreza. Entre 2019 y 2022, una serie de choques externos erosionaron aún más los ingresos laborales, que disminuyeron un 2 % anual en términos reales, lo que resultó en un aumento de la pobreza. Como se destacó en la primera sección de este informe, las transferencias públicas mitigaron el impacto del aumento de la pobreza, pero no lograron compensar completamente la pérdida de poder adquisitivo de los hogares debido al incremento de los precios.

Figura 2.11. Disminución del impacto de ingresos laborales en reducción de pobreza después de 2013

Contribución a la reducción de pobreza moderada por fuente de ingresos, 2003-2022 (puntos porcentuales)



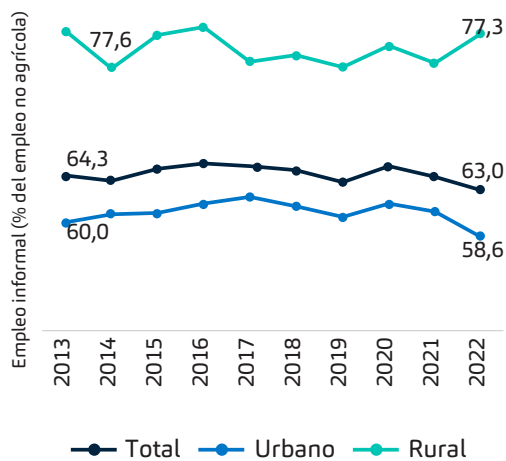
Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua.

Nota: Los valores negativos indican una contribución a la reducción de la pobreza, mientras que los valores positivos muestran una contribución en términos de aumento de las tasas de pobreza.

Incluso antes de la serie de choques adversos que afectaron a Paraguay entre 2019 y 2022 (como la pandemia, las sequías y la inflación), la desaceleración económica ya había revelado debilidades estructurales en el mercado laboral, especialmente en la baja calidad de los empleos. Una característica destacada del mercado laboral paraguayo es su alto nivel de informalidad, que persiste a pesar de los períodos de crecimiento económico sostenido y estabilidad macroeconómica. Entre 2013 y 2022, período para el cual se dispone de datos oficiales del INE, la informalidad laboral disminuyó solo levemente, de 64,3 % a aproximadamente 63,0 %. En las zonas rurales, la informalidad se mantuvo en un 77 %, el mismo nivel observado en 2013 (Figura 2.12). Aunque la informalidad es una característica común en muchos países de ALC, la tasa de Paraguay supera el nivel esperado dado su PIB per cápita (Figura 2.13). La informalidad es un factor importante, pero no explica completamente la dinámica de la pobreza en Paraguay. Los principales obstáculos para la reducción de la pobreza son la prevalencia de empleos de baja calidad y un sistema de protección social insuficiente, que no garantiza prestaciones laborales adecuadas. Estos obstáculos aumentan la inestabilidad de los ingresos ante choques, haciendo a las personas más vulnerables a caer en la pobreza o a permanecer en ella.)

Figura 2.12. Persistencia de alta informalidad laboral en Paraguay desde 2013

Evolución del empleo informal en Paraguay, por lugar de residencia, 2013-2022

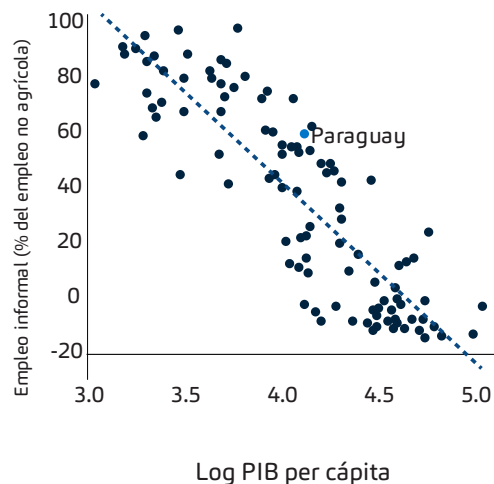


Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Paraguay. Solo se dispone de datos oficiales sobre la informalidad desde 2012.

Nota: El empleo informal incluye a los empleados públicos y privados que no cotizan al sistema de jubilaciones, a los empresarios y trabajadores por cuenta propia sin Registro Único de Contribuyentes, a los trabajadores familiares no remunerados y a los trabajadores domésticos que no cotizan al sistema de jubilaciones.

Figura 2.13. Tasas de informalidad en Paraguay superiores a lo esperado dado su PIB per cápita

Relación entre empleo informal y PIB per cápita



Fuente: Organización Internacional del Trabajo; Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Los datos corresponden a 2022 o al último año disponible (a noviembre de 2023).

Obstáculos para la creación de empleo de calidad en Paraguay: interacción entre baja productividad y desajuste de habilidades

El mercado laboral paraguayo enfrenta el desafío de generar empleos de alta calidad, un problema estrechamente ligado al extenso sector informal del país. Esta sección explora los factores que contribuyen a la baja calidad del empleo en Paraguay y aquellos que dificultan la generación de oportunidades laborales de calidad. Basada en diversos informes del Banco Mundial, incluyendo el Reporte de Crecimiento de Paraguay (Banco Mundial 2024b), el Diagnóstico de Comercio e Inversión (Banco Mundial 2022a), el Reporte de Capital Humano (Banco Mundial 2022b) y el Diagnóstico de Empleo para Paraguay (Banco Mundial 2017), esta sección proporciona una visión integral de los desafíos del mercado laboral paraguayo y las posibles estrategias para mejorar la calidad del empleo y fomentar un crecimiento económico inclusivo.

Calidad del empleo en Paraguay

En 2022, Paraguay se ubicó en el penúltimo lugar entre los países de ALC en el Índice de Calidad del Empleo (JQI), con una puntuación de 0,64 en la escala 0-1. El JQI, propuesto por Barreto et al. (2023) integra cuatro dimensiones clave: (1) ingresos superiores a US\$6,85 diarios (PPA de 2017), (2) beneficios como seguro de salud y planes de jubilación, (3) seguridad laboral (contrato y permanencia), y (4) satisfacción laboral. Cada dimensión se califica como éxito (1) o fracaso (0), y el JQI se calcula como la media de estas cuatro dimensiones, donde un valor más alto indica un empleo de mayor calidad en múltiples aspectos (Figura 2.14)³². La baja puntuación de Paraguay en el JQI se debe principalmente a la limitada provisión de beneficios laborales, lo que puede dejar a los trabajadores vulnerables a caer en la pobreza (Figura 2.15). En contraste, países como Uruguay y Costa Rica, considerados pares aspiracionales, se sitúan cerca de los primeros lugares en prestaciones laborales y calidad general del empleo.



Repositorio de fotografías archivo Flickr Banco Mundial

32. El análisis incluye a la población activa, independientemente de su situación laboral, incluyendo a aquellos que buscan un empleo.

Figura 2.14. Paraguay en penúltimo lugar en calidad del empleo entre países de ALC

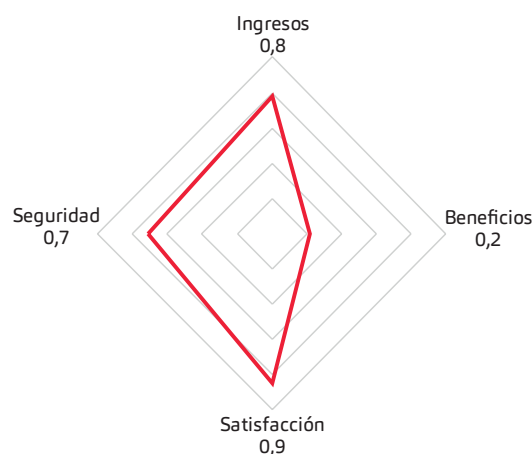
Puntuaciones del Índice de Calidad del Empleo, Paraguay y países seleccionados de ALC



Fuente: LAC Equity Lab, a partir de la Base de Datos Socioeconómicos para ALC (Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales y Banco Mundial).
Nota: Los datos de Paraguay son de 2022. Para todos los demás países, los datos son de 2021 o los valores más recientes disponibles. ALC representa la media no ponderada de América Latina y el Caribe.

Figura 2.15. Baja calidad del empleo principalmente por escasa cobertura de beneficios laborales

Puntuaciones de Paraguay por dimensión del Índice de Calidad del Empleo, 2022



Fuente: LAC Equity Lab, a partir de datos de la Base de Datos Socioeconómicos para ALC (Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales y Banco Mundial).
Nota: Los datos son de 2022.

Desde 2013, la calidad del empleo en Paraguay ha mejorado de manera limitada, lo que representa desafíos persistentes para los trabajadores rurales y jóvenes en términos de beneficios y seguridad laboral. Al igual que en otros países de ALC, los trabajadores rurales y del sector agrícola enfrentan condiciones de empleo menos favorables que sus contrapartes urbanas, con las mayores diferencias en prestaciones e ingresos. Los trabajadores jóvenes, por su parte, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad debido a la prevalencia de contratos temporales o la ausencia de contratos formales. Además, las disparidades de género son marcadas, con las trabajadoras enfrentando mayores dificultades en términos de ingresos y seguridad laboral, con una proporción significativa ganando por debajo de la línea de pobreza de 6,85 dólares diarios, en comparación con los hombres. Aunque todos los grupos obtienen puntuaciones bajas en la dimensión de prestaciones, los trabajadores rurales presentan los indicadores menos favorables en general. De hecho, entre todos los componentes del JQI, la ausencia de beneficios laborales emerge como el predictor más fuerte de pobreza extrema y moderada en Paraguay³³.

33. Estimación de un modelo logit para el periodo 2011-22 con datos de la EPHC. Variable dependiente "pobre" (1: trabajador vive en un hogar pobre, 0: no pobre) modelada como función de los componentes del MCC, excluyendo ingresos por endogeneidad.

Si bien los bajos ingresos no son el factor principal que explica la baja calidad del empleo en Paraguay, las marcadas disparidades salariales revelan una compleja interacción de factores que perpetúan la desigualdad. A pesar de los avances en el nivel educativo de las mujeres, la brecha salarial de género persiste, con los hombres ganando en promedio 1,3 veces más que las mujeres. Esta brecha está influenciada por las oportunidades laborales y las dinámicas del mercado: las mujeres frecuentemente ocupan puestos con salarios más bajos, como el trabajo doméstico y el autoempleo, que ofrecen la flexibilidad necesaria para conciliar las responsabilidades familiares. Más allá del género, las diferencias salariales son notables entre diversos grupos: los trabajadores urbanos ganan 1,5 veces más que los rurales, y los no pobres ganan 3,3 veces más que los pobres. El idioma también acentúa estas disparidades: los hablantes de guaraní ganan solo el 40 % de lo que perciben los hispanohablantes, siendo la brecha de ingresos más pronunciada entre los trabajadores pobres y no pobres dentro de la comunidad guaraní. Otros factores, como la ocupación, el sector y el tamaño de la empresa, también influyen en los niveles salariales: los empleados del sector público y los empresarios suelen recibir los salarios más altos, mientras que los autónomos y aquellos empleados en el trabajo doméstico, la agricultura o las microempresas perciben los ingresos medios más bajos.

¿Por qué Paraguay no crea más empleos de calidad?

Paraguay enfrenta desafíos importantes en la creación de empleos de calidad debido a una combinación de factores interrelacionados³⁴. La creación lenta de empleos formales, especialmente en el sector privado, es uno de los principales problemas. Según el Informe de Crecimiento de Paraguay (Banco Mundial 2024b), el sector público generó un 82 % menos de empleos formales netos entre 2013 y 2021 en comparación con el periodo de 2003 a 2013, en gran parte debido a los esfuerzos por contener la masa salarial del sector público durante el proceso de consolidación fiscal. En 2022, los empleados públicos representaban el 24 % del empleo total en Paraguay, una disminución significativa respecto al 68,3 % en 2003. Aunque el sector privado ha incrementado la creación de empleos formales en años recientes, esta expansión no ha sido suficiente para lograr un aumento significativo en la formalidad laboral, que ha rondado el 36 % en los últimos años.

La desaceleración de la transformación estructural de la economía es otro factor que obstaculiza la creación de empleo de calidad. La transición de trabajadores del sector agrícola, con un gran potencial para aumentar la productividad, a sectores más productivos como la industria manufacturera y los servicios ha sido limitada. Entre 2003 y 2013, los servicios no comercializables y la construcción generaron la mayor parte del empleo neto, creando inicialmente más puestos de trabajo formales y oportunidades de mayor cualificación en comparación con la agricultura. Sin embargo, este impulso se ha estancado, y solo la construcción y el sector hotelero crearon más empleos entre 2013 y 2021 que en el período anterior. Además, los sectores de alto valor agregado, como los servicios financieros y comerciales, generaron un 50 % menos de empleos durante este tiempo.

34. Esta subsección se centra en las conclusiones presentadas en el Informe de Crecimiento de Paraguay y en el Informe sobre Comercio e Inversión (2022).

El sector agrícola de Paraguay muestra una marcada dualidad: mientras que la producción de *commodities* a gran escala, intensiva en capital y orientada a la exportación, ha impulsado la productividad, genera pocas oportunidades de empleo. En contraste, la agricultura tradicional a pequeña escala, que emplea a la mayoría de los trabajadores agrícolas, se caracteriza por baja productividad e ingresos reducidos. Esta falta de integración entre los segmentos limita el potencial del sector agrícola para estimular la creación de empleo. Aunque la industria manufacturera ha contribuido a la generación de empleos formales, la diversificación de actividades productivas sigue siendo limitada, y el nivel de sofisticación es relativamente bajo. El régimen de maquila, establecido en el año 2000, ha sido una estrategia para generar empleo, basándose en tecnologías intensivas en mano de obra poco calificada e insumos importados. Si bien esta estrategia ha tenido éxito en la creación directa de empleo, existe potencial para ampliar sus efectos multiplicadores en la economía local (Banco Mundial 2017). Para maximizar los beneficios de este y otros sectores, sería beneficioso atraer inversiones en líneas de producción que involucren a empresas locales en las cadenas de suministro, especialmente en regiones menos desarrolladas. Este enfoque podría incrementar el valor agregado nacional y generar externalidades sociales positivas más amplias (Banco Mundial, 2024b).

La creación de empleos de calidad en Paraguay también se ve afectada por la disminución de los retornos a la educación y la formalización laboral. Los retornos por año adicional de escolaridad se redujeron del 9,2 % entre 2002 y 2013 al 4,6 % entre 2013 y 2019 (Rojas y Yoong 2022). Además, los beneficios asociados a la formalidad laboral se han reducido a menos de la mitad en el mismo período. Esta tendencia refleja un creciente desajuste entre las habilidades disponibles en el mercado laboral y las demandadas por los empleadores. Una encuesta de la OCDE (2018) y datos del Observatorio Laboral de Paraguay (2017) revelan que las competencias más valoradas incluyen inteligencia emocional, comunicación y pensamiento crítico, además de habilidades técnicas en contabilidad, marketing, finanzas e informática. El sector privado identifica la escasa adecuación de las competencias de los solicitantes de empleo como uno de los principales obstáculos para la contratación y el desarrollo empresarial. La dificultad para cubrir vacantes en Paraguay supera el promedio regional de ALC: el 80 % de las empresas paraguayas tienen problemas para encontrar candidatos idóneos, en comparación con el 74 % en la región (OCDE 2018).

La desaceleración en la creación de empleos de calidad también pone de manifiesto una debilidad estructural en el modelo de crecimiento paraguayo: el escaso aumento de la productividad laboral en sectores no agrícolas. Mientras que la productividad agrícola casi se ha triplicado desde 2002, los sectores de manufactura y de servicios han experimentado un crecimiento marginal. Este patrón contrasta con lo observado en otros países de ingreso medio-alto, donde el incremento de la productividad ha sido más pronunciado en sectores no agrícolas. El crecimiento de la demanda de mano de obra no agrícola entre 2002 y 2013 se basó principalmente en una mejor utilización de la capacidad existente, en lugar de inversiones en nuevas capacidades productivas. Con el agotamiento de estas ganancias, el crecimiento de la productividad en los sectores no agrícolas está limitando la creación de empleos de calidad.

El mercado laboral paraguayo ofrece oportunidades para mejorar la oferta de empleos formales. Las micro, pequeñas y medianas empresas, que emplean al 75 % de la mano de obra, juegan un papel crucial en la economía del país. Muchos emprendedores inician negocios por la necesidad de generar ingresos, con un enfoque en la sostenibilidad a corto plazo. Este enfoque puede presentar desafíos para ofrecer condiciones laborales y coberturas de seguridad social más robustas, lo que representa una oportunidad para mejorar la calidad del empleo. Un estudio reciente (Feal-Zubimendi y Ventura 2023) identifica diversos factores que influyen en la formalización empresarial, variando según el tamaño de la empresa. A pesar de las iniciativas gubernamentales para facilitar la formalización y fomentar el emprendimiento, existen percepciones variadas sobre el proceso: las empresas pequeñas lo consideran complejo, las medianas ven beneficios potenciales en su relación con el sector público y las grandes analizan su impacto en la competitividad. Un tema común es la percepción sobre la relación costo-beneficio de la seguridad social, sugiriendo un área para futuras mejoras y diálogo entre los sectores público y privado para optimizar estos servicios.

Rotación laboral: la búsqueda de empleos de mayor calidad

La prevalencia del empleo de baja calidad impulsa una alta rotación laboral y fluctuaciones en la participación en la fuerza laboral en Paraguay. Entre 2018 y 2023, más del 30 % de la población paraguaya de 15 años y más cambió de trabajo anualmente en busca de mejores oportunidades laborales (Figura 2.16). El análisis de transiciones laborales interanuales se basa en el componente de panel rotativo anual de la EPHC trimestral entre 2017 y 2023, que permite seguir al 80 % de los hogares durante 5 trimestres consecutivos. Esta característica permitió el seguimiento de hogares en dos periodos: de 2017 a 2021, y de 2022 a 2023. La discontinuidad entre estos periodos se debe a la actualización de la muestra en 2022³⁵. Las transiciones laborales incluyen tanto entradas y salidas de la inactividad y el desempleo, como cambios entre diversas categorías de empleo³⁶. La tasa de transición se mantuvo relativamente estable, con una ligera mayor propensión de las mujeres a cambiar de trabajo en comparación con los hombres. Es notable que la tasa de transición en Paraguay supera el promedio observado en estudios comparativos internacionales (Donovan, Lu y Schoellman 2023)³⁷.



Repositorio de fotografías archivo Flickr Banco Mundial

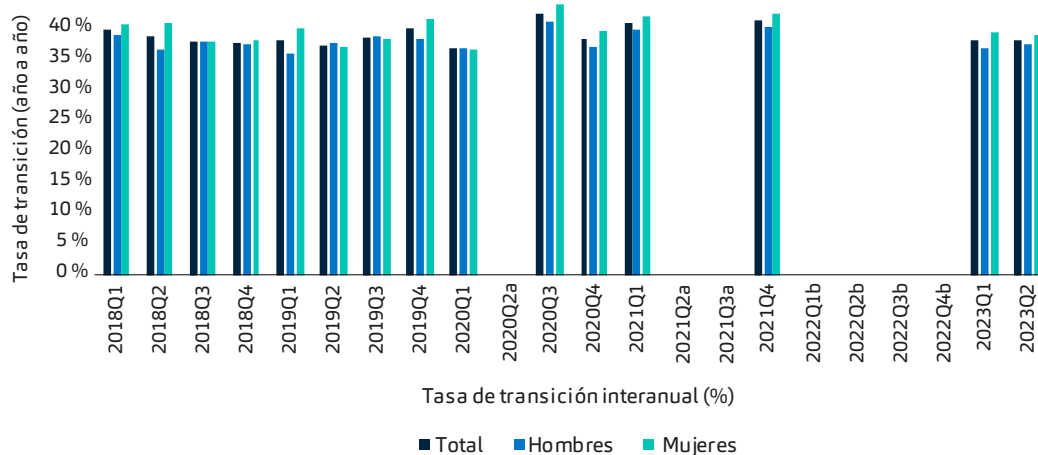
35. Debido a que la muestra de Unidades Primarias de Muestreo (UPMs) a partir del cual se genera la muestra fue actualizada por el INE en el 2022, el análisis de transiciones de empleo no pudo ser realizado entre el 2021 y el 2022. Dichas transiciones comparan las categorías de empleo con el trimestre correspondiente del año anterior.

36. Se considera que una persona ha pasado a una nueva categoría laboral si su categoría laboral actual es diferente de su categoría laboral anterior.

37. En la muestra de 49 países: tasas medias de salida a desempleo (2,2 %), inactividad (3,8 %). Tasa media de búsqueda de empleo desde desempleo (29,6 %), inactividad (8,6 %). Tasa de cambio de empleo (6,8 %), proporción de cambio de ocupación (10,3 %).

Figura 2.16. Alta movilidad laboral: más del 30 % de los trabajadores cambian de empleo anualmente

Tasa de transición interanual del empleo, 2018-2023



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Trimestral Permanente de Hogares Continua, 2017-2023.
Nota: Para la población de 15 años o más. Las transiciones interanuales del mercado laboral comparan las categorías de empleo con el trimestre correspondiente del año anterior.

- a. Los datos no pudieron vincularse debido a las encuestas telefónicas durante COVID-19.
b. No se han podido vincular los datos debido al nuevo diseño de la muestra 2022-26

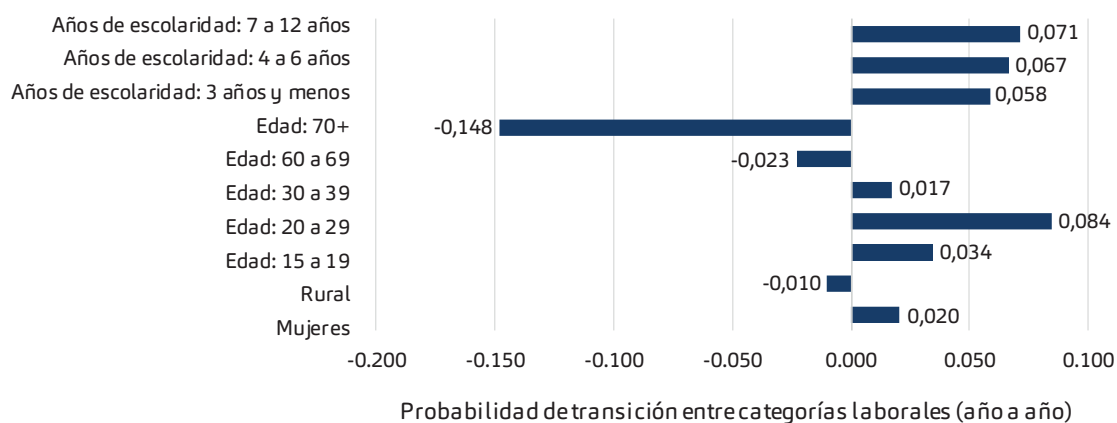
Los jóvenes y los trabajadores con menor nivel educativo tienden a cambiar de empleo con mayor frecuencia que otros grupos en busca de mejores condiciones³⁸. Los trabajadores con menor educación presentan tasas de transición más altas en comparación con aquellos que tienen 13 o más años de estudios (Figura 2.17). Los jóvenes cambian de puesto con más frecuencia que los trabajadores de mediana edad (40-59 años), mientras que las cohortes mayores lo hacen con menor frecuencia. En las zonas rurales, la propensión a cambiar de empleo es ligeramente menor que en las urbanas. Las mujeres muestran una probabilidad algo mayor de cambiar de trabajo anualmente en comparación con los hombres, posiblemente debido a responsabilidades familiares que limitan su acceso a empleos estables y de calidad. Estos hallazgos son consistentes con la literatura que indica que las mujeres, los jóvenes y los trabajadores menos educados enfrentan una menor estabilidad laboral y tienden a cambiar de empleo con más frecuencia para adquirir experiencia, desarrollar habilidades o buscar mejores oportunidades (Lo Bue et al. 2021).



Repositorio de fotografías archivo Flickr Banco Mundial

38. Análisis basado en una regresión logística que estimando la probabilidad de transición entre categorías de empleo durante el año anterior.

Figura 2.17. Educación y edad como factores determinantes en transiciones laborales
Tasa de Transición interanual en el empleo, por nivel educativo, edad, lugar de residencia y sexo



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2017-2023.
 Nota: El gráfico muestra los efectos marginales medios de la regresión logística ponderada a partir de datos de panel. Todas las variables fueron estadísticamente significativas con un valor $p < 0,05$. Las categorías de empleo incluyen la inactividad y el desempleo. "Años de escolaridad" se refiere a 13 años o más de estudios. "Edad" se refiere a la población de 40-59 años. No se muestran los indicadores año-trimestre completos.

Las transiciones laborales en Paraguay varían significativamente según el tipo de empleo. Los trabajadores informales tienden a cambiar de puesto con mayor frecuencia. En el empleo formal, solo el 7,8 % de los trabajadores del sector público formal y el 21,4 % de los del sector privado formal cambian de empleo anualmente. En contraste, las tasas de transición son más altas entre los trabajadores no remunerados (68,9 %), domésticos (43,7 %), por cuenta propia (41,2 %) y los asalariados informales (40,6 %) (véase la Tabla 2.1). Las transiciones entre el empleo informal y el formal son escasas, con solo el 9,7% de los asalariados informales pasando anualmente a un empleo formal.

Un año después, el 26,2 % de los inicialmente desempleados habían salido de la población activa y el 19,7 % seguían desempleados. La mayoría de los que encontraron empleo durante el período analizado se incorporaron a sectores informales (22,2 %), por cuenta propia (11,8 %) o al empleo formal privado (6,5 %). Entre los inactivos, la mayoría permaneció en esa condición, pero aquellos que ingresaron a la población activa se dedicaron principalmente a la agricultura (7,5 %), al trabajo por cuenta propia (6,3 %) o a empleos informales (5,5 %) (Tabla 2.1). Estos patrones reflejan hallazgos de estudios recientes que muestran mayores tasas de transición laboral en países de ingresos más bajos (por ejemplo, Donovan, Lu y Schoellman 2023). En Paraguay, el autoempleo a menudo sirve como un sustituto del seguro de desempleo, proporcionando ingresos temporales durante la búsqueda de empleo en lugar de ser una forma de empleo estable o una vía hacia empleos mejor remunerados.

Las disparidades en las trayectorias laborales están estrechamente correlacionadas con diferencias educativas tempranas en Paraguay. Existen brechas significativas según la situación de pobreza, ubicación, idioma y origen étnico, con los grupos más vulnerables enfrentando mayores obstáculos para acceder a educación de calidad. Estas diferencias se traducen en desigualdades en los rendimientos laborales, con los grupos menos educados concentrados en la agricultura de subsistencia y el trabajo doméstico, caracterizados por una escasa protección social, baja remuneración y mayor inestabilidad.

Tabla 2.1. Segmentación en transiciones laborales: alta rotación de los trabajadores informales

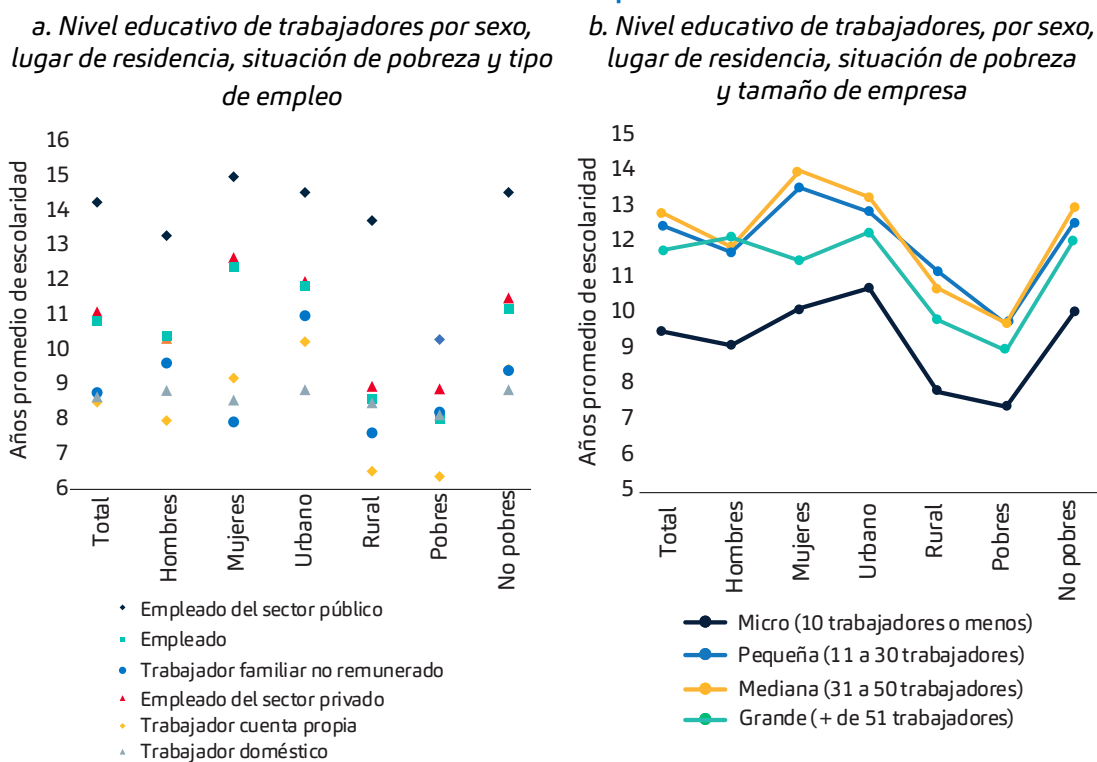
Tasas de transición entre categorías laborales

Categoría de empleo inicial	Categoría de empleo actual									
	Inactivo	Desempleado	No remunerado	Trabajador doméstico	Agricultor	Empresario	Autónomo no agrícola	Informal	Formal privado	Formal público
Inactivo	69,5	6,5	1,5	2,9	7,5	0,3	6,3	5,5	0,7	0,1
Desempleo	26,2	19,7	0,9	6,2	5,0	1,0	11,8	22,2	6,5	0,5
No remunerado	21,0	5,0	31,1	1,1	3,5	4,7	19,7	12,6	0,6	0,6
Trabajador doméstico	18,1	7,1	0,4	56,3	2,8	0,1	6,4	7,3	1,5	0,0
Agricultor	14,8	1,5	0,3	1,1	72,4	0,4	5,0	3,5	0,7	0,2
Empresario	2,7	1,1	2,0	0,4	3,4	52,5	26,4	10,0	1,1	0,4
Autónomo no agrícola	13,0	2,7	2,0	2,0	5,4	5,3	58,8	9,2	1,1	0,6
Informal	6,7	5,8	0,9	2,2	3,6	2,5	9,0	59,4	8,2	1,5
Formal privado	2,1	3,6	0,2	0,7	1,1	0,6	2,8	9,2	78,6	1,2
Formal público	2,0	0,2	0,2	0,2	0,6	0,4	1,0	2,1	1,1	92,2

Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Trimestral Permanente de Hogares Continua, 2017-2023.

La correlación entre los niveles educativos y las características del empleo subraya cómo los déficits tempranos de capital humano atrapan a las personas en empleos vulnerables y de baja calidad. El sector público suele contar con los trabajadores más calificados, mientras que las microempresas, absorben a los menos educados (Figura 2.18). Las disparidades laborales reflejan diferencias en los años de escolaridad entre zonas urbanas y rurales, así como entre distintos grupos socioeconómicos y lingüísticos. Los trabajadores de 15 años o más en situación de pobreza tienen en promedio solo siete años de educación, casi la mitad de los 13,2 años que poseen sus contrapartes en los estratos superiores de ingresos. Esta brecha se amplía a lo largo de la distribución de ingresos.

Figura 2.18. Mayores brechas educativas entre empleados públicos y autónomos, y por tamaño de empresa



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2022

La baja productividad, la alta informalidad y la prevalencia de empleos de baja calidad en Paraguay afectan negativamente al sistema fiscal, limitando su capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad. Como se detallará en la siguiente sección, una parte significativa de la actividad económica ocurre fuera del sistema tributario formal, reduciendo la base impositiva y restringiendo la capacidad del Estado para financiar servicios públicos y programas sociales. Los resultados subóptimos del mercado laboral, caracterizados por salarios bajos, prestaciones limitadas y falta de seguridad en el empleo, restringen aún más los ingresos fiscales potenciales, dificultando la implementación de políticas redistributivas efectivas y el crecimiento económico inclusivo.

Efectos del sistema fiscal en la reducción de la pobreza

Los impuestos y las transferencias constituyen instrumentos eficaces para redistribuir los beneficios del crecimiento económico entre los sectores más vulnerables de la población³⁹. En 2019, Paraguay promulgó una reforma tributaria, implementada en 2020, con el objetivo de mejorar la formalización, reestructurar el sistema impositivo, aumentar los ingresos por impuestos directos y eliminar resquicios legales que permitían la elusión tributaria. Esta reforma introdujo cambios significativos: estableció una distinción entre ingresos de capital e ingresos

39. El análisis del impacto distributivo de los impuestos y el gasto público sigue la metodología de Compromiso por la Equidad (CEQ), desarrollada por el Instituto CEQ (Lustig 2018).

por servicios personales, aplicando una tasa fija del 8 % a los primeros y una tasa progresiva del 8-10 % a los segundos, en función de las ganancias. También eliminó deducciones por bienes de lujo, vehículos no personales y propiedades no residenciales; consolidó varios impuestos sobre la renta en un impuesto unificado a la renta empresarial (IRE), eliminando la implementación diferenciada para actividades agrícolas y ganaderas; e introdujo impuestos sobre dividendos y utilidades (IDU). En cuanto a los impuestos indirectos, se aplicó una tasa reducida del IVA a los alquileres de inmuebles, se gravaron los servicios digitales y se incrementaron las tasas impositivas sobre tabaco, bebidas azucaradas y bebidas alcohólicas. Según el Informe de las Finanzas Públicas 2023 del Ministerio de Economía y Finanzas, estas medidas generaron un aumento de los ingresos de 0,19 % del PIB en el año fiscal 2021, impulsado principalmente por el IRE, el IDU, el IVA sobre servicios digitales y el impuesto a la renta personal (IRP).

Las transferencias sociales en Paraguay son programas de asistencia social que proporcionan apoyo económico directo a individuos o familias en situación de vulnerabilidad. Estos programas incluyen diversas modalidades, como las transferencias monetarias condicionadas (por ejemplo, el programa *Tekoporã*), que vinculan el apoyo económico al cumplimiento de ciertas condiciones como la asistencia escolar o visitas médicas; las pensiones no contributivas para adultos mayores o personas con discapacidad; los subsidios para cubrir gastos como vivienda, alimentación o servicios básicos; y la asistencia de emergencia en casos de desastres naturales o crisis económicas.

En 2021, el sistema tributario y de transferencias en Paraguay contribuyó a una reducción de 2,4 puntos en el coeficiente de Gini, pasando de 46,1 a 43,7 puntos al comparar el ingreso de mercado más pensiones (en adelante “ingreso de mercado”) con el ingreso consumible (Figura 2.19)⁴⁰. La mayor parte de la reducción puede atribuirse al efecto de las transferencias directas, al pasar del ingreso neto de mercado a la renta disponible⁴¹. El impacto global es aún más significativo cuando se incluye el valor monetizado de la educación y los servicios de salud, alcanzando los 27,4 puntos en el coeficiente de Gini (representado por líneas discontinuas en la Figura 2.19).

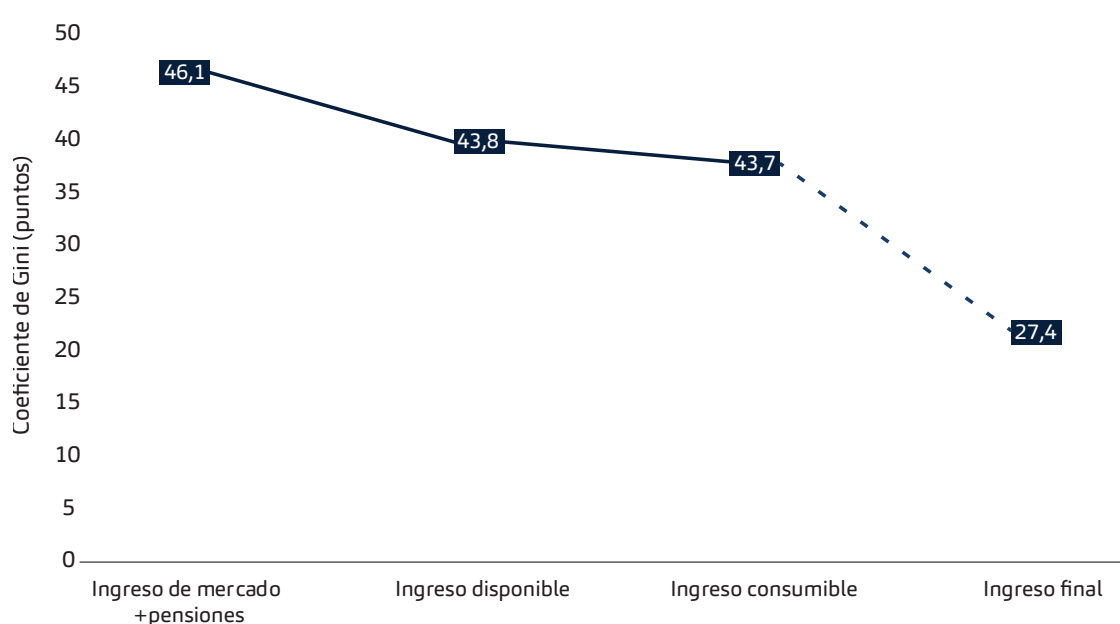
La disminución en la desigualdad al pasar del ingreso consumible al ingreso final coincide con un aumento en el gasto en salud y educación durante y después de la pandemia. Sin embargo, es importante señalar que esta relación temporal no implica causalidad. El gasto en salud creció un 49 %, pasando de 1.124 millones de dólares en 2019 a 1.678 millones de dólares en 2021, elevando su participación en el PIB en un punto porcentual, hasta alcanzar el 4,5 %. De manera similar, el gasto en educación aumentó un 14 %, de 1.121 millones de dólares a 1.277 millones. Estos incrementos en el gasto social durante dos años coinciden con el descenso del coeficiente de Gini entre el ingreso consumible y el ingreso final. Asimismo, es importante señalar que la

40. Ingreso de mercado: salarios, rentas del capital, transferencias privadas, rentas imputadas y autoconsumo. Ingreso consumible: incluye impuestos y transferencias antes del valor monetizado de salud pública, educación y copagos. Más detalles en la nota técnica sobre incidencia fiscal.

41. Comparaciones directas con el análisis de incidencia fiscal realizado en 2017 pueden no ser adecuadas debido a las diferencias metodológicas. En 2017, la reducción de la desigualdad medida con el cambio entre el ingreso de mercado y el ingreso consumible fue de 1,2 puntos de Gini (Giménez et al. 2017).

refleja la calidad de su prestación. A pesar del aumento en el gasto educativo, los problemas estructurales han impedido una mejora significativa en los resultados de aprendizaje, como se analiza en la sección 3 de este informe⁴². Por lo tanto, los resultados deben interpretarse con cautela, considerando las limitaciones al no medir la calidad de los servicios.

Figura 2.19. Los impuestos y las transferencias de Paraguay reducen la desigualdad

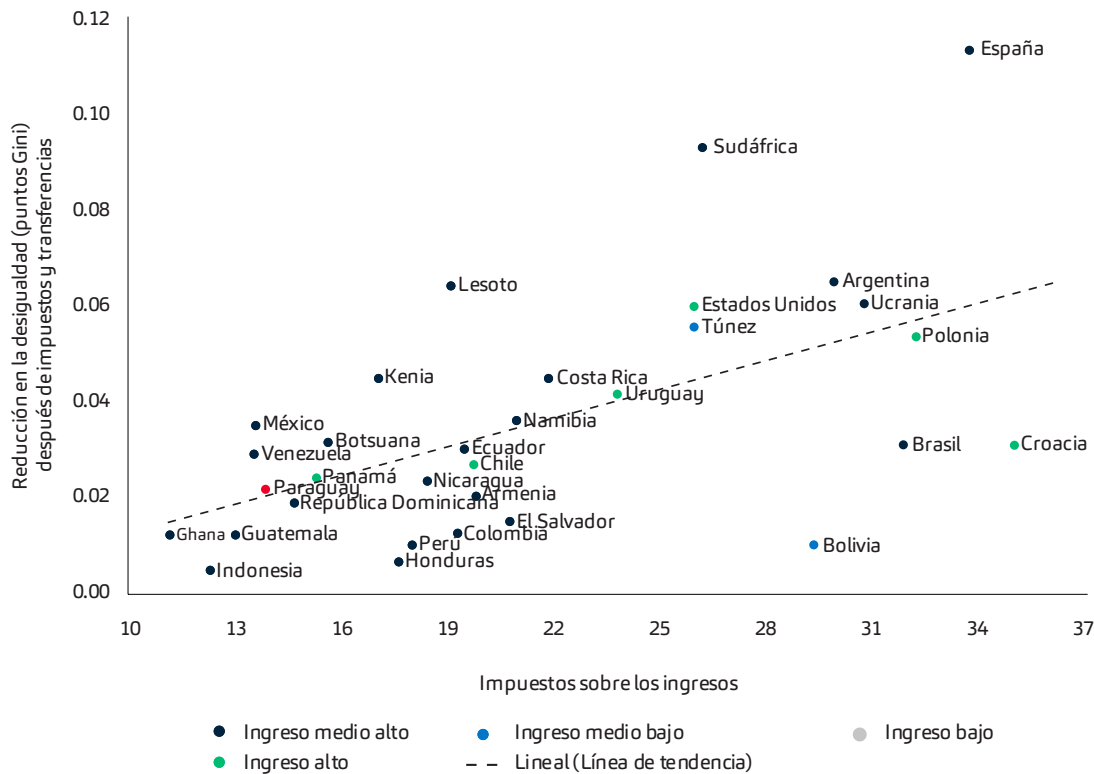


Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua de Paraguay, 2021; registros fiscales; y datos administrativos.

El impacto del sistema fiscal paraguayo en la reducción de la desigualdad es menor en comparación con algunos de sus pares aspiracionales y estructurales. La disminución de la desigualdad lograda por el sistema fiscal paraguayo, medida por la reducción del coeficiente de Gini desde el ingreso de mercado hasta el ingreso consumible (excluyendo educación y servicios de salud), supera la de algunos países de ingreso medio alto (Figura 2.20). No obstante, es inferior a la reducción alcanzada por pares aspiracionales como Costa Rica (4,7 puntos de Gini en 2020), Uruguay (4,4 puntos de Gini en 2021) y Croacia (3,7 puntos de Gini). Esta menor capacidad redistributiva del sistema fiscal paraguayo puede atribuirse, en parte, a la relativamente baja presión tributaria en comparación con estos países, factores que restringen el alcance de las políticas fiscales redistributivas.

42. Ver Banco Mundial 2018c para un análisis detallado de la eficiencia del gasto en educación.

Figura 2.20. Sistema tributario de Paraguay: menor reducción de la desigualdad y recaudación en comparación con algunos pares



Fuente: Instituto CEQ y estimaciones del del Banco Mundial.

Nota: El análisis del Compromiso con la Equidad (CEQ) para cada país se realizó entre 2007 y 2021

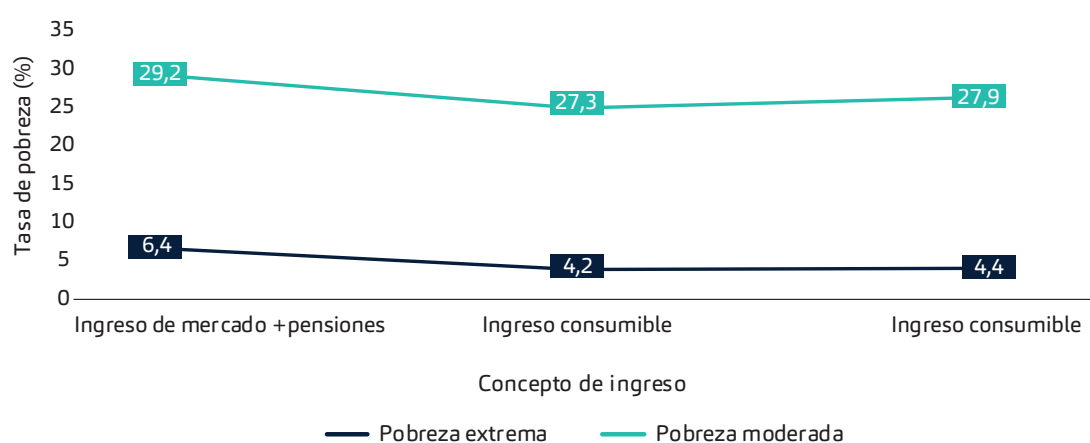
El sistema fiscal muestra un impacto modesto en la reducción de la pobreza, una característica compartida por varios países de la región⁴³. Esta limitación se debe principalmente a la regresividad de los impuestos indirectos, que contrarresta parcialmente el efecto progresivo de los impuestos directos y las transferencias. Aunque los impuestos directos y las transferencias reducen la pobreza moderada del 29,2 % en el ingreso de mercado al 27,3 % en el ingreso disponible, este efecto se debe principalmente a las transferencias directas, que suponen una reducción de 1,9 puntos porcentuales. Sin embargo, la pobreza moderada aumenta en 0,6 puntos porcentuales al pasar del ingreso disponible al consumible, resultando en una reducción global de 1,3 puntos porcentuales. Los impuestos directos progresivos y las transferencias no logran compensar completamente el efecto regresivo de los impuestos indirectos, que afectan desproporcionadamente a los hogares de menores ingresos. Por lo tanto, el desempeño de Paraguay en este aspecto es inferior al de pares aspiracionales como Costa Rica, donde el sistema reduce la pobreza en 2,5 puntos porcentuales⁴⁴.

43. Modelación del incumplimiento: determina la proporción de gasto formal e informal, calcula cuotas de gasto y estima los efectos de los impuestos indirectos mediante una matriz insumo producto. La base de referencia distingue entre bienes formales (que pagan impuestos más efectos indirectos) y bienes informales (que pagan impuestos ocultos basados en efectos indirectos).

44. La comparación se basa en estimaciones que toman como referencia los umbrales de pobreza oficiales.

El sistema fiscal exhibe efectos similares sobre la pobreza extrema. En Paraguay, los individuos en situación de pobreza extrema están exentos de impuestos directos, ya que estos se orientan hacia los sectores de mayores ingresos. De hecho, esta exención se extiende no solo a quienes están en pobreza extrema, sino también a aquellos en pobreza moderada. El impuesto a la renta personal solo es efectivo para individuos que perciben aproximadamente 3 o más salarios mínimos. Como consecuencia de esta estructura y de las transferencias sociales, el sistema fiscal logra reducir la pobreza extrema de 6,4 % (en ingresos de mercado) a 4,4 % (en ingresos consumibles), lo que representa una disminución de 1,2 puntos porcentuales (Figura 2.21)⁴⁵. En general, las transferencias directas juegan un papel crucial tanto en la reducción de la pobreza moderada como de la pobreza extrema en Paraguay⁴⁶.

Figura 2.21. El sistema fiscal de Paraguay favorece la reducción de la pobreza



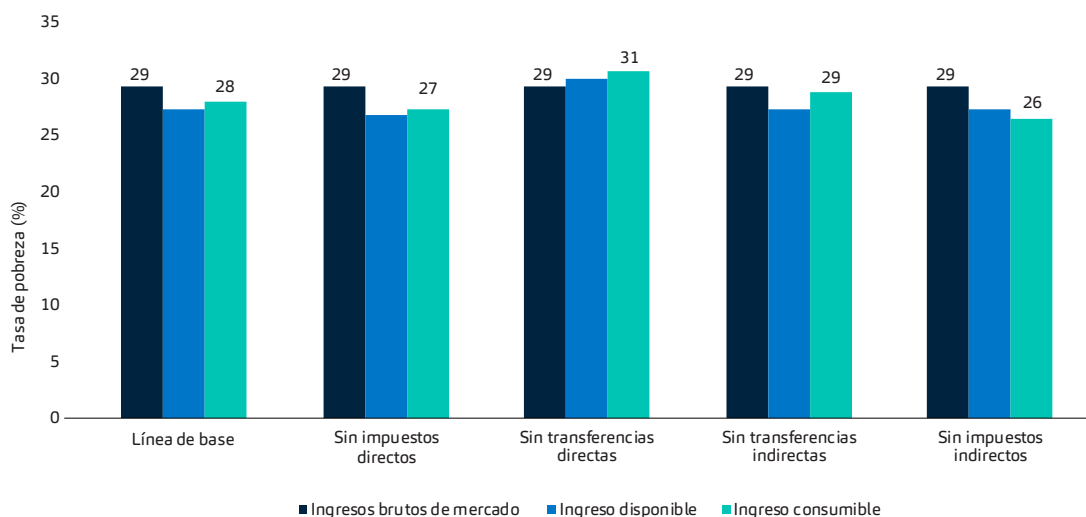
Fuente: Estimaciones del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2021; registros fiscales; y datos administrativos.

Los impuestos indirectos son el instrumento más influyente al explicar la limitada capacidad del sistema fiscal paraguayo para reducir la pobreza. Un ejercicio de simulación realizado para este reporte revela que, en un escenario base, la tasa de pobreza moderada es del 29,2 % para el ingreso de mercado, del 27,3 % para el ingreso disponible y del 27,9 % para el ingreso consumible. Al comparar escenarios sin impuestos directos ni transferencias, se evidencia la importancia de las transferencias directas en la reducción de la pobreza. No obstante, el impacto positivo de estas transferencias se ve parcialmente neutralizado por la regresividad de los impuestos indirectos. Las simulaciones indican que, en ausencia de impuestos indirectos, la tasa de pobreza moderada calculada en el ingreso consumible disminuiría al 26,4 %, mientras que la ausencia de transferencias directas la elevaría al 31 % (Figura 2.22). Es importante interpretar este ejercicio de equilibrio parcial con cautela. Dado que los impuestos indirectos en Paraguay son bajos y los impuestos directos tienen una tasa efectiva limitada, la clave para lograr mayor progresividad no radica en reducir los impuestos indirectos, sino en fortalecer la base de los impuestos directos.

45. En 2021, la tasa oficial de pobreza moderada de Paraguay fue del 26,9 % y la de pobreza extrema del 3,9 %, comparables a las tasas de pobreza estimadas según el ingreso disponible en el CEQ. Las pequeñas diferencias se deben a la inclusión de transferencias en especie adicionales y a un mayor número de beneficiarios de transferencias directas en el CEQ en comparación con la Encuesta Permanente de Hogares Continua.

46. Es importante señalar que, a pesar de incluir un amplio conjunto de intervenciones, éstas no son exhaustivas. Por lo tanto, el impacto sobre la pobreza atribuido al sistema fiscal puede estar subvalorado.

Figura 2.22. Impacto positivo de transferencias directas en reducción de pobreza, mitigado por impuestos indirectos

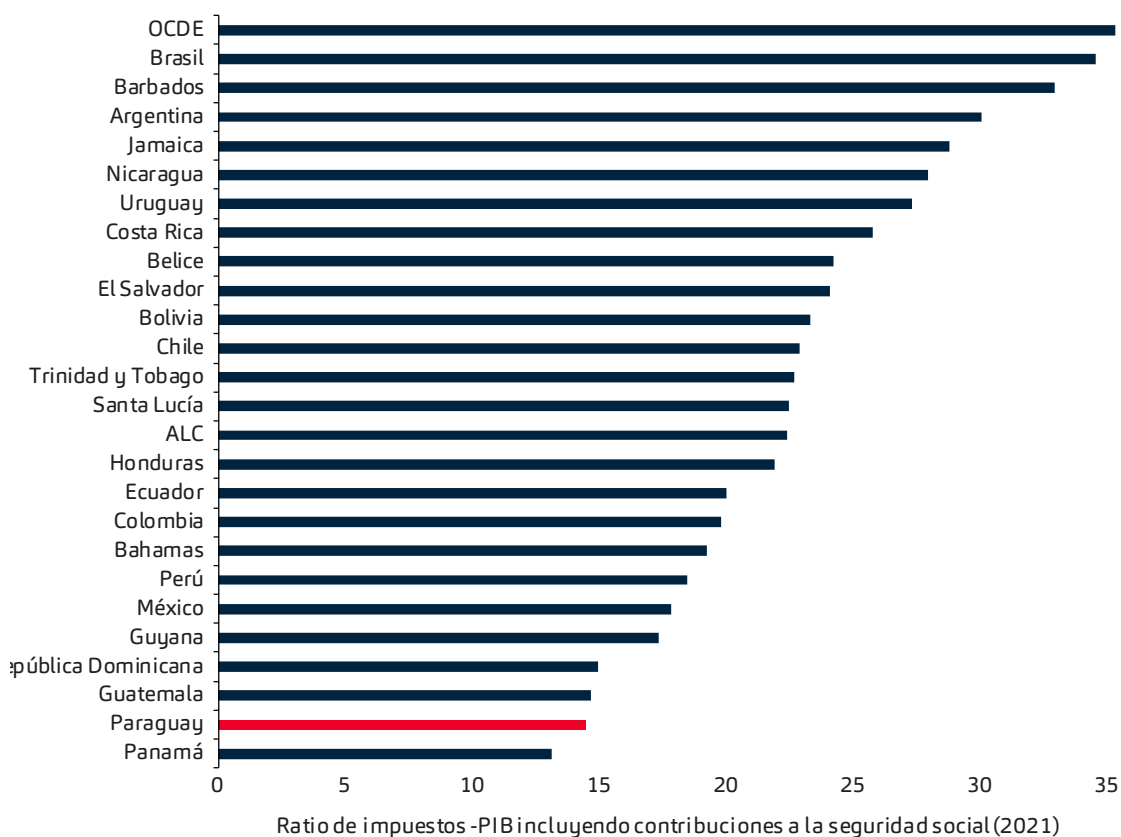


Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2021; registros fiscales; y datos administrativos.

El sistema fiscal de Paraguay, limitado en parte por los bajos niveles de recaudación tributaria y, por ende, de gasto público, podría tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza. Según los datos fiscales armonizados de la OCDE, los ingresos tributarios del gobierno general de Paraguay, incluidas las contribuciones a la seguridad social, ascendieron al 14 % del PIB en 2021, un aumento de 2 puntos porcentuales desde el año 2000. En contraste, el promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC) experimentó un aumento de 4,6 puntos porcentuales durante el mismo período (del 17,1 % al 21,7 %). En términos generales, los ingresos tributarios de Paraguay, como proporción de su PIB, se mantienen por debajo de la mayoría de los países de ALC, incluidos aquellos con niveles similares de PIB per cápita, como Colombia y Ecuador (Figura 2.23). El bajo nivel de ingresos tributarios restringe el nivel de gasto público.

En 2021, el gasto del gobierno general representó el 21,8 % del PIB de Paraguay, situándose por debajo del promedio regional del 29,7 % (Figura 2.24). Este bajo nivel de gasto público afecta directamente la asignación de recursos a sectores como educación, salud y asistencia social, fundamentales para atender las necesidades de los segmentos más vulnerables de la población. Los ingresos totales, incluyendo las cotizaciones a la seguridad social, representan el 14,0 % de su PIB, mientras que los ingresos fiscales sólo alcanzan el 9,8 %. A pesar de los recientes incrementos en el número de contribuyentes, las tasas impositivas permanecen bajas. Paraguay se sitúa entre los países de ALC con el porcentaje más bajo de contribuyentes en relación con el empleo (5 %), muy por debajo del promedio regional del 35 % en 2020 (Carvalho et al. 2023).

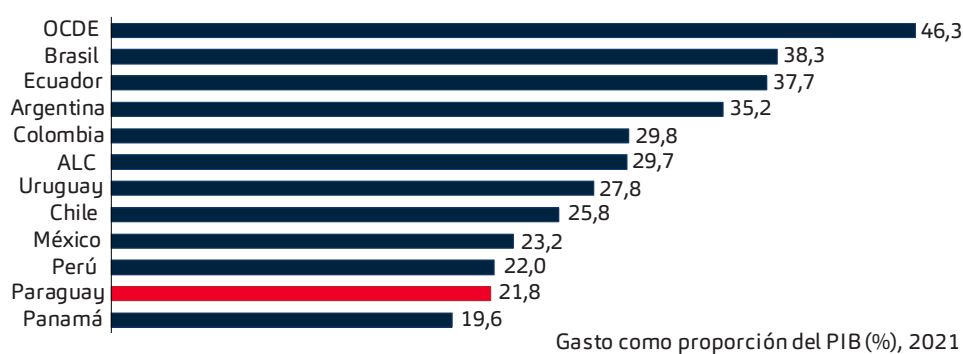
Figura 2.23. Recaudación tributaria de Paraguay entre las más bajas de la región
Ingresos fiscales como porcentaje del PIB, Paraguay, ALC y media OCDE



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de datos de OCDE et al. 2023.

Nota: La cifra se refiere a los datos fiscales de las administraciones públicas, incluidas las cotizaciones a la seguridad social. La OCDE representa la media no ponderada de los 38 países miembros, incluidos Chile, Colombia, Costa Rica y México. ALC = media no ponderada de 25 países de América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Figura 2.24. Recaudación tributaria de Paraguay entre las más bajas de la región
Gasto público general, Paraguay, países de ALC y media OCDE, 2021



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de datos de OCDE et al. 2023.

Nota: La cifra se refiere a los datos fiscales de las administraciones públicas. La OCDE representa la media no ponderada de los 38 países miembros, incluidos Chile, Colombia, Costa Rica y México. ALC = media no ponderada de 25 países de América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La dependencia de los impuestos indirectos y las exenciones fiscales que favorecen al extremo superior de la distribución de ingresos también explican la limitada capacidad redistributiva de la política fiscal paraguaya. Los impuestos sobre bienes y servicios generan más de la mitad de los ingresos fiscales totales del país, una proporción similar a la del resto de ALC, pero superior a la de los países de la OCDE, donde estos impuestos representan menos de un tercio de los ingresos fiscales totales. El IVA es la principal fuente de ingresos tributarios indirectos en Paraguay, aportando el 51 % de los ingresos tributarios del gobierno central en 2023, equivalente al 5,1% del PIB. En contraste, los impuestos directos representaron solo una cuarta parte de los ingresos fiscales del gobierno central. La naturaleza regresiva del IVA se refleja en su mayor impacto relativo sobre los niveles de ingreso más bajos: los pagos del IVA corresponden al 1% del ingreso antes de impuestos y transferencias entre los hogares del decil superior, pero alcanzan el 5 % entre los hogares del decil más pobre. Esta disparidad, común en muchos países, se debe a que los hogares de menores ingresos destinan una mayor proporción de sus ingresos a bienes y servicios básicos gravados con IVA, como los alimentos⁴⁷.

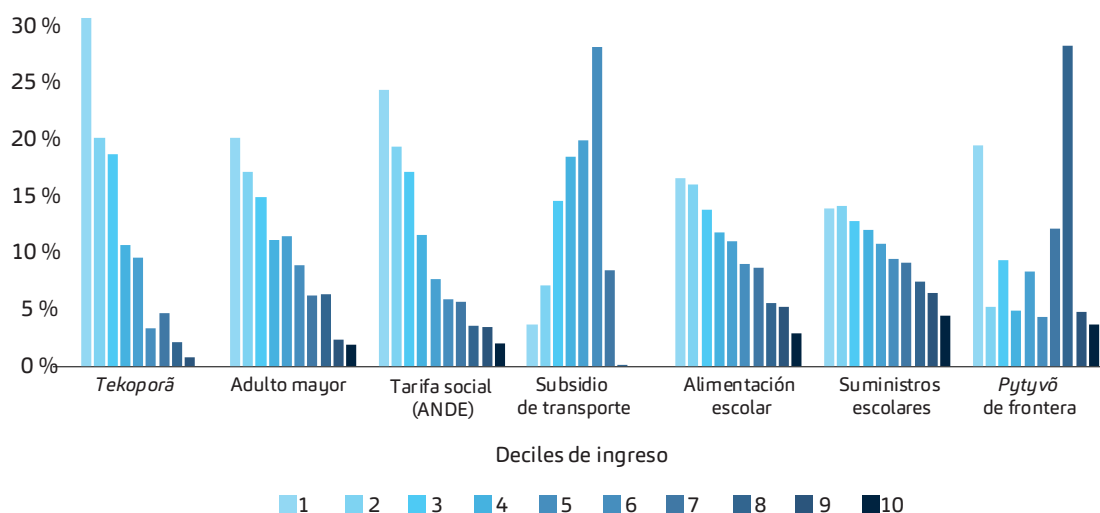
Aunque la mayoría de las transferencias públicas en Paraguay son progresivas, es decir, que el beneficio relativo disminuye conforme aumentan los ingresos, las filtraciones hacia los hogares de los deciles más altos reducen el impacto de estas transferencias en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Aunque las transferencias y subsidios tienden a beneficiar más a los hogares más pobres, una parte significativa de los recursos se dirige también a los deciles superiores (Figura 2.25). *Tekoporã* y Adulto Mayor, a pesar de sus distintos objetivos y poblaciones beneficiarias, ven limitada su capacidad para reducir la desigualdad debido a la dispersión de los beneficios y su cobertura restringida. *Tekoporã*, una transferencia focalizada para familias de bajos ingresos, tiene un impacto limitado en la pobreza debido a su escasa cobertura y a las características de los hogares beneficiarios, como su tamaño y la mayor presencia de niños. En el decil inferior, *Tekoporã* representa menos del 7 % del ingreso medio de mercado, y en el segundo decil, solo el 2 %. En comparación, Adulto Mayor, dirigido a personas mayores en situación de pobreza, tiene un impacto algo mayor, representando el 20 % y el 10 % del ingreso medio de mercado para los dos primeros deciles, respectivamente.

El sistema de subsidios en Paraguay muestra resultados variados en cuanto a su distribución. La tarifa social de energía eléctrica beneficia significativamente a los sectores de menores ingresos, con más del 70 % de sus recursos destinados a los cuatro quintiles más bajos. Los programas de vivienda también concentran la mayoría de sus beneficios en los dos quintiles inferiores. En contraste, los subsidios al transporte tienen un alcance más amplio, beneficiando principalmente a los hogares de ingresos medios. Los programas de apoyo estudiantil, como la alimentación escolar, presentan una naturaleza progresiva, con una concentración de beneficiarios en los deciles más bajos. Sin embargo, aún existen oportunidades para optimizar su alcance e impacto. Por ejemplo, el 46 % de la población estudiantil no recibe desayuno ni merienda, y la provisión de almuerzos escolares es aún más limitada, con el 65,4 % de los alumnos de escuelas públicas sin acceso (Serafini 2024). El nuevo programa Hambre Cero, aprobado en 2024, busca mejorar la asignación de recursos, alineándose con la naturaleza progresiva de los programas de alimentación escolar. Es importante señalar que este programa no está incluido en el presente análisis, que se centra en el sistema fiscal con datos de 2021.

47. El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), que es un impuesto especial sobre bienes como bebidas alcohólicas, cigarrillos y combustibles, es regresivo. En el decil más alto, equivale al 1 % del ingreso antes de impuestos y transferencias mientras que, en el decil más pobre, es del 2,2 %.

Figura 2.25. Oportunidades de mejora en focalización de programas sociales, especialmente en subsidios al transporte y programas escolares

Distribución de beneficiarios de programas sociales por decil de ingreso



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2021; registros tributarios; y datos administrativos.

Nota: ANDE = Administración Nacional de Electricidad.

Las ineficiencias en el gasto público constituyen un obstáculo para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Abordar estas ineficiencias podría liberar recursos para programas sociales e iniciativas de resiliencia climática. Estudios de Pessino, Izquierdo y Vuletin (2018) y del Banco Mundial (2022d) estiman que las fugas en transferencias y las ineficiencias en adquisiciones y masa salarial representan el 3,9 % del PIB y el 19 % del gasto público total, superando el promedio de 17,7% en ALC. Notablemente, la remuneración de empleados públicos constituyó el 38 % del gasto en 2022. Carvalho et al. (2023) señalan que, aunque la ineficiencia técnica total de Paraguay (3,9 % del PIB) es menor que el promedio regional (4,4 %), eliminar estas ineficiencias podría triplicar los recursos para programas prioritarios. Más aún, alcanzar niveles de eficiencia comparables a los de Chile (1,8 % del PIB) permitiría duplicar el financiamiento para programas sociales y fortalecer el sistema de protección social. Esta optimización de recursos es crucial dada la alta vulnerabilidad de Paraguay a choques climáticos como sequías e inundaciones. Estos eventos afectan desproporcionadamente a la población en situación de pobreza, que carece de recursos para enfrentar sus impactos adversos. Las consecuencias directas incluyen pérdidas de cultivos y ganado, fuentes principales de ingresos rurales, daños a viviendas e infraestructura, aumento en gastos de recuperación, e interrupción de actividades económicas, resultando en pérdidas de ingresos para las familias más vulnerables.

Exposición a los choques climáticos

Se prevé que el cambio climático tendrá consecuencias significativas para la población global, afectando de manera desproporcionada a los hogares de bajos ingresos en los países en desarrollo debido a su alta dependencia de la agricultura y la producción de subsistencia. En Paraguay, a pesar de los esfuerzos recientes por diversificar la economía, sectores como la agricultura, la silvicultura y la pesca siguen siendo cruciales. Estos sectores son especialmente vulnerables a fenómenos meteorológicos extremos exacerbados por el cambio climático, que pueden tener efectos devastadores sobre el capital natural. Por ejemplo, condiciones extremas de calor y sequía pueden degradar la humedad y la salud del suelo, reduciendo la calidad y el rendimiento de las cosechas. Los hogares pobres, que dependen en gran medida de la agricultura y destinan una mayor proporción de sus ingresos a gastos alimentarios, pueden verse desproporcionadamente afectados por la disminución de los ingresos agrícolas y el aumento de los precios de los alimentos (Hallegatte et al. 2016).

La vulnerabilidad de Paraguay al cambio climático se refleja en su posición en el Índice de País de la Iniciativa de Adaptación Global de Notre Dame (ND-GAIN)⁴⁸, que evalúa la vulnerabilidad de un país al cambio climático y otros desafíos globales, así como su preparación para mejorar la resiliencia⁴⁹. En 2021, Paraguay ocupó el puesto 93 de 185 países, una posición intermedia en el índice ND-GAIN. Esta alta vulnerabilidad se atribuye a varios factores, incluidos los cambios previstos en el rendimiento de los cultivos debido al cambio climático, la limitada capacidad tecnológica agrícola, una baja proporción de carreteras pavimentadas y la escasez de personal médico per cápita. Además, la preparación de Paraguay para enfrentar los impactos del cambio climático se ve obstaculizada por una limitada acumulación de capital humano, bajos niveles de innovación y desafíos en la gobernanza. Este último aspecto se refiere específicamente a la percepción de los hogares y firmas acerca del uso de poder público para beneficio privado⁵⁰. Esta vulnerabilidad se ha manifestado en los impactos tangibles que los choques climáticos a corto plazo tienen sobre los ingresos y la pobreza.

El análisis del periodo 2004-2019 revela patrones interesantes en cuanto al impacto de los eventos climáticos. Las sequías han afectado especialmente los ingresos rurales, impactando desproporcionadamente a los hogares encabezados por hombres, probablemente debido a su mayor participación en la agricultura sensible al clima⁵¹. En contraste, los hogares urbanos resultaron más afectados por las precipitaciones extremas y las olas de frío⁵². Cabe destacar que los ingresos de los hogares rurales con jefatura femenina mostraron una mayor vulnerabilidad a las olas de frío, posiblemente debido a la sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo doméstico informal y no remunerado, lo que aumenta la probabilidad de caer en pobreza durante los periodos de aumento en los costos de los servicios públicos.

48. ND-GAIN, Índice de países, <https://gain-new.crc.nd.edu/country/paraguay>.

49. La puntuación de vulnerabilidad mide la exposición, sensibilidad y capacidad adaptativa en sectores como el alimentario, hídrico, salud e infraestructura. La puntuación de preparación evalúa la capacidad económica, gubernamental y social de un país para aprovechar inversiones en acciones de adaptación.

50. Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés), reportados en el ND-GAIN. Para más información, véase: Banco Mundial, "Worldwide Governance Indicators", <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

51. El periodo de análisis excluye deliberadamente la pandemia.

52. Los choques de precipitación y temperatura se miden como desviaciones de las medias históricas, en relación con la desviación estándar histórica.

Los choques adversos a corto plazo también se han asociado con un incremento de la pobreza: las sequías provocaron un aumento de la pobreza rural de 2,4 puntos porcentuales, mientras que las inundaciones y el calor se vincularon a incrementos medios de la pobreza urbana de 2,0 y 1,8 puntos porcentuales, respectivamente (Janz, Gassmann y Gayoso de Ervin 2024)⁵³. A medida que el cambio climático sigue alterando los patrones meteorológicos y modificando las precipitaciones, la frecuencia y la intensidad de estos choques climáticos pueden variar, afectando el flujo de hogares hacia la pobreza (Hallegatte et al. 2016). Esta imprevisibilidad subraya la importancia de estimar la pobreza con mayor frecuencia para proporcionar información a los hacedores de políticas y ofrecer asistencia oportuna a las poblaciones vulnerables. Paraguay ya ha iniciado esfuerzos en esta dirección utilizando la Encuesta Permanente de Hogares de manera trimestral y siguiendo la metodología SWIFT desarrollada por Yoshida et al. (2022) (véase el apéndice A para más detalles).

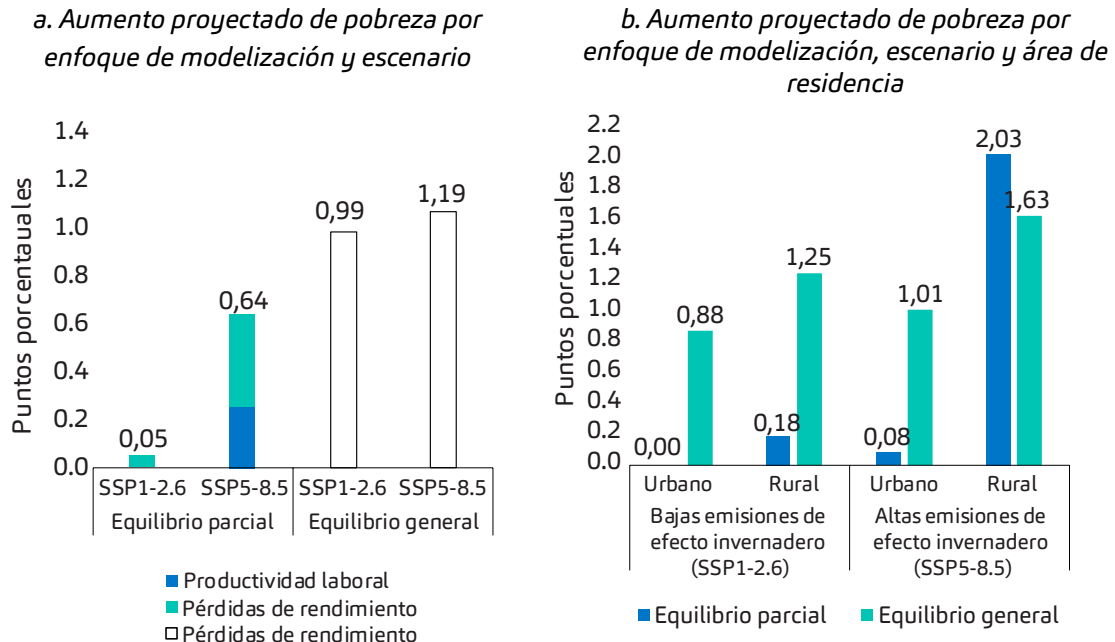
A pesar de los crecientes esfuerzos gubernamentales en adaptación al cambio climático, que son una prioridad nacional, los impactos a largo plazo podrían incrementar la vulnerabilidad a la pobreza, especialmente en el sector agrícola. Fortalecer las políticas de adaptación y mitigación será crucial para minimizar estos riesgos potenciales. El Informe sobre Clima y Desarrollo de Paraguay (Banco Mundial, 2024a) considera dos escenarios de desarrollo sostenible en relación con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) entre los cinco elaborados por las Naciones Unidas. El primer escenario es uno de bajas emisiones de GEI (SSP1-2.6), que implica reducciones rápidas de las emisiones, aunque insuficientes para alcanzar cero emisiones globales en 2050. El segundo escenario, de altas emisiones (SSP5-8.5), supone que los niveles actuales de emisiones de dióxido de carbono se duplicarán para 2050. En el primer escenario, se proyecta un aumento de la pobreza entre 0,05 y 1,00 puntos porcentuales. En el segundo escenario, se prevé un incremento entre 0,64 y 1,20 puntos porcentuales, principalmente debido a las pérdidas de rendimiento agrícola (Figura 2.26, panel a)⁵⁴.

Es probable que el aumento en los índices de pobreza asociados al cambio climático a largo plazo se deba principalmente al aumento de la pobreza rural. Considerando los mismos dos escenarios climáticos, y en ausencia de medidas de adaptación y mitigación, se prevé que las tasas de pobreza aumenten desproporcionadamente en las zonas rurales en relación con las urbanas. En el escenario de bajas emisiones de GEI, se proyecta que la pobreza en las zonas rurales aumente entre 0,18 y 1,25 puntos porcentuales; en las zonas urbanas, el aumento estimado podría ser de 0,88 puntos porcentuales (Figura 2.26, panel b). En el escenario de altas emisiones, se anticipan efectos más significativos del cambio climático sobre la pobreza, con una brecha más amplia entre las tasas de pobreza urbana y rural. Aunque estos aumentos parezcan modestos, los resultados podrían subestimar los impactos potenciales del cambio climático sobre la pobreza, ya que los modelos utilizados no incorporan las respuestas de comportamiento de empresas y hogares.

53. El análisis utiliza datos de la EPHC, temperatura de ERA5 Land Aggregates (ECMWF y Copernicus Climate Change Service 2017; Muñoz Sabater 2019) y precipitación de CHIRPS (Funk et al. 2014). La temperatura y la precipitación se agregan a nivel de distrito y están en línea con los datos de la encuesta basados en las fechas de las entrevistas utilizando medias móviles de 90 días.

54. La proyección depende del modelo utilizado (equilibrio parcial o general), con respecto a un escenario de referencia que supone la ausencia de cambio climático. Los SSP son escenarios de cambio climático globales proyectados hasta 2100, tal como se definen en el Sexto Informe de Evaluación del IPCC sobre el cambio climático en 2021. Se utilizan para derivar escenarios de emisiones.

Figura 2.26. Proyección de aumento en pobreza hacia 2050 sin adaptación al cambio climático, con mayor impacto en zonas rurales



Fuente: Banco Mundial 2024a.

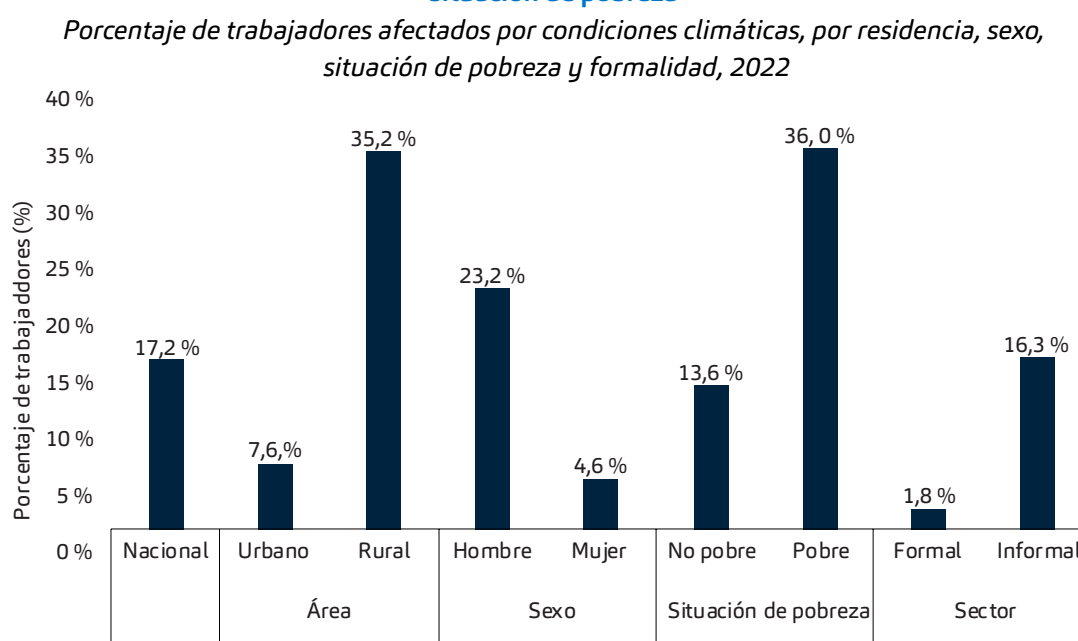
Nota: El escenario de referencia supone que no hay cambio climático. En este escenario, se prevé que la tasa nacional de pobreza disminuya del 26,9 % en 2021 al 15,5 % en 2050.

Aunque los impactos del cambio climático en la pobreza de Paraguay se manifiestan principalmente por las pérdidas de rendimiento agrícola, los fenómenos meteorológicos también afectan negativamente la productividad laboral del país. En 2022, aproximadamente el 14 % de los trabajadores paraguayos reportaron una reducción en sus horas laborales habituales. Las inclemencias del tiempo fueron el segundo factor más citado, afectando a cerca del 20 % de los trabajadores (Figura 2.27). Los trabajadores en situación de vulnerabilidad—aquellos que viven en la pobreza, residen en zonas rurales o realizan trabajos informales—enfrentan un mayor riesgo de reducción en sus horas laborales debido a condiciones meteorológicas adversas. Por ejemplo, en 2022, casi el 40 % de los trabajadores en situación de pobreza citaron las inclemencias del tiempo como la principal razón para trabajar menos horas de lo habitual, una proporción tres veces mayor que los trabajadores no pobres. A largo plazo, se prevé que el estrés térmico también afecte a la productividad laboral, con potenciales efectos más pronunciados sobre la pobreza. Conte Grand et al. (2024) estiman que para 2050, la productividad laboral en Paraguay podría disminuir un 0,2% en el sector servicios, un 1,1 % en la industria y un 3,7 % en la agricultura para 2050⁵⁵.

55. El análisis utiliza datos de WetBulb Globe Temperature para estimar dos medidas de estrés térmico: (1) bajo sombra (en interiores sin aire acondicionado), y (2) bajo sol (al aire libre), que luego se correlacionan con los datos de las encuestas de hogares. Las pérdidas de productividad atribuibles al estrés térmico se estiman empleando una función estándar de pérdida de productividad-temperatura en diferentes escenarios de cambio climático. Más información en: US National Weather Service, WetBulb Globe Temperature, [https://www.weather.gov/tsa/wbgt#:~:text=The%20WetBulb%20Globe%20Temperature%20\(WBGT\),is%20calculated%20for%20shady%20areas.](https://www.weather.gov/tsa/wbgt#:~:text=The%20WetBulb%20Globe%20Temperature%20(WBGT),is%20calculated%20for%20shady%20areas.)

Más allá de los efectos sobre la pobreza, la exposición a fenómenos meteorológicos extremos exacerbados por el cambio climático puede impactar negativamente a la salud física y mental en Paraguay. Investigaciones recientes sobre el impacto del cambio climático en la salud física en el país revelan que el viento y la humedad relativa se correlacionaron negativamente con la incidencia de dengue en Asunción durante el período 2014-20. Asimismo, las temperaturas mostraron efectos diferenciales, con mayor incidencia de dengue cuando las temperaturas fueron inferiores a 21,3°C (Gómez Gómez et al. 2022). Por otra parte, Borchers-Arriagada al. (2023) estiman que el 40 % de las partículas del aire en Paraguay pueden atribuirse a incendios forestales, y proyectan que estos podrían aumentar en un 120 % para 2100, provocando casi 5.000 muertes y una pérdida del 3,5 % del PIB del país. Adicionalmente, Conte Grand et al. (2024) sugieren que las temperaturas no óptimas podrían incrementar la mortalidad entre un 1,5 % al 22 %, dependiendo del escenario climático, con un impacto más pronunciado en la población de edad avanzada de Paraguay.

Figura 2.27. Alto impacto de condiciones climáticas adversas en trabajadores rurales y en situación de pobreza



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2022.

El cambio climático no solo afecta la salud física, sino que también puede tener efectos profundos y a menudo subestimados sobre la salud mental, especialmente en niños y jóvenes (Clayton y Karazsia 2020; Wu, Snell y Samji 2020). Los efectos directos sobre la salud mental pueden derivarse de la exposición y la experiencia de fenómenos climáticos extremos, mientras que los impactos indirectos se producen cuando la conciencia del cambio climático se manifiesta como angustia emocional, incluso en personas que no han experimentado un impacto directo (Clayton 2020). Los choques climáticos podrían desencadenar nuevas respuestas emocionales o intensificar las ya existentes entre los niños y los jóvenes, resultando en una mayor prevalencia de problemas como ansiedad, depresión, dificultades de aprendizaje y déficits cognitivos (García y Sheehan 2016; Burke, Sanson y Van Hoorn 2019).

Los riesgos climáticos: un desafío para la disminución de la pobreza en Paraguay

Paraguay enfrenta riesgos significativos relacionados con el cambio climático que afectan de manera desproporcionada a las comunidades pobres y vulnerables. El país se encuentra en una situación de alto riesgo de inundaciones rurales y urbanas severas, con proyecciones que sugieren eventos destructivos y potencialmente mortales en un promedio de cada 10 años. Además, se anticipa una exposición prolongada al calor extremo al menos una vez en los próximos cinco años (ThinkHazard! 2020). Las inundaciones urbanas, agravadas por infraestructuras deficientes y una planificación inadecuada, se han convertido en un problema urgente, desplazando a miles de personas anualmente, dañando propiedades e infraestructuras, y causando víctimas fatales. La Secretaría de Emergencia Nacional reporta que solo las inundaciones de 2019 desplazaron a más de 60.000 familias. A pesar de las recientes inversiones en la mejora de los sistemas municipales de drenaje, las inundaciones recurrentes siguen afectando a las familias vulnerables en las llanuras aluviales. Asimismo, las olas de calor que impactaron a Argentina y Paraguay en 2022 provocaron interrupciones en servicios básicos, como la electricidad, y tuvieron consecuencias graves en la producción agrícola. Este fenómeno afectó especialmente a la soja, un producto de exportación clave y una fuente importante de ingresos para Paraguay (World Weather Attribution 2022).

Los avances recientes en la cartografía de riesgos, como la mejora de los modelos hidrológicos y las proyecciones de calor extremo, permiten identificar con mayor precisión las zonas y poblaciones más expuestas a desastres naturales en Paraguay. Los mapas de riesgos de inundación modelados por Fathom⁵⁶ proporcionan información sobre la extensión y profundidad esperadas de las inundaciones para diferentes periodos de retorno (o probabilidad de ocurrencia) de 5 a 1.000 años, tanto para escenarios pluviales como fluviales⁵⁷. Del mismo modo, los mapas de calor extremo de Vito⁵⁸ ofrecen información sobre riesgos térmicos, clasificados por rangos de temperatura del globo WetBulb para periodos de 5, 20 y 100 años. La superposición de estos mapas con los datos geolocalizados de la EPHC de 2021 permite estimar la proporción de hogares y personas que se podrían ver afectados por inundaciones y calor extremo en los próximos años, si persisten las tendencias actuales. Esta combinación de datos y mapas de riesgos proporciona una imagen integral de las zonas y poblaciones de Paraguay expuestas a amenazas climáticas recurrentes.

56. Más información sobre Fathom en <https://www.fathom.global/>.

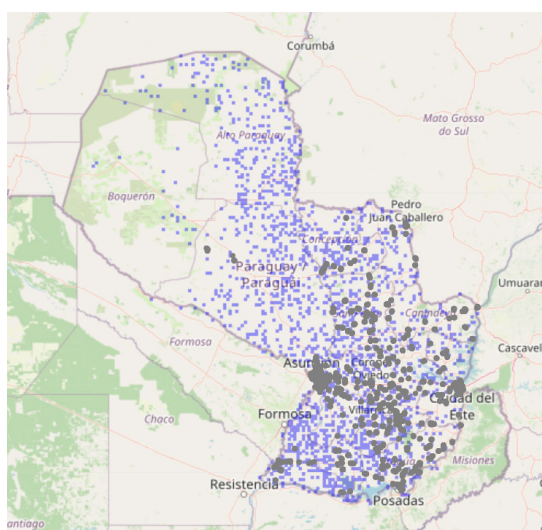
57. Los periodos de retorno, derivados de datos históricos sobre el tiempo, el terreno y el uso del suelo, expresan el tiempo promedio estimado entre fenómenos extremos (por ejemplo, fenómenos de 1 en 5 años o de 1 en 100 años) y la probabilidad anual de que se produzcan. Los periodos de retorno más cortos indican una mayor probabilidad. Debido a su naturaleza probabilística, los sucesos pueden ocurrir en cualquier momento. El cambio climático puede subestimar la probabilidad de que se produzcan fenómenos meteorológicos extremos.

58. Vito, Mapping Climate Change, <https://vito.be/en/impact/mapping-climate-change>.

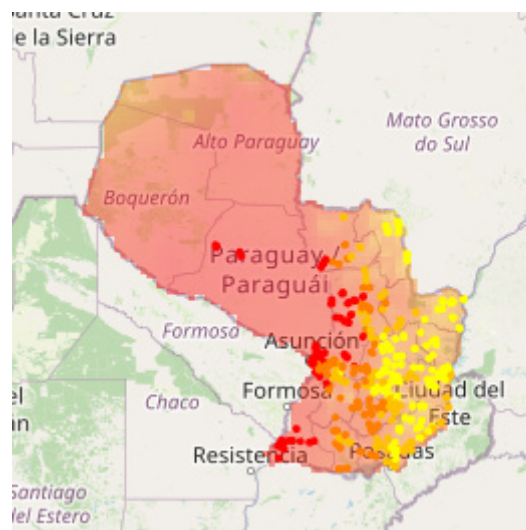
Estos mapas y modelos indican que Paraguay enfrenta riesgos generalizados tanto de inundaciones como de calor extremo. Los mapas de inundaciones muestran que, para períodos de retorno más cortos, las inundaciones pluviales derivadas de lluvias intensas tienen mayor probabilidad de afectar a una mayor proporción de la población en todas las regiones, en comparación con las inundaciones fluviales, que plantean amenazas principalmente en la zona oriental (Mapa 2.1, panel a). En lo que respecta a los riesgos derivados del calor, existen diferencias geográficas notables: la región del Chaco y los estados ribereños del río Paraguay son los que enfrentan mayores riesgos de estrés térmico severo, con temperaturas medias que superan los 32°C según el periodo de retorno (Mapa 2.1, panel b). Aunque algunas áreas del país son susceptibles tanto a las inundaciones pluviales como a calor extremo, estas dos grandes amenazas climáticas tienen impactos localizados que requieren enfoques de adaptación específicos para proteger a las comunidades más vulnerables y con mayor riesgo de exposición.

Mapa 2.1. Riesgo generalizado de inundaciones pluviales y mayor probabilidad de calor extremo en el Chaco

a. Inundaciones pluviales



b. Calor extremo



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de mapas de riesgo de inundaciones de Fathom y mapas de riesgo de calor extremo de Vito.

Nota: Panel a: superposición de los mapas de riesgo de inundaciones con la ubicación geográfica de los hogares según la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2021, representados como puntos grises para un período de retorno de 5 años (probabilidad del 20% de ocurrencia). Los puntos grises muestran los hogares representativos de la encuesta.

Panel b: superposición de los mapas de riesgo de calor extremo con la ubicación geográfica de los hogares, también considerando un período de retorno de 5 años. Los puntos amarillos y rojos muestran los hogares representativos de la encuesta y el grado de riesgo de calor extremo en las zonas en que se encuentran. Colores más rojos muestran zonas de alto riesgo de calor extremo.

La vulnerabilidad de Paraguay ante riesgos climáticos es considerable, afectando a aproximadamente el 25 % de su población, que enfrenta una exposición dual a inundaciones pluviales y fluviales⁵⁹, independientemente de su zona de residencia. Las inundaciones pluviales son la amenaza predominante, afectando a casi el 22 % de la población, mientras que las inundaciones fluviales impactan al 2,7 % (Figura 2.28). Aunque la exposición general es similar en áreas urbanas y rurales, se observa una disparidad significativa en el caso de las inundaciones

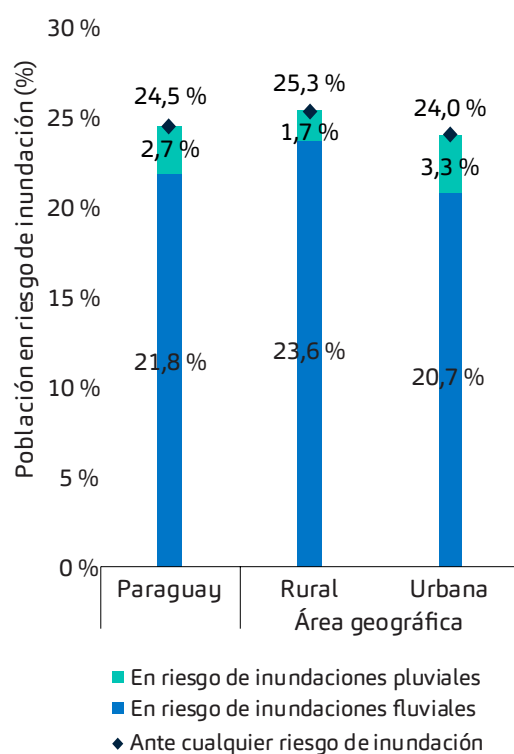
⁵⁹ Análisis basado en el índice de riesgo de inundación desarrollado por Ervin, Gayoso y Rubiano-Matulevich (de próxima publicación),

fluviales: la población urbana tiene una vulnerabilidad dos veces mayor que la rural, con un 3 % de exposición. Este patrón indica una alta concentración de asentamientos urbanos de bajos ingresos en áreas cercanas a ríos y cuerpos de agua, lo que agrava su vulnerabilidad a las inundaciones urbanas.

Al mismo tiempo, el país enfrenta una amenaza sustancial por eventos de calor extremo (Figura 2.29). En un escenario de ocurrencia quinquenal, casi el 40 % de la población total se encuentra en riesgo⁶⁰. La disparidad urbano-rural es pronunciada: los habitantes de zonas urbanas tienen una probabilidad 2,7 veces mayor de experimentar calor extremo en comparación con sus contrapartes rurales. Sin embargo, esta brecha geográfica tiende a reducirse en eventos de mayor magnitud y menor frecuencia. Esta tendencia es particularmente alarmante considerando las proyecciones de intensificación de olas de calor asociadas al cambio climático.

Figura 2.28. Una cuarta parte de la población está expuesta al riesgo de inundaciones pluviales

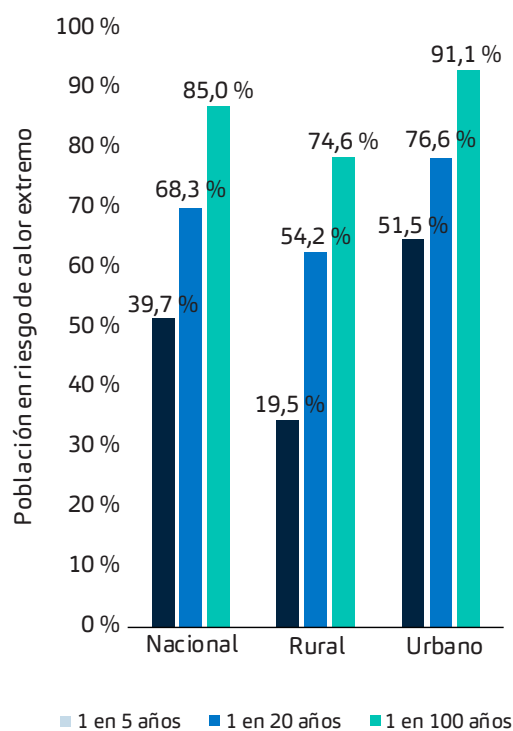
Exposición al riesgo de inundación por lugar de residencia y tipo de inundación



Fuente: Ervin, Gayoso y Rubiano-Matulevich, de próxima publicación

Figura 2.29. Alta susceptibilidad de la población paraguaya a eventos de calor extremo

Exposición al riesgo de calor extremo por lugar de residencia e intensidad del evento



Fuente: Elaboración del Banco Mundial a partir de la Encuesta Permanente de Hogares Continua, 2021, y los mapas de riesgo de calor extremo de Vito.

60. El riesgo de estrés térmico se clasifica utilizando umbrales de 28°C y 32°C basados en el Global Bulb. Intensidad: leve/bajo (<28°C), moderado/alto (28-32°C) y grave/muy alto (>32°C).

La población en situación de pobreza en Paraguay enfrenta una exposición significativa a las inundaciones urbanas, especialmente durante eventos de gran magnitud. A nivel nacional, el 27,4 % de la población en riesgo se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En las zonas urbanas, la proporción de personas pobres expuestas a inundaciones es 1,2 veces mayor que la de quienes no están expuestos. Esta disparidad se incrementa en el caso de inundaciones fluviales, ya que casi el 32 % de la población pobre reside en llanuras aluviales, una cifra 1,3 veces superior a la de las zonas no afectadas. Aunque solo el 1,3 % y el 3,5 % de la población urbana pobre se enfrenta a inundaciones pluviales y fluviales menores, respectivamente, estos porcentajes aumentan drásticamente durante eventos más severos. Por ejemplo, en un escenario de inundación pluvial con un periodo de retorno de 1.000 años, el 26 % de la población pobre se vería afectada, frente al 22 % de la población no pobre. Aunque las diferencias porcentuales pueden parecer pequeñas, los eventos más devastadores impactan desproporcionadamente a los hogares de bajos recursos debido a su limitada capacidad de recuperación.



3. ¿Cómo puede Paraguay impulsar el crecimiento inclusivo y acelerar la reducción de la pobreza?



Paraguay enfrenta el desafío de fomentar un crecimiento económico inclusivo para acelerar la reducción sostenida de la pobreza. Aunque las políticas macroeconómicas sólidas han ayudado a evitar las fluctuaciones económicas observadas en otros países de la región, mantener estos cimientos económicos será crucial en los próximos años. Sin embargo, incluso antes de la pandemia, el crecimiento económico del país ya mostraba signos de desaceleración, con una disminución de los factores que anteriormente impulsaron este crecimiento, como el aumento de los precios de los productos básicos agrícolas. Aunque el incremento de los ingresos laborales había jugado un papel importante en la reducción de la pobreza, esta tendencia se ha revertido en los últimos años, resultando en una disminución más lenta de las tasas de pobreza. Es necesario identificar nuevas estrategias para impulsar la productividad, diversificar las exportaciones, desarrollar servicios de alto valor agregado y asegurar que el crecimiento económico beneficie a todos los segmentos de la sociedad, especialmente a los más desfavorecidos.

Mantener la estabilidad macroeconómica y de precios, que se ha convertido en una característica distintiva de la economía paraguaya, es fundamental para acelerar los esfuerzos de reducción de la pobreza. Un entorno macroeconómico estable fomenta la confianza de los inversores, promueve inversiones productivas e impulsa el crecimiento económico a largo plazo, esencial para la creación de oportunidades laborales. Esta estabilidad, al sostener el crecimiento económico, es indispensable para aliviar la pobreza. Fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la coordinación entre entidades públicas y continuar con la diversificación económica mitigarán la exposición a los choques externos y fomentará un crecimiento sostenible. Los recientes eventos climáticos adversos, que provocaron un aumento significativo en los precios de alimentos y combustibles, han erosionado el poder adquisitivo de los hogares de bajos ingresos y exacerbado la pobreza extrema. Abordar estos desafíos mediante políticas prudentes es vital para proteger a los más vulnerables.

La naturaleza multidimensional de la pobreza y la desigualdad en Paraguay requiere un enfoque integral. Las políticas deben centrarse en reducir las brechas en el acceso al capital humano, mejorar su calidad y promover su acumulación, especialmente entre los más rezagados. Además, es crucial apoyar la creación de empleos de mayor calidad, desarrollando simultáneamente las habilidades demandadas por el mercado. Fortalecer el papel redistributivo de las políticas fiscales y lograr un uso más eficiente de los recursos públicos puede contribuir significativamente a reducir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, desarrollar resiliencia frente a choques adversos es esencial para evitar retrocesos en los logros alcanzados. La implementación de esta agenda será desafiante y requerirá decisiones difíciles, pero ofrece un camino hacia un Paraguay más equitativo y resiliente. Priorizando reformas según su urgencia, viabilidad y sinergias, y movilizando recursos, el país puede acelerar la reducción de la pobreza (véase la Tabla ES.1 en el resumen ejecutivo).

Potenciando el aprendizaje y la equidad en la acumulación de capital humano

Este informe ha identificado tres obstáculos fundamentales a la acumulación de capital humano en Paraguay: la baja calidad educativa y los deficientes resultados de aprendizaje; las marcadas disparidades en el acceso a una educación de calidad, que se originan en la primera infancia; y el acceso inadecuado a los servicios de salud. Abordar estos desafíos requiere de un enfoque integral y multidisciplinario.

Mejorar la calidad educativa debe ser una prioridad para Paraguay. Esto puede lograrse centrándose en la educación de la primera infancia y en programas de alfabetización que garanticen acceso a oportunidades de aprendizaje de calidad desde una edad temprana, especialmente en las comunidades rurales y vulnerables. La implementación de intervenciones específicas de alfabetización, como clubes de lectura y programas de aprendizaje en el hogar, puede contribuir a alcanzar este objetivo. Además, los programas de formación y desarrollo profesional docente son esenciales para dotar a los educadores de las competencias y conocimientos necesarios para una enseñanza efectiva y la promoción del aprendizaje. Es crucial revisar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza para alinear el sistema educativo con las competencias demandadas por el mercado laboral del siglo XXI, enfocándose en habilidades cognitivas, socioemocionales y “verdes”. Para monitorear el progreso, es necesario mejorar los sistemas de gestión de datos y optimizar los formatos de los informes, asegurando que los datos sobre el aprendizaje sean accesibles para todas las partes interesadas (Banco Mundial 2022b).

Abordar las disparidades educativas, especialmente en comunidades rurales e indígenas, es otro aspecto clave para mejorar la acumulación de capital humano. El desarrollo de métodos de enseñanza y planes de estudio culturalmente sensibles, que reconozcan e incorporen las lenguas y tradiciones indígenas, así como la instrucción en lengua materna, puede ayudar a reducir las brechas existentes. Este enfoque responde a la característica distintiva del bilingüismo español-guaraní de Paraguay: hablar el idioma indígena guaraní no implica pertenecer a una población indígena (Gayoso de Ervin 2016; Psacharopoulos, Vélez y Patrinos 1994). Es esencial invertir en la formación docente para dotar a los educadores con las habilidades necesarias para gestionar aulas diversas e impartir instrucción en varios idiomas, incluido el guaraní. También es necesario mejorar las infraestructuras educativas y garantizar una distribución equitativa de los recursos, como la conexión a Internet de banda ancha, en las zonas rurales e indígenas. El establecimiento de un marco sólido para evaluar la calidad educativa en las distintas regiones, como la herramienta Teach y el programa Coach del Banco Mundial, ayudará a identificar disparidades y orientar las intervenciones de manera efectiva⁶¹.

61. *Teach*: herramienta de observación en aulas que facilita a los países la medición y seguimiento de la calidad de la enseñanza. El programa *Coach*, basado en *Teach*, se enfoca en mejorar el desarrollo profesional en servicio, adaptándose a las necesidades de los docentes.

Revitalizar los entornos de aprendizaje es fundamental para mejorar los resultados educativos. Según el Ministerio de Educación y Ciencias (2022), la infraestructura escolar presenta la mayor brecha de inversión respecto al presupuesto anual requerido para 2040. Para lograr ambientes de aprendizaje con condiciones estructurales y materiales adecuadas, las inversiones deben abarcar no solo infraestructura, sino también el equipamiento y los materiales necesarios. Además, es importante realizar una revisión exhaustiva de la profesión docente, abordando tanto el sistema de incentivos como los requisitos para acceder a la profesión.

El fenómeno NINI en Paraguay requiere un enfoque centrado en mejorar el acceso a educación y formación profesional de calidad, preparando a los jóvenes para satisfacer las demandas de los mercados de trabajo locales y globales. Paraguay podría ampliar los programas de segunda oportunidad, invertir en sistemas de alerta temprana para reducir las tasas de abandono escolar y proporcionar apoyo financiero a las familias en situación de pobreza. Para facilitar la transición de la escuela al trabajo, se sugiere desarrollar alianzas con el sector privado para crear programas de aprendizaje. También se podría apoyar el emprendimiento y a las pequeñas empresas, que pueden ofrecer oportunidades de empleo a los jóvenes. Además, es importante abordar las disparidades y normas sociales, fomentando la participación de mujeres jóvenes en campos no tradicionales que suelen ser más rentables (Beegle y Rubiano-Matulevich 2020) y proporcionando apoyo a las madres jóvenes para que continúen su educación o se incorporen a la fuerza laboral.

Para mejorar el acceso a una atención de salud de calidad y avanzar hacia la universalización, Paraguay puede priorizar la integración de su sistema de salud. Racionalizar las operaciones del MSPBS, el IPS y los proveedores privados puede ayudar a reducir las ineficiencias, optimizar la asignación de recursos y garantizar una calidad de atención más homogénea en todo el país. Esta racionalización puede ir acompañada del fortalecimiento de la adquisición pública centralizada y la distribución gratuita de medicamentos esenciales a través de los centros públicos y trabajadores comunitarios. Apoyar las iniciativas gubernamentales que permiten a los trabajadores autónomos inscribirse voluntariamente en el IPS puede ampliar la cobertura del seguro de salud y la protección contra riesgos financieros, que va de la mano con una mejor calidad de los servicios para un segmento de la población que a menudo carece de ellos.

Impulsando el empleo de calidad

Para abordar los desafíos del mercado laboral y promover un crecimiento inclusivo, Paraguay podría implementar un conjunto de intervenciones complementarias que aborden tanto la oferta como la demanda laboral, así como cuestiones específicas como la alta proporción de jóvenes NINIs. Estas recomendaciones se fundamentan en análisis realizados para esta evaluación, pero también en otros informes y recientes sobre Paraguay, como el Informe de Crecimiento de Paraguay (Banco Mundial 2024a), el CCDR (Banco Mundial 2024b), el Informe sobre Comercio e Inversión (Banco Mundial 2022a) y el Informe sobre Capital Humano (Banco Mundial 2022b). Con una población relativamente joven, Paraguay tiene el potencial de aprovechar un dividendo demográfico que podría impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza mediante inversiones estratégicas en educación, desarrollo de habilidades y creación de empleo.

En términos de demanda, es esencial estimular la creación de empleo en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), que emplean al 75 % de la población activa. Proveer apoyo financiero, como subvenciones o préstamos en condiciones favorables, junto con servicios de formación y asesoramiento empresarial orientados a la demanda, puede ayudar a las MIPYMEs a crecer y generar más y mejores puestos de trabajo (Banco Mundial 2024b). Además, fomentar la internacionalización de las empresas paraguayas mediante programas de promoción de exportaciones, servicios de inteligencia de mercado y participación en ferias comerciales internacionales puede ampliar el acceso a mercados globales y crear empleos de calidad. Proporcionar información y apoyo a los exportadores a través de plataformas únicas y programas para mejorar las capacidades de exportación también fortalecerá a las MIPYMEs (Banco Mundial 2022a). Estas intervenciones serán clave para cumplir el objetivo gubernamental de crear 500.000 puestos de trabajo adicionales, lo que podría contribuir a reducir la pobreza en casi 6 puntos porcentuales⁶².

La atracción de inversión extranjera directa (IED) en sectores estratégicos, como la agroindustria moderna, es fundamental para promover la creación de empleo en Paraguay. Desarrollar una estrategia integral de atracción de IED, fomentar la colaboración entre inversores y empresas locales a través del desarrollo de proveedores y asociaciones, y simplificar las regulaciones y procesos, son pasos clave para mejorar las capacidades tecnológicas del país y atraer más inversiones. Incrementar la transparencia en los incentivos a la inversión también es esencial para captar y retener la IED, contribuyendo así a la creación de empleos de calidad (Banco Mundial 2018a, 2022a, 2024b).

Paraguay tiene un gran potencial para expandir y mejorar su sector de servicios, que puede convertirse en un motor clave para la creación de empleo de alta calidad y para el crecimiento inclusivo. Aunque este sector ya representa más de la mitad del PIB y del empleo del país, se concentra en actividades de baja productividad. Para aprovechar nuevas fuentes de ingresos y mejorar la calidad del empleo y la productividad, es necesario desarrollar estratégicamente segmentos de mayor valor agregado, como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las finanzas y el turismo. Por ejemplo, fortalecer la formación en competencias digitales, mejorar la infraestructura de TIC y ajustar el marco normativo podría posicionar a Paraguay para exportar servicios de TIC más competitivos (Banco Mundial 2024b). De manera similar, invertir en activos turísticos clave, mejorar la conectividad de transporte y fortalecer el capital humano específico del sector puede fomentar un segmento de ecoturismo de mayor valor, con efectos positivos multiplicadores en la creación de empleo en las comunidades locales.

Para abordar los desafíos de los pequeños agricultores, Paraguay puede crear un sector agrícola más inclusivo e integrado, generando oportunidades de empleo de calidad y fomentando el crecimiento de agroempresas modernas. Es crucial invertir en infraestructuras rurales, como carreteras, sistemas de riego e instalaciones de almacenamiento, para mejorar la conectividad entre los pequeños agricultores y los mercados agrícolas modernos, reduciendo costos de transacción

62. Estimaciones del Banco Mundial basadas en un modelo de simulación micro-macro que integra la EPHC de 2019 y la última Matriz de Contabilidad Social de Paraguay de 2014. Este modelo asigna probabilísticamente nuevos empleos a desempleados e inactivos, en función de su probabilidad de aceptación y salarios potenciales. Las simulaciones se basan en supuestos descritos en el documento. Es importante notar que los impactos sobre pobreza y desigualdad pueden variar dependiendo de la implementación de las políticas (Canavire, Gayoso de Ervin y Ríos 2022).

y aumentando la eficiencia. Ofrecer programas de formación y servicios de extensión adaptados a las necesidades de los pequeños agricultores es esencial para mejorar sus conocimientos técnicos, capacidades de gestión empresarial y comprensión de prácticas agrícolas modernas, permitiéndoles cumplir con los estándares de calidad exigidos por las agroindustrias. Dado que los pequeños agricultores enfrentan dificultades para acceder al crédito, desarrollar productos y servicios financieros como microfinanciación y seguros de cosechas les permitirá invertir en sus operaciones, gestionar riesgos y participar eficazmente en cadenas de valor agrícolas modernas. Fomentar el desarrollo de cadenas de valor agrícolas inclusivas, que integren a los pequeños agricultores en diversas etapas —desde el suministro de insumos hasta la comercialización— puede crear oportunidades de empleo y mejorar la distribución de beneficios a lo largo de la cadena de valor (Banco Mundial 2022, 2024b).

En el ámbito de la oferta laboral, es esencial mejorar las competencias y proporcionar oportunidades de capacitación profesional que estén alineadas con las demandas de los empleos del futuro. Los programas de educación superior, especialmente aquellos de ciclo corto, pueden desempeñar un papel crucial en el desarrollo de capital humano calificado, ofreciendo formación práctica en áreas como publicidad, hotelería, diseño y campos innovadores como el desarrollo de aplicaciones y la ciberseguridad (Ferreira et al. 2021). Alinear los programas de educación y formación profesional con las competencias requeridas por los inversores extranjeros, así como fomentar la colaboración entre empresas internacionales, locales e instituciones educativas para desarrollar planes de estudio y programas de aprendizaje relevantes, puede fortalecer el vínculo entre educación y empleo.

Es fundamental abordar el problema de los jóvenes NINIs (ni estudian ni trabajan), ya que la desvinculación prolongada de la educación y el empleo puede tener consecuencias duraderas tanto para los jóvenes como para la fuerza laboral del país. Este problema es particularmente relevante en Paraguay debido al cambio en la estructura etaria, con una alta proporción de jóvenes en transición a la edad adulta y su próxima incorporación al mercado laboral. La elevada incidencia de jóvenes NINIs puede atribuirse a dificultades para mantener la matrícula escolar, debido a factores como la baja calidad educativa, infraestructura inadecuada y altos costos directos, así como obstáculos para desarrollar la productividad. Desde la perspectiva del mercado laboral, es crucial promover estudios superiores que se ajusten a la evolución de las demandas laborales, por ejemplo, mediante la provisión de información sobre la demanda y rentabilidad sectoriales. Iniciativas conjuntas de desarrollo de la fuerza laboral, como programas de aprendizaje y formación en el puesto de trabajo, podrían contribuir a desarrollar mano de obra calificada acorde a las necesidades del sector privado. Estos esfuerzos deberían complementarse con servicios de intermediación laboral y evaluaciones rigurosas para medir su eficacia y identificar oportunidades de mejora.

Para promover una mayor igualdad de género en las oportunidades económicas y reducir el riesgo de pobreza entre las mujeres, es necesario abordar dos barreras clave: la falta de opciones de cuidado asequibles y las normas sociales que limitan a las mujeres a la esfera doméstica. En cuanto al cuidado infantil, es crucial invertir en un sistema nacional de cuidados que ofrezca instalaciones subvencionadas y de alta calidad en todo el país. Este sistema

facilitará la incorporación y permanencia de más mujeres en el mercado laboral, aliviando la carga desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerado. Los programas de cuidado deben cumplir con estrictas normas de calidad, asegurar el desarrollo adecuado de los niños y contar con profesionales calificados. Implementar tarifas asequibles, adaptadas a los niveles de ingreso, promoverá la equidad en el acceso. Además, un sistema nacional de cuidados brinda la oportunidad de crear empleos de calidad, contribuyendo al objetivo de generación de empleo en los próximos años. Paralelamente, es fundamental abordar las normas sociales arraigadas que limitan las oportunidades económicas de las mujeres. Una campaña nacional a través de medios de comunicación, iniciativas de divulgación comunitaria y programas escolares podría contribuir a cambiar la mentalidad sobre los roles de género y desafiar las normas sociales discriminatorias. El sector privado puede participar como socio para mejorar la diversidad de género y la inclusión en los entornos laborales (IFC 2017). Además, acuerdos laborales flexibles y programas de formación en liderazgo para mujeres pueden reforzar estos cambios de actitud. Para complementar estos esfuerzos, es esencial diseñar programas educativos que fomenten la responsabilidad compartida en la crianza de los hijos, prevengan el embarazo adolescente, reduzcan la violencia de género y promuevan cambios en las normas sociales (Banco Mundial 2022b).

Finalmente, invertir en la recopilación y gestión de datos de alta calidad es crucial para respaldar la creación de más y mejores empleos en Paraguay. Un censo económico, el último realizado en 2011, proporciona información valiosa sobre la estructura, características y desempeño de las empresas en diversos sectores y regiones. Estos datos permiten a los responsables de políticas entender claramente las tendencias del mercado laboral, las brechas de cualificaciones y las necesidades de la industria, facilitando el desarrollo de políticas y programas específicos que fomenten la creación de empleo y el desarrollo de la fuerza laboral. Además de convertir el censo económico en una operación recurrente (aproximadamente cada cinco años), Paraguay puede considerar iniciativas complementarias para mejorar la frecuencia, calidad y granularidad de los datos, por ejemplo, mediante mejoras en los registros administrativos. Implementar procesos de recopilación estandarizados en las distintas instituciones del sistema estadístico nacional, junto con sistemas de datos integrados y actualizaciones periódicas, será fundamental.

Mejorando la progresividad del sistema fiscal y su capacidad recaudatoria

El sistema tributario de Paraguay tiene el potencial de desempeñar un papel más destacado en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El país ha reconocido la necesidad de abordar el desafío de los bajos ingresos fiscales para apoyar inversiones que fomenten el crecimiento y programas de reducción de la pobreza. Ampliar la base de contribuyentes de impuestos directos podría crear un espacio fiscal adicional para inversiones sociales. Aumentar los ingresos fiscales proporcionaría a Paraguay recursos adicionales para infraestructura pública, educación, salud y otros servicios básicos, lo que permitiría que los sectores más vulnerables desarrollen su potencial productivo y mejoren su calidad de vida. Entre las opciones para incrementar los ingresos fiscales se incluyen la ampliación de la base tributaria, el ajuste de las tasas impositivas,

la optimización de los mecanismos de recaudación y la racionalización o reducción de incentivos fiscales y gastos tributarios, como las deducciones y exenciones para contribuyentes con mayores ingresos. La evidencia internacional sugiere que la población está más dispuesta a cumplir con sus obligaciones tributarias cuando el sistema tributario es eficiente y productivo (Hoy 2022). La calidad de la gobernanza también es crucial; los gobiernos deben demostrar que la recaudación fiscal se utiliza eficazmente para proporcionar servicios e infraestructura de alta calidad que beneficien a toda la población.

Paraguay podría mejorar la eficiencia y el impacto distributivo de los subsidios al transporte mediante una focalización más precisa, teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias y la actual asignación de recursos a los deciles superiores. Reformar los subsidios es un proceso complejo que requiere apoyo público para tener éxito. Si Paraguay decide reformar subsidios, eliminando o reduciendo los que benefician a los deciles más ricos, será fundamental desarrollar una estrategia integral de comunicación y asegurar el respaldo político. Esta estrategia debería presentar de forma transparente el costo real de los subsidios al público y clarificar quiénes son los beneficiarios. Paralelamente, se podrían introducir medidas compensatorias para proteger a los segmentos más vulnerables en caso de crisis. Ejemplos de otros países que han implementado tales medidas en el contexto de reducción de subsidios incluyen: transferencias de efectivo focalizadas a hogares de bajos ingresos en Jordania o la expansión de programas de protección social existentes en Egipto (Verme 2016).

Para acelerar la reducción de la pobreza, Paraguay podría considerar la expansión de la cobertura de los programas *Tekoporã* y Adulto Mayor, enfocándose en los deciles de ingresos más bajos. *Tekoporã* se destaca como el programa de transferencias directas más progresivo en el análisis de incidencia fiscal realizado para este informe. Las estimaciones del Banco Mundial indican que una ampliación del 25 % en la cobertura podría reducir la pobreza moderada en 3,5 puntos porcentuales, incluso después de considerar todos los impuestos directos e indirectos. Además, dado su diseño, este programa tiene el potencial de contribuir a la mejora del capital humano a largo plazo. Aunque *Tekoporã* muestra una mejor focalización que otras transferencias directas, aún presenta errores de exclusión, cubriendo solo al 31 % de la población en el decil de ingreso más bajo. Incrementar el impacto en la reducción de la pobreza podría lograrse fortaleciendo la focalización de las transferencias condicionadas y orientando hacia la universalización para los tres deciles inferiores. Utilizar mapas de pobreza derivados del censo de población de 2022 puede mejorar la identificación de las regiones rezagadas y combinado con los registros administrativos, tiene el potencial de aumentar la precisión en la selección de beneficiarios. Es importante señalar que aumentar únicamente el monto de las transferencias (por ejemplo, un incremento del 25 % al 35 %) tiene efectos menores en la reducción de la pobreza y la desigualdad en comparación con la ampliación de la cobertura. Ampliar la cobertura también podría mejorar los efectos distributivos del programa Adulto Mayor. Considerando las limitaciones presupuestarias y las reglas del programa en términos de población objetivo, Paraguay podría priorizar una ampliación de la cobertura para los cuatro deciles de ingresos más bajos hasta lograr la universalización dentro de este rango socioeconómico. Mejorar la focalización para lograr mayores impactos también requiere una consideración cuidadosa, incluyendo la eliminación gradual de beneficiarios que ya no necesiten asistencia dentro de los principales programas sociales, como *Tekoporã* y Adulto Mayor.

Aumentando la resiliencia a las crisis climáticas

Las características climáticas de Paraguay, junto con su estructura económica y limitada capacidad de adaptación, lo hacen altamente vulnerable al cambio climático. Basándose en el análisis realizado para esta evaluación y en las recomendaciones de informes recientes, incluido el CCDR (Banco Mundial 2024a), se identifican cuatro áreas prioritarias para aumentar la resiliencia del país frente al cambio climático: (1) reducir las brechas de conocimientos y datos, generando información precisa sobre las poblaciones más vulnerables; (2) mejorar la resiliencia de las infraestructuras críticas ante sequías e inundaciones; (3) adoptar un enfoque integral en la gestión del riesgo de desastres, fortaleciendo los marcos institucionales y jurídicos; y (4) crear seguros contra riesgos climáticos y reforzar las redes de protección social.

Primero, identificar a las personas más expuestas a riesgos naturales es esencial para una planificación efectiva antes de las catástrofes, orientar inversiones en infraestructura de adaptación y reducción de riesgos, y detectar tempranamente las necesidades de asistencia social en caso de crisis. Esta información es crucial para comprender quiénes requieren asistencia, los costos asociados y las necesidades de financiación. Además, estos datos pueden guiar la implementación de programas proactivos para enfrentar crisis, en lugar de medidas reactivas a menudo insuficientes. Por ejemplo, la información puede ajustar el sistema de protección social para adaptarse a necesidades cambiantes, permitiendo aumentos temporales en las transferencias de efectivo o la ampliación de la cobertura de programas. Un registro nacional de beneficiarios también podría mejorar la focalización y el impacto de los programas sociales.

En segundo lugar, es fundamental fortalecer la resiliencia de la infraestructura de vías navegables frente a sequías e inundaciones. Esto requiere un plan de gestión integral que incluya dragado, mantenimiento, balizamiento y un sistema permanente de información batimétrica fluvial. Además, se debe promover una gestión eficiente y sostenible de los recursos hídricos, integrando los riesgos a nivel de cuenca, fortaleciendo la gobernanza hídrica y apoyando a los agricultores familiares en la adopción de sistemas de riego y tecnologías adaptativas (Silvero et al. 2019). La adopción de un código de edificación y la creación de una autoridad reguladora podrían fomentar el uso de soluciones resilientes en infraestructuras, especialmente en zonas de riesgo, utilizando materiales resistentes al calor y a la escorrentía superficial. Estas medidas no solo mejorarían la resiliencia de las infraestructuras, sino que también podrían reducir la probabilidad de muertes relacionadas con eventos climáticos extremos, como olas de calor y aumento de temperaturas (Conte Grand et al. 2024). Los esfuerzos de adaptación también deberían asegurar recursos adicionales para el sistema de salud para enfrentar los impactos sanitarios derivados del aumento de temperaturas y la contaminación atmosférica. Además, es crucial desarrollar sistemas de monitoreo y alerta temprana para sequías, inundaciones y brotes de enfermedades, fortaleciendo la capacidad del país para enfrentar desafíos climáticos y proteger la salud de su población.

Para abordar las limitaciones estructurales relacionadas con el uso de combustibles contaminantes para la cocina y la gestión inadecuada de residuos, que exacerbaban la pobreza multidimensional y afectan desproporcionadamente a las mujeres, el país podría considerar varias estrategias. Según el informe del Banco Mundial *"What a Waste 2.0"* (2018), la gestión inadecuada de residuos tiene impactos negativos en la salud, el medio ambiente y la economía, afectando especialmente a las comunidades de bajos ingresos.

Para abordar estos desafíos, Paraguay podría expandir la infraestructura de combustibles limpios, como gas natural o electricidad, con una mejor focalización de subsidios para los hogares de bajos ingresos, especialmente aquellos encabezados por mujeres (World Bank 2020). Simultáneamente, el país podría desarrollar y hacer cumplir regulaciones sobre la gestión de residuos, estableciendo sistemas eficientes de recolección y promoviendo la separación y reciclaje. Estos esfuerzos podrían complementarse con campañas de concienciación sensibles al género y programas educativos para fomentar prácticas culinarias limpias y una gestión responsable de residuos (UN Women 2014). Al empoderar a las mujeres como agentes de cambio en sus hogares y comunidades, también se podrían generar oportunidades de empleo en el sector de energía limpia y la gestión de residuos, reduciendo las desigualdades de género que perpetúan la pobreza multidimensional.

En tercer lugar, Paraguay se beneficiaría de un enfoque integral en la gestión del riesgo de desastres, adoptando una estrategia que abarque la identificación, gestión y adaptación al riesgo. Esta estrategia debe incluir un proceso sistemático para reconocer las responsabilidades de los diferentes actores gubernamentales, tanto explícitas como implícitas, antes y después de los choques climáticos. Incorporar la identificación de riesgos en la gestión financiera y de inversiones ayudará a preparar al país para enfrentar pasivos contingentes. Para mejorar la eficacia de esta estrategia, es crucial desarrollar las capacidades técnicas de los funcionarios a todos los niveles, incluyendo los subnacionales y sectoriales. Los programas de capacitación pueden mejorar la generación y el uso de información técnica, así como la gestión de instrumentos financieros para el riesgo de desastres, contribuyendo a la sostenibilidad a largo plazo. La implementación puede requerir coordinación por parte del MEF con un grupo interinstitucional que incluya a las principales partes interesadas del sector público y privado para identificar riesgos, evaluar impactos y comprender responsabilidades.

Finalmente, para reducir la vulnerabilidad de los agricultores familiares ante choques climáticos, Paraguay podría implementar una estrategia de financiación de riesgos que combine seguros contra riesgos climáticos con políticas de protección social específicas. Un seguro de riesgo para agricultores familiares podría servir como una red de seguridad crítica frente a choques climáticos, como sequías o tormentas severas, proporcionando compensación financiera para pérdidas de cultivos o ganado. Este sistema no solo ofrecería alivio financiero inmediato tras un desastre, sino que también incentivaría a los agricultores a invertir en sus explotaciones con mayor confianza.

Para implementar esta estrategia, Paraguay podría seguir el enfoque propuesto por Valdivia et al. (2023), que se centra en un seguro paramétrico a nivel macro, basado en el Índice de Vegetación Agrícola, un fondo de reserva anual y una línea de crédito contingente. Este enfoque

permitiría al país distribuir asistencia a agricultores afectados de manera eficiente y oportuna. Se podría establecer un presupuesto anual para financiar la prima del seguro y los gastos iniciales y operativos. Paraguay tiene experiencia en el desarrollo de seguros de riesgo para agricultores familiares, lo que brinda la oportunidad de considerar características de diseño exitosas e incorporar lecciones aprendidas. Además, los datos georreferenciados del Censo Agropecuario Nacional 2022 ayudarán a identificar con mayor precisión a los productores más vulnerables y el número de beneficiarios potenciales.

Apéndice A. Proyecciones de pobreza en Paraguay

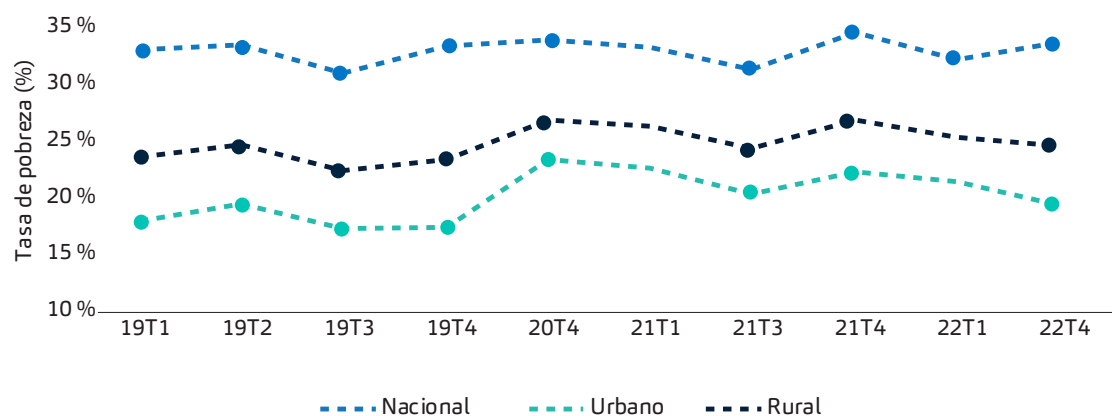
La medición de la pobreza tradicionalmente se ha basado en encuestas de hogares que recopilan datos sobre ingresos o gastos, un proceso que resulta complejo, costoso y a menudo requiere cuestionarios extensos. La escasa periodicidad con que se dispone de datos sobre la pobreza ha sido un obstáculo para la formulación de políticas ágiles y efectivas. En respuesta a esta problemática, el Banco Mundial ha proporcionado al MEF y al INE una versión adaptada de la herramienta Encuesta de Bienestar mediante Seguimiento Instantáneo y Frecuente (SWIFT) (Yoshida et al. 2022). Esta innovadora herramienta permite, mediante el uso de un conjunto limitado de variables de la EPHC Trimestral, generar estimaciones de pobreza con mayor frecuencia. Estas estimaciones complementan las estadísticas oficiales, facilitando un enfoque más dinámico para analizar los cambios en la situación socioeconómica de los hogares cuando sea necesario.

SWIFT emplea técnicas de aprendizaje automático para estimar la pobreza utilizando entre 10 y 20 preguntas clave sobre la pobreza y los ingresos correlacionados. Estas preguntas abarcan aspectos como la propiedad de activos, las condiciones de la vivienda y los datos demográficos del hogar. Para captar los cambios en tiempo real en el bienestar de los hogares paraguayos, el modelo incorpora variables de cambio rápido como la situación laboral, el número de empleos y las horas de trabajo en los últimos siete días. Asimismo, incluye variables de cambio lento como la demografía de los hogares y las características del cabeza de familia para captar los cambios en el bienestar a medio y largo plazo⁶³. Con el fin de considerar las diferencias regionales, se desarrollaron modelos distintos para las zonas urbanas y rurales.

Un aspecto destacable de SWIFT es su capacidad para producir estimaciones cercanas a las cifras oficiales de pobreza, al tiempo que capta las variaciones a corto plazo de las tendencias (figura A.1). La implementación de esta herramienta permite a Paraguay complementar las estimaciones oficiales de pobreza, realizar análisis entre períodos, pronosticar los impactos de eventos específicos y promulgar medidas oportunas para mitigar los efectos adversos de los choques en la economía.

Figura A.1. Proyecciones trimestrales de pobreza en Paraguay captan variaciones a corto plazo

Proyecciones trimestrales de pobreza, 2019-2022



Fuente: Galeano et al. de próxima publicación.

Nota: Las tasas de pobreza del cuarto trimestre (Q4) corresponden a las cifras oficiales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística. Las cifras de los demás trimestres (representadas por líneas discontinuas) proceden de estimaciones del modelo. Debido a las limitaciones de disponibilidad y comparabilidad de las variables, no se han previsto todos los trimestres. Por ejemplo, para los trimestres primero, segundo y tercero de 2020, las variables relacionadas con los ingresos no estaban disponibles porque se excluyeron de la recopilación de datos durante la pandemia COVID-19.

63. El modelo de regresión utiliza la EPHC más reciente que incorpora la medición oficial de la pobreza, realizada en el cuarto trimestre de 2022.

Referencias

Alderman, H., J. Hoddinott, and B. H. Kinsey. 2006. "Long Term Consequences of Early Childhood Malnutrition." *Oxford Economic Papers* 58 (3): 450–74.

Attanasio, O., and M. Szekely. 1999. "An Asset-Based Approach to the Analysis of Poverty in Latin America." Working Paper R-376, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Banco Mundial. 2017. "Paraguay Jobs Diagnostic: The Dynamic Transformation of Employment in Paraguay." Jobs Series Issue No. 10, World Bank, Washington, DC.

Banco Mundial. 2018a. *Paraguay Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2018b. *Paraguay: Invertir en capital humano. Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2018c. *Paraguay Public Expenditure Review in Human Development Sectors and Fiscal Management. Effectiveness and Efficiency for Better Lives*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2020. *Diagnóstico de Género en Paraguay: La Transición de la Educación al Empleo en las Mujeres*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.

Banco Mundial. 2021a. *Building an Equitable Society in Colombia*. World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/36535>.

Banco Mundial. 2021b. *Stress Testing Social Protection: A Rapid Appraisal of the Adaptability of Social Protection Systems and Their Readiness to Scale Up*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2021c. *Climate Risk Country Profile: Paraguay*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2022a. *Accelerating Paraguay's International Integration through Enhanced Trade, Investment and Competition Policies*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2022b. *Habilidades, competencias y empleabilidad ¿Está Paraguay preparado para enfrentar las nuevas megatendencias globales? Una revisión al estado del capital humano*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2022c. *New Approaches to Closing the Fiscal Gap*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2022d. *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2023. *Diálogos de Políticas Públicas Paraguay 2023: Hacia un sistema de salud más efectivo, eficiente y equitativo*. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099614509262319953/pdf/IDU0b653fa210545c044d5083450b2bb0f0ed2b0.pdf?_gl=1*1932o8f*_gcl_au*MTE0NTQ2OTIzMi4xNzI1NDk4MDA3.

Banco Mundial. 2024a. *Paraguay Country Climate and Development Report*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2024b. *From Landlocked to Land of Opportunity: Paraguay Country Economic Memorandum*. Washington, DC: World Bank.

Beegle, K., and E. Rubiano-Matulevich. 2020. "Adapting Skills Training to Address Constraints to Women's Participation." Jobs Group Papers, Notes, and Guides 32004850, World Bank, Washington, DC.

Barreto, K., C. Diaz-Bonilla, D. Sanchez, and H. Winkler. 2023. "The Quality of Jobs in Latin America and the Caribbean." Unpublished working paper.

Borchers-Arriagada, N., P. Schulz-Antipa, and M. Conte-Grand. 2023. "Future fire-smoke PM2.5 health burden under climate change in Paraguay." Unpublished working paper.

Burke, S., A. Sanson, A. and J. Van Hoorn. 2018. "The psychological effects of climate change on children." *Current Psychiatry Reports* 20, 35.

- Bussolo, M., and L. Lopez-Calva. 2014. *Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia*. Washington, DC: World Bank.
- Bynner, J., and S. Parsons. 2002. "Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People Not in Education, Employment, or Training (NEET)." *Journal of Vocational Behavior* 60 (2): 289–309.
- Canavire, G., L. Gayoso de Ervin, and F. Ríos. 2022. "Sectoral Infrastructure Investment and Its Impact on Jobs and Poverty in Paraguay." Unpublished working paper.
- Carvalho, A., C. Charotti, C. Fernández, and F. González. 2023. *Análisis del sistema tributario y propuesta de reforma para financiar el sistema de seguridad social: el caso paraguayo*. PNUD América Latina y el Caribe. PNUD LAC PDS N° 41.
- Clayton S. 2020. Climate anxiety: psychological responses to climate change. *Journal of Anxiety Disorders* 74: 102263.
- Clayton, S., and B.T. Karaszia. 2020. "Development and validation of a measure of climate change anxiety." *Journal of Environmental Psychology*, 69, 101434.
- Conte Grand, M., P. Schulz-Antipa, C. García-Witulski, and M. Rabassa. 2024. "From Rising Temperature to Rising Health Concerns: A Study of Climate Change Effects in Paraguay." Unpublished manuscript.
- Copernicus Climate Change Service. 2017. ERA5: Fifth generation of ECMWF atmospheric reanalyses of the global climate. (Copernicus Climate Change Service [C3S] Climate Data Store [CDS]).
- Deere, C. D., G. Alvarado, and J. Twyman. 2012. "Gender Inequality in Asset Ownership in Latin America: Female Owners versus Household Heads." *Development and Change* 43 (2): 505–30.
- Donovan, K., W. Lu, and T. Schoellman. 2023. "Labor Market Dynamics and Development." *Quarterly Journal of Economics* 138 (4): 2287–325.
- Ervin, P., L. Gayoso de Ervin, and G. Canavire-Bacarreza. 2024. *The Flood Exposure and Poverty Nexus in Small Island Developing States: An Examination of Inland Flooding in Grenada*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4693237.
- Ervin, P., Gayoso de Ervin, L., and E. Rubiano-Matulevich. Forthcoming. "Flood Risk and Poverty in Paraguay." Unpublished working paper.
- ESMAP. 2020. *The State of Access to Modern Energy Cooking Services*. Washington, DC: World Bank.
- Feal-Zubimendi, S., and J. Ventura. 2023. El desafío de la formalización empresarial en Paraguay: causas, motivaciones y propuestas de política pública. Nota Técnica N° IDB-TN-2 667.
- Ferreira, M., L. Dinarte, S. Urzúa, and M. Bassi. 2021. *The Fast Track to New Skills: Short-Cycle Higher Education Programs in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- Fernández, J., S. Olivieri, and D. Sánchez. 2023. "A methodology for updating international middle-class lines for the Latin American and Caribbean region." Policy Research Working Paper 10447, World Bank, Washington, DC.
- Figliuoli, L., V. Flamini, M. Galdamez, F. Lambert, M. Li, B. Lissovolik, R. Mowatt, J. Puig, A. Klemm, M. Soto, S. Thomas, C. Freudenberg, and A. Orthofer. 2018. *Growing pains: is Latin America prepared for population aging?*. International Monetary Fund.
- Funk, C., P. Peterson, M. Landsfeld, D. Pedreros, J. Verdin, J. Rowland, et al. 2014. *A Quasi-global Precipitation Time Series for Drought Monitoring*. US Geological Survey. Data Series 832.
- Galeano, J., X. Li, E. Rubiano-Matulevich, and N. Yoshida. Forthcoming. "Paraguay: Using Quarterly Surveys to Increase the Frequency of Poverty Statistics." Unpublished working paper.
- Gayoso de Ervin, L. 2016. "Essays on the Economics of Education and Language of Instruction." PhD dissertation, Washington State University. <https://www.proquest.com/openview/1c4b1d5e1ac2fa82d9a46aab685eb717/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750>.

- Gayoso de Ervin, L. and E. Rubiano-Matulevich. Forthcoming. "Estimating vulnerability to poverty in Paraguay." Unpublished working paper.
- García, D.M., M.C. Sheehan. 2016. Extreme Weather-driven Disasters and Children's Health. *International Journal of Health Services* 46 (1): 79-105.
- Giménez, E. & Barrios, M. (2014). ¿Cuánto se paga para utilizar servicios de salud en Paraguay? Una aproximación a las brechas para la cobertura universal de salud. Instituto Desarrollo <https://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/12-10-2015-11-06-01-898909497.pdf>.
- Giménez, L., M. A. Lugo, S. Martínez, H. Colman, J. Galeano, and G. Farfán. 2017. *Análisis del Sistema Fiscal en Paraguay y su Impacto en la Pobreza y la Equidad*. CEQ Working Paper 74.
- Gobierno de Paraguay. 2021. *Segundo Informe Nacional Voluntario Paraguay 2021: Caminando juntos hacia un Paraguay más inclusivo, participativo y resiliente*. <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2021/07/Segundo-Informe-Nacional-Voluntario-Paraguay-2021.pdf>.
- Gómez Gómez, R. E., J. Kim, K. Hong, J. Y. Jang, T. Kisiju, S. Kim, and B. C. Chun. 2022. "Association between Climate Factors and Dengue Fever in Asuncion, Paraguay: A Generalized Additive Model." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19 (19): 12192.
- Gontero, S., and S. Albornoz. 2019. La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 199 (LC/TS.2019/11). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grown, C. 2014. "Missing Women: Gender and the Extreme Poverty Debate." Paper prepared for USAID under Award #AID0AA-0-13-00103 Mod 1.
- Gubert, F., and A. Robilliard. 2007. Dynamics of Rural Poverty in Madagascar, Dialogue No. 26. DIAL Newsletter. Paris.
- Hallegatte, S., M. Bangalore, L. Bonzanigo, M. Fay, T. Kane, U. Narloch, et al. 2016. *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Hoy, C. 2022. "How Does the Progressivity of Taxes and Government Transfers Impact People's Willingness to Pay Tax? Experimental Evidence across Developing Countries." Policy Research Working Paper 10167, World Bank, Washington, DC.
- IFC (International Finance Corporation). 2017. *Tackling Childcare: The Business Case for Employer-Supported Childcare*. Washington, DC: IFC.
- Imas, V., and C. Ávila. 2017. Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). *Novapolis*, 11.
- Janz, T., F. Gassmann, and L. Gayoso de Ervin. 2024. "Weathering Vulnerability: Unraveling the Effects of Short-term Weather Shocks on Poverty in Paraguay." Unpublished manuscript.
- Kaza, Silpa; Yao, Lisa C.; Bhada-Tata, Perinaz; Van Woerden, Frank. 2018. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development, Washington, DC: World Bank.
- Klasen, S., and H. Waibel, eds. 2013. *Vulnerability to Poverty*. Palgrave Macmillan Books.
- Kolenikov, S., and A. Shorrocks. 2003. "A Decomposition Analysis of Regional Poverty in Russia." WIDER Working Paper Series DP2003-74, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Lo Bue, M. C., T. Thi Ngoc Le, M. Santos Silva, and K. Sen. 2021. "Gender and Vulnerable Employment in the Developing World: Evidence from Global Microdata." WIDER Working Paper 2021/154, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Lustig, N. 2018. *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Ministerio de Educación y Ciencias. 2022. *Plan Nacional de Transformación Educativa Paraguay 2040*. Asunción: Ministerio de Educación y Ciencias. https://files.feei.gov.py/s/CRwp4nHZJL3BBaD?_gl=1*rot5*_ga*NDMONTYxMzk2LjE3MTM3NDE4MjQ.*_ga_2DQ56781X2*MTcyMzgXOTAwMS4zLjAuMTcyMzgXOTAwMS4wLjAuMA.

Ministerio de Economía y Finanzas. 2022. Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay. Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2023. https://economia.gov.py/application/files/2816/9895/3279/PNG_2023.pdf

Muñoz-Boudet, A., A. Bhatt, G. Azcona, J. Yoo, and K. Beegle. 2021. "A Global View of Poverty, Gender, and Household Composition." Policy Research Working Paper 9553, World Bank, Washington, DC.

Muñoz-Boudet, A., P. Buitrago, B. De La Briere, D. Newhouse, E. Rubiano-Matulevich, K. Scott, and P. Suarez-Becerra. 2018. "Gender Differences in Poverty and Household Composition through the Lifecycle: A Global Perspective." Policy Research Working Paper 8360, World Bank, Washington, DC.

Muñoz Sabater, J. 2019. ERA5-Land Monthly Averaged Data from 1950 to Present. Copernicus Climate Change Service (C3S), Climate Data Store (CDS).

Observatorio Laboral. 2017. *Encuesta sobre Necesidades de Capacitación Laboral*. Asunción: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. "Multi-dimensional Review of Paraguay: Volume 2." In-depth Analysis and Recommendations, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris.

OECD et al. 2023. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023*. OECD Publishing, Paris.

Pessino, C., A. Izquierdo, and G. Vuletin, eds. 2018. *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*. Inter-American Development Bank.

Psacharopoulos, G. V., and H. A. Patrinos. 1994. "Education and Earnings in Paraguay." *Economics of Education Review* 13 (4): 321–27.

Quisumbing, A. 2010. "Gender and Household Decision-Making in Developing Countries: A Review of Evidence." In *The International Handbook of Gender and Poverty: Concepts, Research, Policy*, edited by S. Chant. Cheltenham: Edward Elgar.

Rojas, L., and P. S. Yoong. 2022. "Labor Income and Informality across Cohorts in Paraguay." Background paper for "From Landlocked to Land of Opportunity: Paraguay Country Economic Memorandum," World Bank, Washington, DC.

Serafini, V. 2019. *Pobreza rural en Paraguay. Estudios sobre desarrollo 29, Documento de trabajo 253*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.

Serafini, V. 2023. *Informe sobre juventud en el Paraguay. Insumos para una política pública de juventud*. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Población de las Naciones Unidas. Asunción, Paraguay.

Serafini, V. 2024. *Pobreza, desigualdad y crecimiento*. Documento no publicado preparado para el Informe de Evaluación de Pobreza y Equidad en Paraguay.

Silvero, F., C. Lops, S. Montelpare, and F. Rodrigues. 2019. "Impact Assessment of Climate Change on Buildings in Paraguay—Overheating Risk under Different Future Climate Scenarios." *Building Simulation* 12: 943–60.

ThinkHazard! 2020. *Paraguay's Country Risk Profile*. <https://thinkhazard.org/en/report/194-paraguay>.

UN Women. 2014. *World Survey on the Role of Women in Development 2014: Gender Equality and Sustainable Development*. New York: United Nations.

Valdivia, P., E. Bresnayan, J. A. Villalobos, R. Cabral, R. Bacchini, L. Castro, R. Iturrioz, L. Jiménez, and H. Moriya. 2023. *¿Cómo hacer frente a los riesgos hidrometeorológicos que afectan a la Agricultura Familiar en Paraguay? Instrumentos de financiamiento de riesgos de desastres*. Asesoría Técnica No Reembolsable (in Spanish). Washington, DC: World Bank.

van der Weide, R., C. Lakner, D. Mahler, A. Narayan, and R. Ramasubbaiah. 2023. "Intergenerational Mobility around the World: A New Database." *Journal of Development Economics* 166.

Verme, P. 2016. Subsidy Reforms in the Middle East and North Africa Region: A Review. Policy Research working paper, no. WPS 7754 Washington, DC: World Bank.

Vos, T., S. S. Lim, C. Abbafati, K. M. Abbas, M. Abbasi, M. Abbasifard, M. Abbasi-Kangevari, et al. 2020. "Global Burden of 369 Diseases and Injuries in 204 Countries and Territories, 1990–2019: A Systematic Analysis for the Global Burden of Disease Study 2019." *Lancet* 396 (10258): 1204–22.

World Weather Attribution. 2022. "Climate Change Made Record Breaking Early Season Heat in Argentina and Paraguay about 60 Times More Likely." *PreventionWeb*, December 21, 2022. <https://www.preventionweb.net/news/climate-change-made-record-breaking-early-season-heat-argentina-and-paraguay-about-60-times>.

Wu J., G. Snell, H. Samji. 2020. "Climate anxiety in young people: a call to action." *Lancet Planet Health* 4(10): e435-e436.

Yoshida, N. S. Takamatsu, K. Yoshimura, D. Aron, X. Chen, S. Malgioglio, et al. 2022. *The Concept and Empirical Evidence of SWIFT Methodology*. Washington, DC: World Bank.



Evaluación de pobreza y equidad en Paraguay

Estrategias para potenciar
el crecimiento inclusivo y la
reducción de la pobreza