



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Número Especial

ANÁLISIS 2025 DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**ECONOMÍA
Y SOCIEDAD**

N° 89

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 2025



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

2

POLÍTICA

POLÍTICA SOCIAL Y LEGITIMIDAD EN 2025

ESTEBAN CABALLERO

15

ECONOMÍA

CUANDO LA ESTABILIDAD DEJA DE SER SUFICIENTE

RODRIGO IBARROLA

DIRECTOR DEL CADEP:

Fernando Masi

EQUIPO EDITORIAL:

José Carlos Rodríguez,
Verónica Serafini y Fernando Masi.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Silvia Ramos y Jesús Barrios Lesme

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

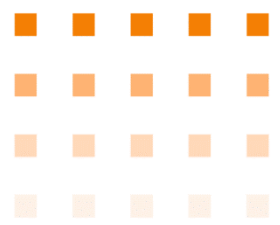


PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS DEL PROCESO ECONÓMICO DEL PARAGUAY. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, diciembre de 2025



POLÍTICA SOCIAL Y LEGITIMIDAD EN 2025

Esteban Caballero¹

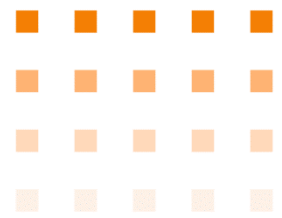
Introducción

La pregunta que nos hacemos en este análisis es si la política social juega un rol en la legitimación del poder político actual, en Paraguay. Partimos de la definición de uno de los tipos de legitimidad expuestos por Juan Linz (Linz, 1978) (Linz J. , 1988). Nos referimos a la noción de legitimación por desempeño y rendición de cuentas. Linz, recalcó la importancia del desempeño gubernamental para mantener la legitimidad. Argumentaba que las democracias deben ser eficaces en la atención a las necesidades de los ciudadanos para reforzar su legitimidad. Alertaba, además, que un bajo rendimiento podía llevar a la desilusión y a una crisis de legitimidad.

Consideramos que esta pregunta es oportuna, pues si bien en el primer año de la gestión del gobierno de Santiago Peña, el énfasis recayó en la legitimidad de origen del gobierno, a partir de mediados de 2024 el debate político se desplazó más a otras dimensiones de la legitimación política. Entre estas, a la de la justificación por buen performance. No es que la reivindicación de la victoria electoral del partido de gobierno (Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana (ANR)) en abril de 2023, ha dejado de ser uno de los argumentos del poder político. Se trata más bien de que el peso de la legitimidad de origen electoral, en comparación con las otras dimensiones que tiene la legitimación, se ha tornado menos gravitante a medida que avanza la gestión.

El desgaste de una de las dimensiones de la legitimación hace que las justificaciones deban buscar otros argumentos. El del rendimiento y eficacia de las políticas públicas

¹ Politólogo. B.A. Honors, Politics & Government and Philosophy, University of Kent at Canterbury, UK. Magister en Ciencias Sociales en FLACSO – México. Docente – investigador asociado a FLACSO – Paraguay. Columnista de Ultima Hora. Ex director regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de la ONU. Ciudadano convencional constituyente de Paraguay



puede ser uno de ellos. Es una veta de la legitimación que puede compensar la pérdida de peso del argumento de la victoria electoral.

En el caso paraguayo, el argumento del rendimiento puede usarse para compensar no sólo la erosión del argumento electoral, sino también los problemas que tiene el régimen en el ámbito de la “legitimidad legal-racional” de Weber (Weber, 1978). Este último pone el acento en la legitimidad ganada cuando el poder político actúa con apego al marco jurídico y al orden institucional establecido. En esta dimensión también se puede notar una cierta deriva por el maridaje entre poder político y el control del poder judicial que se viene acentuando, provocando un socavamiento de principios básicos como la igualdad ante la ley o la separación de poderes.

Las políticas públicas

La justificación vía el desempeño de las políticas es, sin duda, un componente importante de la legitimación actual del gobierno de Santiago Peña. Aunque es difícil discernir con exactitud, el eje de la política económica pareciera ser la línea de argumento preferida. En otro trabajo (Caballero, 2025) exponíamos que la narrativa del gobierno ha estado centrada en publicitar: a) la estabilidad macroeconómica; b) los incentivos tributarios para la inversión extranjera; c) la responsabilidad fiscal; d) energía limpia y abundante, y; e) mercado abierto. Sin embargo, cuando se ausculta con mayor detenimiento el discurso oficialista, la política social también surge como un recurso importante. Un ejemplo paradigmático ha sido el programa de alimentación escolar “Hambre Cero”, considerado el programa estrella del Gobierno.

Cuando aludimos a la “política social” nos estamos refiriendo al término en su acepción más amplia. Señalamos así la importancia de: a) las políticas sociales más tradicionales como la salud, la educación, el trabajo y la vivienda; b) los sistemas o mecanismos de protección social, incluyendo la seguridad social en salud y pensión y jubilación de carácter contributivo; c) los programas de transferencias monetarias condicionadas, o “con corresponsabilidad”; d) las pensiones no contributivas; e) los programas alimentarios, y; f) las medidas de protección especial dirigidas a poblaciones en situación de vulnerabilidad, comprendiendo los programas de prevención y atención de víctimas de la violencia de género, la atención a adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, niños en situación de calle, entre otros.

Para Gøsta Esping-Andersen, quién abordó principalmente el tema de los regímenes de bienestar (Esping -Andersen, 1990), había diferentes modelos de políticas sociales en función del grado de intervención del Estado y del tipo de servicios que se ofrecen. La protección social, en su caso, se refiere a medidas específicas para proteger a los individuos contra riesgos económicos, mientras que la política social comprende un marco más amplio que incluye educación, salud y vivienda.



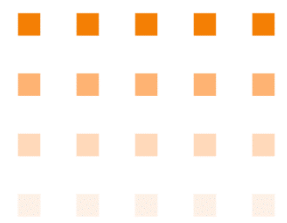
En términos de atención presupuestaria de parte del Estado, es significativo subrayar que entre los cuatro ministerios que más recursos tuvieron asignado en 2025 figuraban el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Asimismo, entre las cinco prioridades nacionales citadas por el Resumen Ejecutivo del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2025, (MEF, 2025) tres son del ámbito social: “Paraguay Estudia, Paraguay Sano y Paraguay Social”.

Sobre la prioridad “Paraguay Social”, vale la pena mencionar que una de las características del actual gobierno ha sido su apuesta por fortalecer el MDS mediante la asignación de mayor responsabilidad en los programas sociales. A este ministerio le han asignado dos programas sociales relativamente grandes que antes estaban en otros ministerios. Nos referimos a la pensión no contributiva para adultos mayores en situación de vulnerabilidad, que anteriormente era responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y al programa de alimentación escolar Hambre Cero, que antes era responsabilidad del MEC. Aparte se jerarquizó el rol de dicho ministerio, poniéndolo como entidad encargada de la coordinación del gabinete social de la Presidencia.

El MDS se ha transformado en una pieza central de la estrategia del gobierno en lo que concierne a los programas sociales, pues es el órgano encargado de la gestión del pilar no contributivo del sistema, en una sociedad en donde tan sólo el 30% de la población tiene acceso a un mecanismo de seguridad social de tipo contributivo. De una fuerza de trabajo de aproximadamente tres millones, se estima que 850.000 trabajadores están formalizados, un 26%.

Una de nuestras hipótesis de trabajo es que la política social del actual gobierno encuentra su más importante fuente de legitimación por desempeño en esta rama de programas sociales no contributivos. En una editorial del medio “El Trueno”, un periódico oficioso que apoya la gestión del gobierno, en su editorial 27 de noviembre 2025 declaraba:

“Los críticos de cotillón han instalado una narrativa persistente: que el gobierno no tendría una apuesta social, que lo social sería un adorno discursivo o una herencia administrada sin ambición. Esa lectura, repetida como estribillo de sobremesa televisiva, choca con la evidencia más básica: el Estado paraguayo puso en marcha en 2024 la reforma alimentaria escolar de mayor escala desde la transición democrática, el programa de transferencias monetarias más extendido del país cumple 20 años fortalecido y la cobertura de pensiones no contributivas a personas mayores avanza



hacia la universalización. No hay maquillaje posible: lo social es presupuesto, alcance territorial y método de gestión, no es marketing”².

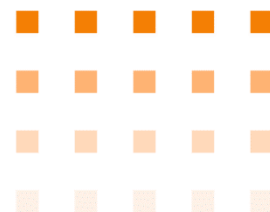
Otros medios oficiosos se han hecho eco de este mismo mensaje, apoyando las declaraciones del propio presidente en sus recorridos. Una de las probables razones por las cuales este componente de la política social ha fungido de principal legitimador, ha sido porque en comparación con los otros ámbitos de lo social, sus desafíos son menos complejos. La pensión del adulto mayor, la transferencia monetaria con corresponsabilidad, la alimentación escolar, tienen todos básicamente el mismo desafío: identificar beneficiarios que cumplan con determinados requisitos y distribuir bienes, servicios y montos de dinero. Como son programas no contributivos, los beneficiarios y el público en general los perciben como “donaciones” o ayudas. Si bien la logística de estos programas no deja de ser demandante, hasta hoy no han emergido controversias graves respecto a los fines de los programas.

No es posible decir lo mismo en el caso del pilar contributivo de la protección social. Las políticas en este sector han sido mucho más conflictivas. Nos referimos a las iniciativas dirigidas a entidades como el Instituto de Previsión Social (IPS), el principal órgano de seguridad social del país, o la Caja Fiscal, el conglomerado de sistemas de pensión y jubilación que atiende a los distintos estamentos del sector público, o, inclusive la Caja Municipal. Todas estas son instancias que deben gerenciar los recursos de trabajadores, empleados y empresarios, y en el caso de IPS proveer servicios de salud y atención hospitalaria. Existen estructuras y consejos administrativos con representaciones y jerarquías; distintas atribuciones, competencias y obligaciones; se vela por grandes sumas de dinero que son resultado de los aportes de otros, con proveedores e intereses que giran a su alrededor.

Frente al pilar contributivo de la protección social observamos que el gobierno de Santiago Peña no ha podido instalar una narrativa convincente de progreso y resolución. Una de las primeras leyes del gobierno fue la Ley 7235/2023, destinada a reglamentar el rol supervisor del Estado a las entidades de jubilación y pensiones. A dos años de su promulgación, la entidad todavía no ha comenzado a funcionar, aunque, finalmente, se llegó, a fines de este año, al nombramiento de la figura principal del llamado Consejo de Seguridad Social con la selección de una técnica del Banco Central del Paraguay como superintendente.³

² El Trueno, “La centralidad de lo social en gobierno de Santiago Peña”, 25 de noviembre 2025 [La centralidad de lo social en el gobierno de Santiago Peña - El Trueno](#)

³ Ver <https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2025-12/document%283%29.pdf>



El MDS y los programas sociales del pilar no contributivo

El MDS administra los programas sociales del pilar no contributivo, entre los que se encuentran tres principales: a) la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor; b) el programa Hambre Cero en las Escuelas, y; c) Tekoporã, la transferencia monetaria condicionada. Estos tres programas representan el 98% del presupuesto destinado a los programas sociales del MDS.

Para el programa de la pensión del adulto mayor se ha destinado el 65% del presupuesto global de los programas, con 350.000 beneficiarios que reciben 25% del salario mínimo⁴ mensualmente. Este es un porcentaje importante de adultos mayores, pues según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Censo 2022 contó 523.660 adultos mayores de 65 años de edad⁵. Si las cifras del MDS son ciertas, el programa cubre la sorprendente cifra de 66% de los adultos mayores. Además, si es así, ese porcentaje de adultos mayores califica para el programa porque viven en situación de pobreza y vulnerabilidad; no reciben otras jubilaciones, pensiones o remuneraciones por parte del Estado o entidad del sector privado. Para 2026 se prevé incorporar a 30.000 nuevos adultos mayores y el MDS obtuvo un crecimiento del 8,4% de su presupuesto.

En el caso del programa Hambre Cero, la narrativa del gobierno es que este es el programa de mayor impacto social del país. El mismo ha venido creciendo notoriamente. A mediados de 2024 se estimaba la provisión de alimentación a 450.000 escolares en 90 distritos priorizados, mientras que a finales de 2025 el gobierno informa que actualmente se llega a los 263 distritos, beneficiando a 1.050.000 alumnos.⁶ Se argumenta, además que el principal impacto del programa es el aumento de la retención escolar, que es, efectivamente, una meta social importante. No obstante, los datos sobre retención y deserción escolar agregados aún no están disponibles para el período en cuestión.

Finalmente, en el caso del programa de transferencia monetaria Tekopora, el gobierno también ha invertido su capital político ahí, presentando al mismo como prueba de su compromiso social. Desde el inicio de su gestión, el gobierno tomó dos medidas significativas. La más importante fue un reajuste de 25% en los montos distribuidos y el cambio de denominación, que dejó de ser sólo “Tekopora” a ser “Tekopora Mbareté”, significando un programa fortalecido. Estos cambios tenían la intención de ponerle a un programa de transferencia monetaria condicionada ya establecido en el país desde hace 20 años un sello propio del actual gobierno. En este ámbito también se ha incrementado

⁴ Equivalente a US\$ 100 al cambio de hoy (14-12-2025)

⁵ Ver <https://www.ine.gov.py/censo2022/>

⁶ Ver https://www.paraguaytv.gov.py/2025/08/05/hambre-cero-un-ano-del-programa-que-revoluciono-la-educacion-escolar-y-la-vida-en-las-comunidades/?utm_source=openai



el número de beneficiarios y se proyecta seguir creciendo. Las cifras disponibles indican la existencia de 200.000 participantes en 2025.

Las dificultades del pilar contributivo

Como expresamos más arriba, el discurso oficial no ha encontrado una fuente de legitimación en el ámbito del sistema de protección social de tipo contributivo. Marcando un contraste con lo ocurrido en el caso de los programas sociales del pilar no contributivo. En nuestra opinión, es porque los desafíos en el sector de las pensiones y jubilaciones son muy difíciles de sortear y en los dos primeros años de gestión lo que se ha podido ofrecer son sólo las bases para reformas.

La situación del sistema previsional para los trabajadores del Estado, así como para los funcionarios municipales se ha vuelto crítica. Tanto la Caja Municipal, como la Caja Fiscal enfrentan serios déficits que amenazan la estabilidad financiera de miles de jubilados. La Asociación Paraguaya de Jubilados y Pensionados Municipales, encabezada por Rita Duarte Servían, ha exigido la intervención de la Caja Municipal, que actualmente se encuentra en quiebra. Los aportes de aquellos que han contribuido durante más de 30 años arriesgan perderse.

A fines del 2025, la nueva Superintendencia de Jubilaciones creada por ley, a propuesta del gobierno de Santiago Peña, recién se prepara para abordar las reformas necesarias. El Ministro de Economía y Finanzas (MEF), Carlos Fernández Valdovinos, ha prometido un texto con propuestas para la reforma antes de fin del año 2025.

En lo que concierne a la Caja Fiscal el sistema se enfrenta a un déficit acumulado de US\$400 millones para fin de 2025. Este es un déficit que se sigue manejando con subsidios del Tesoro Público y ha sufrido un incremento del 11% en los gastos destinados a las jubilaciones, alcanzando casi 1.000 millones en 2024.⁷

En el caso del IPS, el gobierno enfrenta una serie de desafíos. Los mismos abarcan tanto el fondo de pensiones, como el fondo para la salud. El fondo de salud IPS tiene un pasivo de US\$ 991 millones y cuenta con un presupuesto anual de US\$771, de manera que hay un intrincado plan de puesta al día con los acreedores que lo compromete a entre 3 y 30 años de pagos. Tiene, además una nómina de personal de unos 25.000 funcionarios, entre personal médico (19.500) y administrativos (6. 500). Para el Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2026, se ha asignado un total de US\$1.825 millones, que incluye US\$43,6 millones para servicios personales y US\$13 millones para servicios no personales, además de US\$948.635 para bienes de consumo e insumos y US\$2,9 millones para inversión física.

⁷ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.



En otro documento de trabajo (Caballero E. , 2025) señalábamos la importancia del IPS en cuanto a volumen de la población atendida. El IPS, actualmente cuenta entre 750 mil y 800 mil cotizantes, convirtiéndolo en una pieza clave del sistema de protección social⁸. El IPS brinda beneficios en jubilaciones y pensiones, y en salud. Estos beneficios no solo se destinan al trabajador o trabajadora que cotiza, sino también a sus familiares: hijos menores de 18 años, cónyuges y padres adultos mayores en situación de dependencia. Así, el IPS abarca aproximadamente un millón y medio de personas en Paraguay, alrededor del 24% de la población.

El IPS tiene serias deficiencias en sus dos pilares. Uno de los problemas más graves es que los ingresos corrientes del IPS, provenientes de aportes de trabajadores y contribuciones patronales ya no alcanzan para cubrir las jubilaciones ordinarias y mucho menos el beneficio adicional, que se otorga cada fin de año, considerado como un “aguinaldo”. El pago de las pensiones está crecientemente dependiendo de la utilización de la renta generada por las inversiones del fondo de pensiones. Sin embargo, al mismo tiempo, las quejas respecto a la calidad de los servicios de salud, por falta de medicamentos y la defectuosa calendarización de las citas, entre otras, son constantes.

Las deficiencias del servicio y la incertidumbre respecto a la sostenibilidad del régimen jubilatorio generan un círculo vicioso. Por un lado, una de las metas sociales deseadas por el gobierno es la formalización del empleo, que se expresa en gran parte a través de la afiliación al IPS por parte de empleadores y empleados, pero, por otro, hay un creciente desapego hacia el instituto por sus ineficiencias, generando una trama de voluntades que intentan evitar los aportes y afiliaciones al mismo tiempo el Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social (MTSS) se ha planteado revertir esta tendencia, incrementando la vigilancia de la aplicación de la ley. Como uno de sus éxitos en el 2025, dicho ministerio enfatizó la afiliación al IPS. Usando como fuente los registros del IPS, este ministerio ha señalado el incremento de 719 mil formalizados en el IPS en el primer trimestre en 2024, a 764 mil formalizados en el primer trimestre de 2025.

Anotaciones adicionales sobre las políticas sociales

En el proyecto de ley del presupuesto general de la nación de 2026, de US\$ 18.900 millones, el Ministerio de Economía y Finanzas ha vuelto a poner el énfasis en el sector social. Se han propuesto aumentos importantes en los tres sectores que ya habían sido beneficiados en 2025. Hay aumentos del 5% para el MSPyBS, 6% para el MEC y 8% para el MDS. Entre otros rubros de la política social se subraya un crecimiento, aunque de menor volumen, en la primera infancia, gerenciado por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA). Entre los programas sociales del MDS se nota que el mayor

⁸ Entrevista a Vanessa Cubas del Programa DENDE. Ver https://dende.org.py/presente-y-futuro-del-i-p-s/?no_frame=1



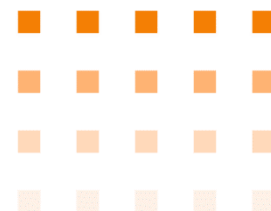
crecimiento se dará en el presupuesto destinado a la pensión alimentaria del adulto mayor, aunque no se debe perder de vista que el financiamiento del programa Hambre Cero proviene en un 80% de los fondos de compensación de la binacional de Itaipú y no es computado en el MDS. Sólo el 20% del presupuesto de Hambre Cero viene de PGN, de Tesorería (Fuente 10).⁹ También, es importante recordar que tanto en salud como en educación una proporción muy importante del presupuesto va a gastos de personal, docentes y trabajadores de la salud, aparte de administrativos.

Frente a esta insistencia del gasto social en las áreas mencionadas, se observa, sin embargo, cierta jibarización del sector mujer. El Ministerio de la Mujer sigue siendo el ministerio de menor peso presupuestario. Ello a pesar de que se lo ha encaminado hacia la coordinación de una de las políticas sociales de mayor alcance, en teoría. Se trata de la política nacional de cuidados. Esta política se aprobó en 2022, pero desde entonces ha quedado en punto muerto. Basada en la Encuesta del Uso del Tiempo del 2016 y la desproporcionada responsabilidad que tienen las mujeres en el tiempo de trabajo de cuidados de enfermos, discapacitados, niños y adultos mayores dependientes. Según el Ministerio de la Mujer “en abril del 2025, la Comisión Interinstitucional de Cuidados aprobó el primer Plan de Acción de Cuidados del Paraguay...” y cuya implementación será gradual y progresiva¹⁰. Poco eco ha tenido esta propuesta a nivel de Presidencia.

Si bien estos compromisos presupuestarios son encomiables, cabe señalar que con frecuencia el discurso del gobierno de Santiago Peña tiende a legitimar la gestión enfocándose principalmente en la administración de las asignaciones presupuestarias. En términos de la legitimación por desempeño, esto cambia el foco, basando la justificación en el input por encima del output, cuando debería ser al revés. En el desempeño, son, efectivamente los resultados los que importan. Es por ello por lo que en un momento dado el gobierno destacó que uno de los principales logros de sus programas sociales ha sido la disminución de la pobreza. Efectivamente, en base a la Encuesta Permanente de Hogares de 2024, el Instituto Nacional de Estadística argumentó que gracias a los tres programas arriba mencionados se pudo evitar que 148.000 personas cayeran en la pobreza extrema y que 230.000 cayeran en la pobreza total. Se estima actualmente que la pobreza ha caído de 25% en 2023 a 20,1% en 2024. Este es uno de los datos más duros utilizados para resaltar las consecuencias de los programas. Sin embargo, hay que evitar el sobredimensionamiento de esas consecuencias. No olvidar que estamos en una línea nacional de pobreza aproximadamente de US\$108 al mes para una persona en zona urbana y unos US\$ 78 en zona rural. El problema es que las familias trabajadoras se desenvuelven en una situación de pobreza y vulnerabilidad.

⁹ Ver [Slide 1](#) Resumen Ejecutivo del PGN 2026 del MEF.

¹⁰ Díaz, B. “Avances de la política nacional de cuidados del Paraguay” presentación en el Seminario Puentes entre la Investigación y la Política Pública. Noviembre 2025.



Aparte, otro rasgo del actual del gobierno es que gran parte del destino de las asignaciones son, aparte de los sueldos, las compras de equipos y las edificaciones. Hay un cierto énfasis en el hardware en vez del software. Así, se producen disyuntivas como las que si es prioridad la construcción de hospitales o el mejoramiento de la atención a nivel de la salud primaria. La construcción de nuevas escuelas no garantiza una mejor educación si el desempeño de docentes y alumnos no mejora. Tales disyuntivas han levantado sospechas de los sindicatos, la prensa y organizaciones diversas.

El 22 de septiembre 2025, dirigentes de los sindicatos de docentes advertían que las escuelas anunciadas por el gobierno son un negocio para los amigos de Peña. Que el plan de reducir la brecha en infraestructura en los 17 departamentos mediante la construcción de escuela modelo, inversión inicial de US\$12 millones, era parecido al proyecto Grandes Hospitales Departamentales, que terminarían siendo elefantes blancos ¹¹.

La crítica hecha por la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP), nos alerta sobre una dimensión importante que afecta el proceso de legitimación. El gobierno en muchas ocasiones se encuentra con la paradoja de estar ligado a acontecimientos que contradicen sus intenciones. Por ejemplo, en el caso del programa Hambre Cero, se reveló que de los desembolsos de US\$516 millones, una empresa dirigida por personas cercanas al presidente ganaron licitaciones por aproximadamente la mitad de ese desembolso (US\$249 millones).

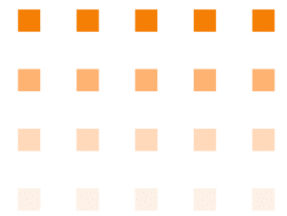
Así mismo, en el caso de la reforma del sistema previsional se ha llamado la atención sobre el rápido crecimiento de una nueva entidad financiera, llamada Ueno Bank, con los cuales el presidente tenía vínculos. En este banco específico se ha dado un aumento extraordinario de depósitos provenientes del fondo de pensiones del IPS. Un aumento de 289% en un año. En tajante contraste con todas las otras entidades financieras que reciben depósitos del fondo de IPS¹².

A los casos de favoritismo y posibles corrupciones hay que sumarle, como factor “deslegitimador”, el problema de la ineficiencia e ineficacia del sector público y cómo ello afecta los buenos propósitos. Es el caso de un informe muy exhaustivo de la Contraloría General de la República sobre el funcionamiento del Programa Hambre Cero¹³ en el que se listan por escuelas en distintos establecimientos educativos los problemas que enfrenta la entrega del servicio. Eventos que van desde encontrar un alfiler en la comida, a comidas en mal estado, falta de facilidades para servir las comidas, proveedores falsos, y más.

¹¹ La Política Online, 22 de septiembre 2025. “Los docentes dicen que las escuelas anunciadas por el Gobierno son un negocio para los amigos de Peña”

¹² Fuente: Instituto de Previsión Social.

¹³ Ver ABC Color, 12 de abril 2025, “CGR detecta graves irregularidades en programas de hambre cero”.



Finalmente, una de las observaciones que se han hecho y que pueden servir para los análisis de las dinámicas legitimadoras y deslegitimadoras es la que puntualiza que gran parte del énfasis de los programas sociales está concentrado en la alimentación. Los aportes a los adultos mayores, la alimentación escolar y las transferencias monetarias ayudan a resolver algunos de los problemas relacionados con la adquisición de productos alimenticios. Sin embargo, al mismo tiempo que estos programas se amplían, el fenómeno inflacionario demuestra una brecha entre la inflación total que en abril 2025 rondaba el 2.5% y la inflación de productos alimenticios que en algunos casos llegaba al 30%.

Reflexiones finales

El actual debate político en Paraguay ha cambiado hacia una evaluación centrada en el rendimiento de las políticas públicas, impulsado por un desgaste en el argumento electoral y problemas de legitimidad weberiana de respeto al orden legal, especialmente por la interrelación entre el poder político y el judicial. La administración de Santiago Peña busca sustentarse en el desempeño de las políticas sociales, aunque la política económica sigue siendo su núcleo. Esto se puede observar cuando por un lado se señala la estabilidad macroeconómica y la responsabilidad fiscal, pero, por otro, se considera el programa "Hambre Cero".

El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) ha asumido un rol crucial al gestionar un presupuesto ampliado para programas sociales, que incluyen desde servicios básicos hasta ayudas económicas para poblaciones vulnerables. El programa "Hambre Cero" ha sido destacado por su impacto, proyectándose que beneficiará a 1,050,000 escolares en 2025. A pesar de su éxito aún faltan de datos concretos sobre retención y deserción escolar. Por otro lado, el programa Tekoporã ha sido ajustado y renombrado a "Tekoporã Mbareté", con aumentos en la distribución de recursos. Lo mismo vale para el programa del adulto mayor.

Contrario a los logros en el ámbito no contributivo, el sistema de protección social contributivo enfrenta serias dificultades. Las entidades pensionarias, como la Caja Municipal y la Caja Fiscal, sufren de déficits severos que amenazan la estabilidad de los jubilados. La creación de una Superintendencia de Jubilaciones busca abordar estas crisis, pero la situación financiera continúa siendo precaria. El Instituto de Previsión Social (IPS) también está bajo presión, con problemas de sostenibilidad financiera que afectan a más de un millón de beneficiarios, exacerbados por la creciente insatisfacción con la calidad de los servicios.

En el presupuesto general de la nación para 2026, se mantiene el enfoque en el sector social, con aumentos significativos en varios ministerios. Sin embargo, el financiamiento del programa "Hambre Cero" depende en gran medida de fondos de la Binacional Itaipú.



A pesar de los compromisos financieros, el discurso del gobierno tiende a centrarse en la gestión de asignaciones, en lugar de hablar sobre los impactos.

Además, hay preocupación sobre la priorización de la construcción de infraestructura en detrimento de la mejora cualitativa en educación y salud, con advertencias de que las nuevas instalaciones podrían convertirse en "elefantes blancos".

El gobierno de Santiago Peña ha enfatizado en su discurso la importancia de la gestión de asignaciones presupuestarias, lo cual, aunque significativo, puede conducir a una legitimación por desempeño que prioriza los insumos sobre los resultados. A pesar de la proyección de logros tangibles en la reducción de la pobreza, como lo indica la Encuesta Permanente de Hogares de 2024, que señala que 148,000 personas evitaron caer en la pobreza extrema gracias a programas sociales, es crucial evitar la sobredimensión de estos efectos. Actualmente, la pobreza en Paraguay se ha reducido del 25% en 2023 al 20,1% en 2024; sin embargo, la realidad de las familias trabajadoras sigue marcada por la vulnerabilidad, evidenciada por los bajos umbrales de pobreza definidos para zonas urbanas y rurales.

Además, la crítica a la administración se centra en la tendencia del gobierno a asignar recursos hacia infraestructura, como edificios y equipos, en lugar de mejorar la calidad de los servicios. Esta inclinación ha suscitado desconfianza entre sindicatos y organizaciones sociales, alertando sobre posibles conflictos de interés y favoritismos. La ineficiencia del sector público también se manifiesta a través de informes de la Contraloría que revelan problemas en la implementación de estos programas. Finalmente, mientras los esfuerzos se centran en el alivio alimentario, el fenómeno inflacionario ha exacerbado la situación, con la inflación de productos alimenticios superando el 30%, lo que pone en entredicho la efectividad de los programas sociales en el largo plazo.

Este contexto revela una tensión entre el enfoque en el desempeño social y las limitaciones estructurales del sistema de protección social, lo que plantea desafíos para la legitimidad y efectividad del gobierno de Santiago Peña.

Referencias:

Caballero, E. (2025). Economía, clientelismo y hegemonía política. In C. d. Paraguay, Derecho Humanos Paraguay 2025 (p. 19). Codehupy.

Caballero, E. (2025). El ambiente de las políticas públicas para la primera infancia. FLACSO - Paraguay.

Esping -Andersen, G. (1990). Three words of western capitalism. Princeton University Press.

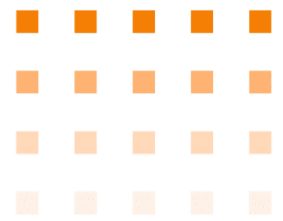


Linz, J. (1988). Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System. In M. Dogan, *Comparing Pluralist Democracies* (p. 49). Routledge.

Linz, J. J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibrium*. John Hopkins University Press.

MEF. (2025). *Presupuesto General de la Nación 2025 Resumen Ejecutivo*. Asuncion: Dirección General de Presupuestos.

Weber, M. (1978). *Economía y Sociedad: Fundamentos de sociología comprensiva* (Vol. 1). Telos



CUANDO LA ESTABILIDAD DEJA DE SER SUFICIENTE

Rodrigo Ibarrola

Introducción

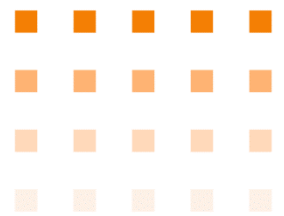
Durante las últimas dos décadas, Paraguay fue presentado —no sin razón— como un caso de estabilidad en América Latina. Mientras buena parte de la región atravesaba crisis recurrentes, episodios de alta inflación, defaults o fuertes desequilibrios macroeconómicos, el país logró sostener una combinación de inflación moderada, crecimiento relativamente estable y niveles de deuda pública bajos. Este desempeño construyó una reputación de prudencia macroeconómica que fue valorada por organismos internacionales, inversionistas y calificadoras de riesgo, dos de las cuales le han otorgado el grado de inversión tan anhelado.

El gobierno de Santiago Peña asumió en agosto de 2023 reivindicando explícitamente ese legado. La promesa central fue preservar la estabilidad macroeconómica y, sobre esa base, acelerar el crecimiento, atraer inversiones y generar empleo. En el plano político, esta ambición se condensó en un compromiso emblemático: crear 500.000 nuevos empleos durante el mandato presidencial y duplicar el producto interno bruto ¹.

A casi dos años del inicio de la gestión, el balance es necesariamente más matizado. Paraguay mantiene inflación contenida, estabilidad cambiaria y crecimiento del PIB por encima del promedio regional. Sin embargo, al mismo tiempo, se acumulan señales de agotamiento del modelo de crecimiento que sustentó ese desempeño en el pasado.

La economía paraguaya no enfrenta una crisis, pero sí un cambio de régimen. La estabilidad macroeconómica, sin reformas estructurales, inversión suficiente y un Estado con mayor capacidad fiscal, corre el riesgo de convertirse en un equilibrio de bajo crecimiento, alta informalidad y limitado desarrollo.

¹ Aunque esta última promesa fue matizada luego proyectando el objetivo a un horizonte de 10 años.



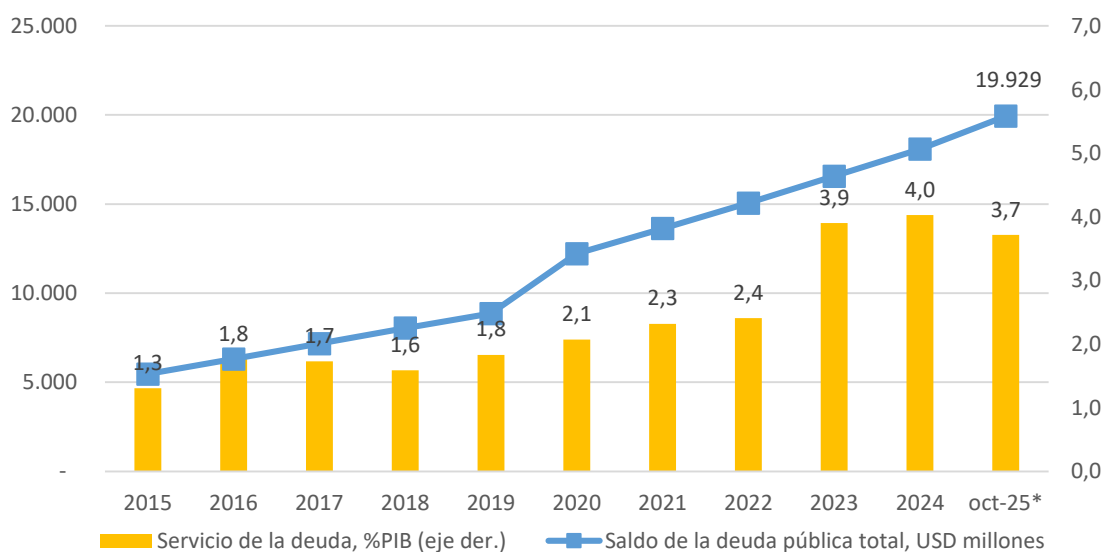
Virtudes históricas y límites actuales del modelo paraguayo

Uno de los rasgos más distintivos del modelo económico paraguayo fue el uso prudente de la deuda pública. Durante años, el país mantuvo niveles de endeudamiento muy por debajo del promedio regional. Esto permitió que, frente a shocks externos —crisis financieras internacionales, sequías, pandemia—, el Estado pudiera endeudarse sin perder acceso a los mercados ni generar crisis de confianza. Este comportamiento es consistente con una política fiscal contracíclica: ahorrar en períodos favorables y utilizar ese margen en momentos adversos. Paraguay aplicó esta lógica con relativo éxito durante buena parte de los últimos 20 años.

Sin embargo, ese margen se ha ido reduciendo. El crecimiento económico reciente ha sido financiado crecientemente con deuda, y una proporción cada vez mayor del presupuesto se destina al servicio de la deuda pública, es decir, al pago de intereses y amortizaciones. Esto implica que la deuda deja de cumplir su función de amortiguador y comienza a transformarse en una fuente de rigidez fiscal. Cada guaraní destinado a pagar deuda pasada es un guaraní que no puede utilizarse para inversión pública, infraestructura, educación o salud.

Este fenómeno no implica necesariamente una crisis de solvencia inmediata, pero sí una pérdida progresiva de margen de maniobra de la política fiscal, especialmente en un contexto internacional más incierto, especialmente por las decisiones tomadas desde Washington.

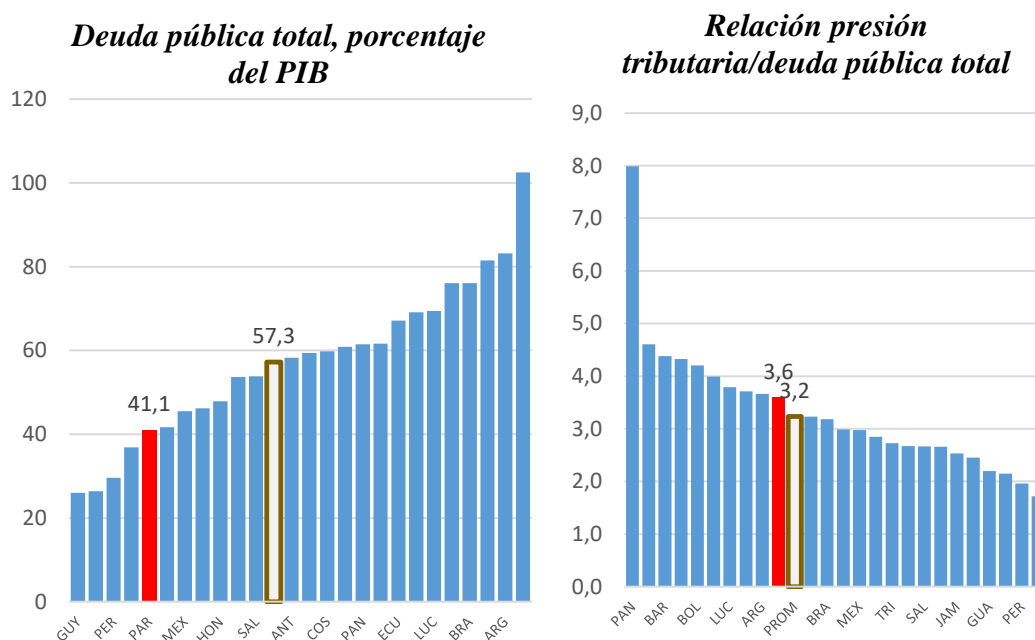
Saldo de la deuda pública total y servicio de la deuda, en millones de USD % de PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de las series anuales y mensuales del Informe de Situación Financiera (SITUFIN) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).



Si bien la deuda pública total es varios puntos menor que el promedio de América Latina y el Caribe, la relación entre la presión tributaria (sin contribuciones sociales) y la deuda se encuentra por encima del promedio. Casi al nivel de la usualmente señalada Argentina.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Finalmente, lo importante no es el tamaño de la deuda en sí, sino el servicio de deuda (intereses más amortizaciones) que absorbe parte creciente del presupuesto, desplazando inversión pública y otros gastos. Ante una rigidez recaudatoria, esto restringe el espacio fiscal efectivo, aun cuando el stock de deuda sea moderado.

Crecimiento económico reciente: recuperación sin transformación estructural

El crecimiento del PIB observado en 2023 y 2024 —y próximamente en 2025— estuvo impulsado en gran medida por la recuperación del sector agrícola tras la sequía de 2022. Esto elevó las tasas de crecimiento anual, contribuyendo a mejorar los indicadores macroeconómicos. Y, aunque el país muestra avances en la diversificación económica, sigue siendo dependiente de las condiciones climáticas, los precios internacionales de commodities, el desempeño económico de Brasil y Argentina. La evidencia comparada muestra que los países que lograron sostener altos ritmos de crecimiento redujeron progresivamente esta dependencia mediante inversión, diversificación productiva e innovación.

Por el lado de las finanzas públicas, se ha visto un crecimiento relativo de las recaudaciones, producto de un crecimiento sostenido y factores externos. Sin embargo,



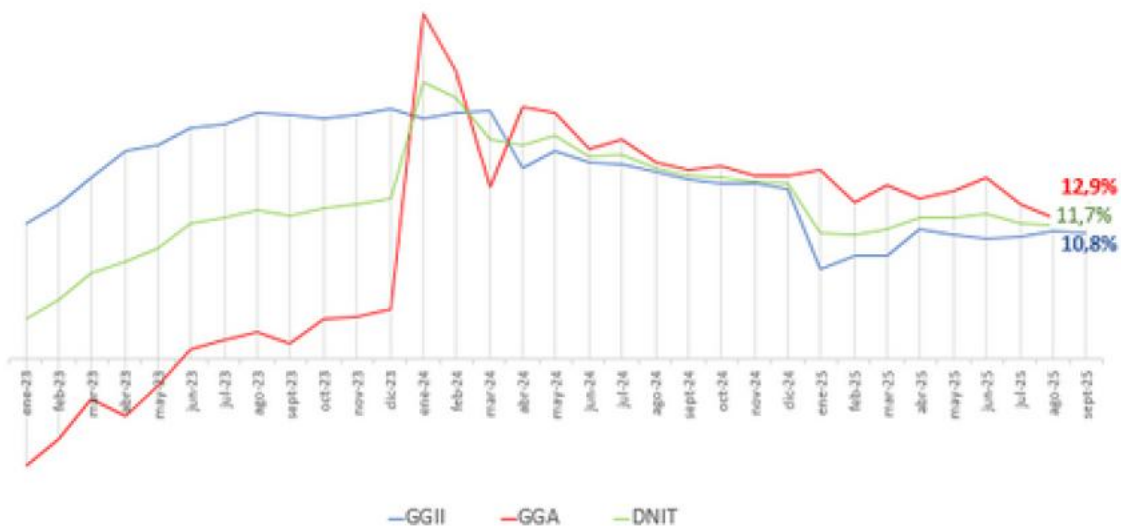
la recaudación muestra señales de volver a su dinamismo habitual, luego del salto inicial del 2024. En una economía con informalidad alta y baja presión tributaria, la recaudación tiende a moderarse sin reformas de base y de la administración tributaria.

El efecto Milei: corrección monetaria argentina y normalización transitoria

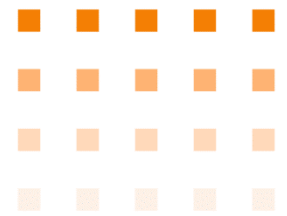
La llegada del gobierno de Javier Milei en Argentina implicó una fuerte corrección monetaria y cambiaria. Como resultado, se redujeron drásticamente los incentivos al contrabando y al consumo transfronterizo, trasladando parte del consumo al interior de Paraguay y mejorando la recaudación tributaria.

Este fenómeno confirma el rol central de los precios relativos. Sin embargo, se trata de un efecto exógeno y potencialmente transitorio, que no sustituye una estrategia fiscal y productiva propia. Nótese la trayectoria del IVA tomado a partir de 2024 desde el propio informe de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios, que puede considerarse como proxy del consumo que se trasladó a nuestro país. El shock externo reorienta consumo y mejora recaudación, pero no es política doméstica como se denota en el Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay (IMAEP).

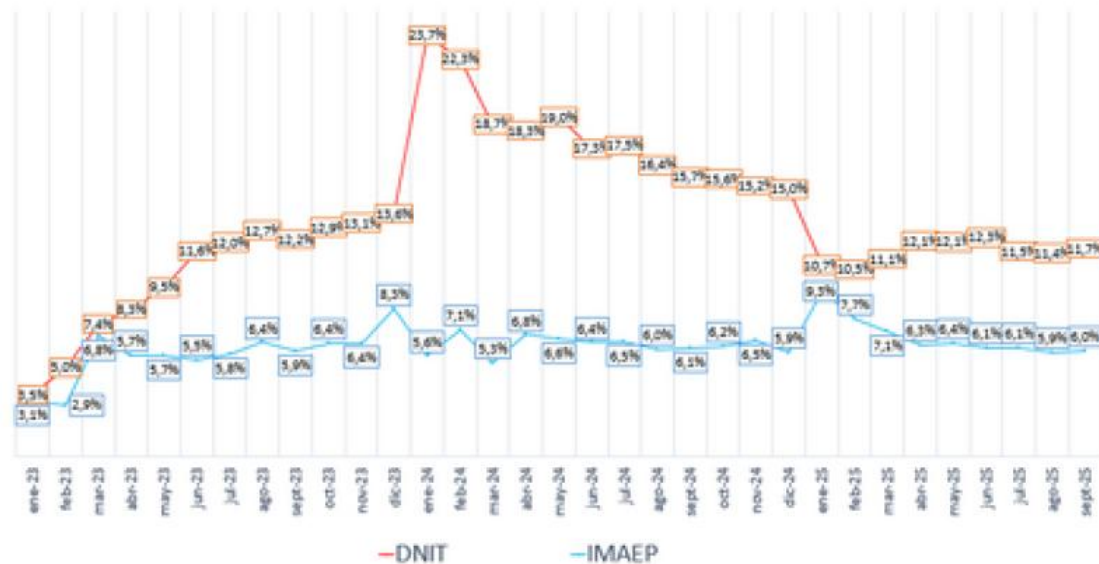
Crecimiento del IVA por Gerencia Económica, variación interanual



Fuente: Extracto del Reporte de Recaudación de la Gerencia Ejecutiva de la Dirección General de Gestión Ejecutiva de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT).



Crecimiento del IVA vs IMAEP, variación interanual



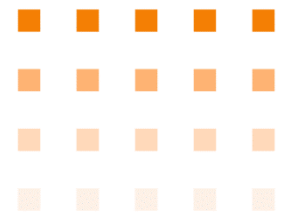
Fuente: Extracto del Reporte de Recaudación de la Gerencia Ejecutiva de la Dirección General de Gestión Ejecutiva de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT).

Pese a la mayor disponibilidad de recursos, no se ha podido eludir la acumulación de obligaciones impagas a constructoras, farmacéuticas y prestadores de salud —que superan los USD 1000 millones— funciona como endeudamiento implícito y esto deteriora credibilidad fiscal, afecta cadenas productivas y puede impactar en provisión de servicios esenciales. La debilidades en la gestión, especialmente en lo que respecta a la obra pública, no solo fue señalada por la prensa, sino por el propio Ministro de Economía y Finanzas.

El acuerdo con el FMI y la Caja Fiscal: el gran pendiente

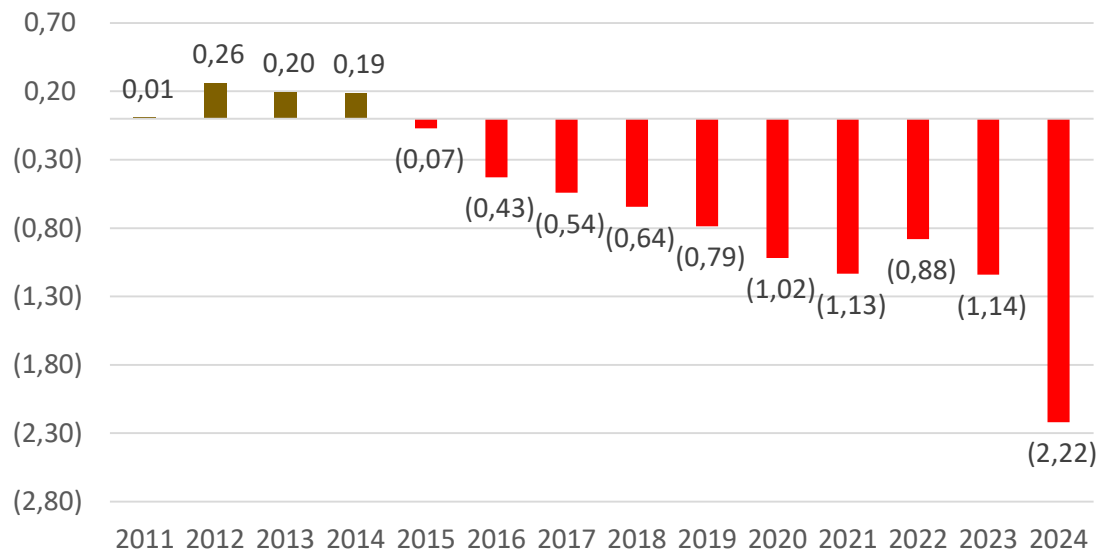
Uno de los motivos del retroceso en la inversión pública ha sido el marco de relacionamiento que el Paraguay mantiene con el FMI desde tiempo de la administración de Mario Abdo, un Instrumento de Coordinación de Políticas dentro del cual el país ha tomado compromisos, revisados periódicamente (por ejemplo en consultas Artículo IV y otros instrumentos según correspondencia), donde suelen repetirse recomendaciones: fortalecer sostenibilidad fiscal, mejorar administración tributaria, elevar calidad del gasto y avanzar en reformas estructurales.

En ese marco, destacan dos pendientes: la Superintendencia de Pensiones y la reforma de la Caja Fiscal. En la primera, la falta de avance en su conformación efectiva debilita la supervisión, transparencia y gobernanza del sistema previsional y de ahorro de largo plazo; en la segunda, si bien el Ministerio de Economía ha anunciado avances, no se ha presentado aún la propuesta de reforma (está anunciado para antes de fin de año) por



lo cual se mantiene un pasivo implícito creciente. Postergar reformas previsionales eleva el costo futuro y también reduce espacio fiscal para inversión y gasto social, y a medida que se acercan las épocas electorales será un debate más difícil de llevar a cabo.

Superávit/déficit de la Caja Fiscal, en billones de guaraníes



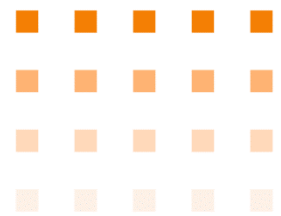
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General Jubilaciones y Pensiones (DGJP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La inversión pública

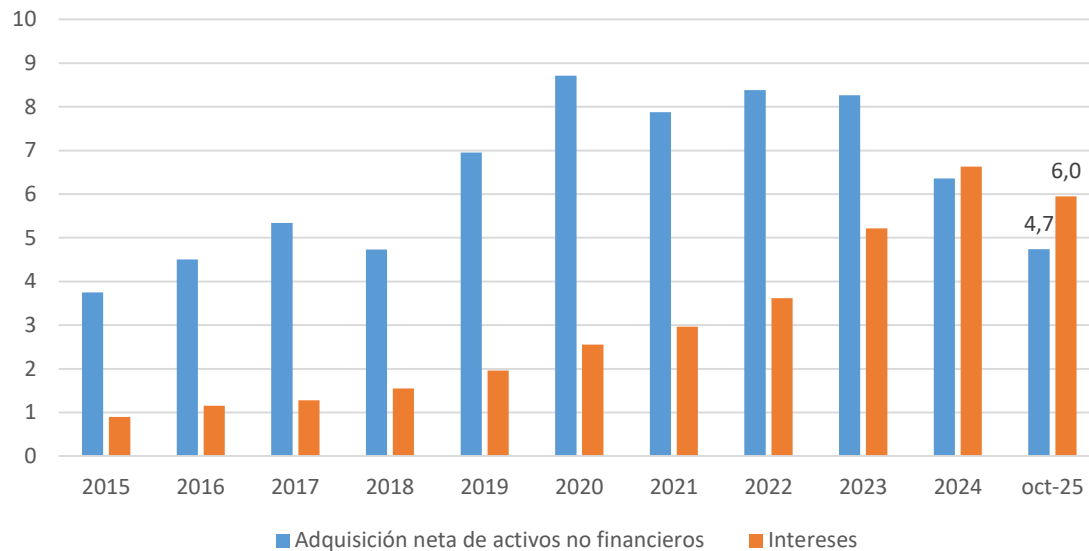
Otro rasgo que sido notorio en la política fiscal reciente fue la reducción de la inversión pública a fin de alinear las cuentas públicas con el ya mencionado compromiso del Estado con el FMI para converger el déficit fiscal al 1,5% del PIB para el próximo año. Esta situación causó atrasos en los pagos a contratistas, por lo cual hasta el propio Ministro de Economía reaccionó con dureza.

Esto es relevante porque la inversión en infraestructura bien ejecutada puede tener multiplicadores elevados, especialmente en economías con brechas significativas de conectividad, logística y servicios básicos.

Si bien, gracias al crecimiento, una mayor recaudación y una contención del gasto corriente se ha logrado un superávit primario, esto ha resultado consumido por el pago de intereses. A tal punto que solo el pago de intereses ya supera el monto de inversión de la Administración Central.



Inversión y pago de intereses de la Administración Central, en billones de guaraníes



Fuente: Elaboración propia con datos de las series anuales y mensuales del Informe de Situación Financiera (SITUFIN) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

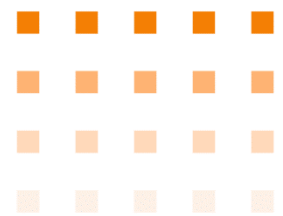
Esto ha sido un punto álgido en el debate económico, pues los gremios de constructores poseen una gran influencia y capacidad de hacer escuchar su voz y pone en entredicho los números reales del déficit, tal y como lo hizo la actual administración con la anterior, al momento de su asunción. Si bien se han logrado algunos puntos de acuerdo en la regularización de pagos, lo cierto es que una gran porción quedará pendiente de pago, lo cual impactará en la disponibilidad del próximo año, con serio riesgo de enfrentar nuevamente esta discusión de manera cíclica.

Considerando las restricciones, el Gobierno ha avanzado en nuevas alternativas para incorporar al sector privado, ha reformado la Ley de Participación Público Privada, la del Mercado de Valores, el Régimen de Maquila, entre otros.

El juego de suma cero

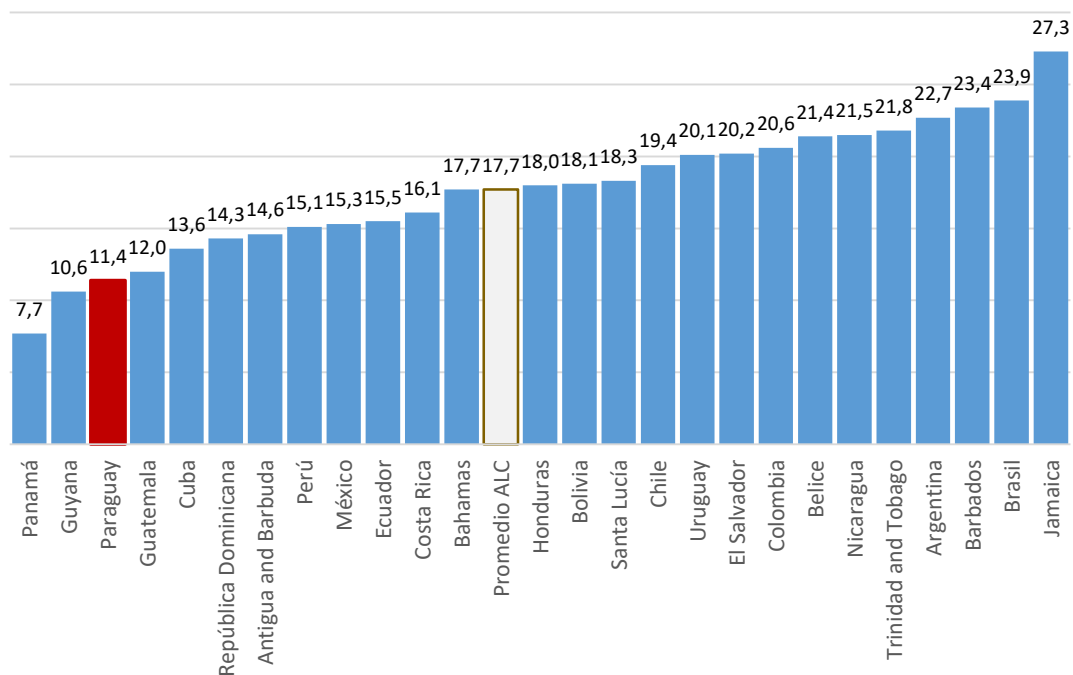
La baja presión fiscal forma parte de la raíz estructural del problema. Paraguay presenta una de las presiones fiscales más bajas de América Latina, frente al promedio de 18% de América Latina y el Caribe, y muy por debajo de los niveles de economías de la OCDE de 34%, grupo al cual el Gobierno aspira incluir al país.

Esta diferencia importa por varias razones:



1. Refleja la capacidad del Estado: con poca recaudación, el Estado tiene menos capacidad para financiar infraestructura, educación, salud y seguridad sin recurrir a deuda o recortes.
2. Rigidez del ajuste: ante restricciones, el ajuste suele caer sobre la inversión pública (más fácil de recortar), con impacto negativo en crecimiento potencial.
3. Calidad del gasto: la baja recaudación tiende a “encerrar” el debate fiscal en recortes marginales, en lugar de reformas de eficiencia y reorientación estratégica.
4. Falta de progresividad: sistemas con bajo peso de impuestos directos y alta dependencia de indirectos suelen ser menos progresivos, afectando legitimidad social y capacidad de financiar bienes públicos.

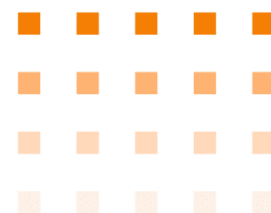
Presión tributaria en países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Aun llegando al objetivo del 12% ², el país continuaría en los últimos puestos, muy por debajo del promedio. Esta situación tiene a los hacedores de política ante la misma diatriba todos los años al momento de discutir el presupuesto, recortar en un sector para asignarlo a otro, que por algún motivo requiere mayor atención en ese momento.

² Previsto por la DNIT para el 2029.



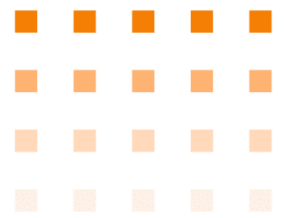
Se consolida una tendencia en el sector externo

El año 2023 aparece como un punto de inflexión engañoso en la trayectoria externa. Tras el fuerte déficit de cuenta corriente observado en 2022, en 2023 el saldo se redujo de manera drástica hasta –USD 105,7 millones, muy cerca del equilibrio. Esta mejora respondió principalmente a un saldo positivo del comercio de bienes de USD 783,1 millones y a transferencias corrientes elevadas (USD 676,4 millones). Sin embargo, esta aparente normalización ocultó fragilidades estructurales, ya que el déficit del ingreso primario se mantuvo en niveles muy elevados (–USD 1.515,4 millones), evidenciando que la mejora no provenía de una reducción de las salidas de rentas, sino de factores coyunturales ligados al comercio.

En 2024, estas fragilidades se manifestaron con claridad. El déficit de cuenta corriente volvió a ampliarse hasta –USD 1.488,8 millones, pese a que el balance de bienes no alcanzó los niveles críticos de 2022. El deterioro se explica por la combinación de un retorno al déficit comercial (–USD 978,7 millones) y la persistencia del déficit del ingreso primario (–USD 1.432,3 millones), lo que confirma que la economía enfrenta una restricción externa estructural asociada a la salida de utilidades e intereses, difícil de corregir incluso en contextos favorables de exportaciones. Las transferencias corrientes aumentaron hasta USD 809,6 millones, amortiguando parcialmente el desequilibrio, pero sin capacidad para revertirlo.

Los datos del primer semestre de 2025 refuerzan esta lectura y merecen especial atención. En solo seis meses, el déficit de cuenta corriente ya alcanza –USD 943,2 millones, lo que anticipa un resultado anual nuevamente elevado. Llama la atención que el déficit del ingreso primario siga siendo el componente dominante, con –USD 817,4 millones en el semestre, mientras que el balance de bienes vuelve a ser negativo (–USD 624,6 millones), reflejando un crecimiento dinámico de las importaciones. Un aspecto menos obvio, pero relevante, es que el balance de servicios se mantiene cercano al equilibrio, lo que sugiere que el problema externo no se origina allí, sino en la estructura productiva y financiera.

Desde el lado financiero, el contraste entre 2023 y 2025 también es ilustrativo. En 2023, el préstamo o endeudamiento neto fue relativamente reducido (USD 65,1 millones), coherente con la mejora transitoria de la cuenta corriente. En cambio, en 2024 este indicador se elevó a USD 1.268,6 millones, y en el primer semestre de 2025 ya suma USD 885,4 millones, mostrando una creciente dependencia de financiamiento externo. Un fenómeno que debe seguirse con precaución es la volatilidad de la inversión directa y de cartera, que limita el financiamiento estable del déficit y obliga a recurrir a “otra inversión” y, en algunos períodos, al uso de reservas. Esta dinámica refuerza el déficit futuro de rentas y aumenta la vulnerabilidad externa, aun en ausencia de shocks abruptos.



Mercado laboral: informalidad persistente y salarios reales estancados

Más del 55% de los asalariados privados y el 77% de los cuentapropistas todavía se desempeñan en la informalidad, a pesar de la leve reducción. Esto implica que aún persisten baja productividad, escasa protección social, limitada recaudación tributaria y una débil transmisión del crecimiento al bienestar. La informalidad no es solo un fenómeno laboral, sino un reflejo de debilidades institucionales, baja capacidad estatal y un tejido productivo poco sofisticado.

Esto indica que el crecimiento económico no está generando suficientes empleos formales y productivos como para elevar sostenidamente el poder adquisitivo de los trabajadores, y que los beneficios del crecimiento están concentrados.

Niveles de formalidad por categoría de ocupación principal, comparación interanual del tercer trimestre

Categoría en ocupación principal	2024 3T	2025 3T	Variación
Empleado / obrero público	81,5%	84,2%	2,6%
Empleado / obrero privado	41,2%	44,8%	3,6%
Empleador o patrón	68,0%	74,4%	6,4%
Trabajador por cuenta propia	22,4%	23,1%	0,7%
Trabajador familiar no remunerado	0,0%	0,0%	0,0%
Trabajador/a doméstico/a	5,0%	5,6%	0,6%
Total	38,8%	41,6%	2,8%

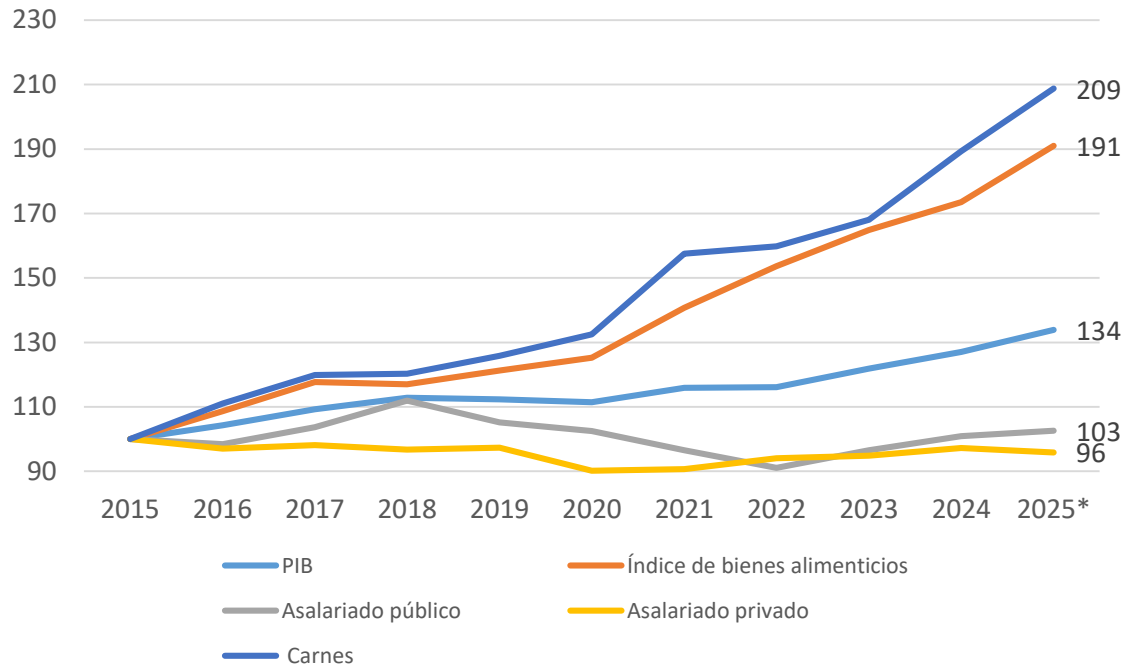
Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) trimestral del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Otra de las consecuencias de esta situación estructural es la persistencia de bajos ingresos en general a pesar del crecimiento económico observado en las últimas dos décadas. Aunque la inflación general se halla contenida, el desagregado por sectores muestra que el precio de los alimentos se ha disparado en los últimos años, mientras que el salario real promedio se encuentra estancado. Esto toma especial relevancia si consideramos que, en promedio, el 50% del gasto del hogar se destina a alimentos. Por lo que el hecho de que el dinero no rinde lo suficiente está lejos de ser una simple sensación.

El siguiente cuadro refleja cómo se han incrementado los precios de los alimentos, la carne y en comparación los salarios promedio. Los dos primeros se han casi duplicado superando incluso al nivel de actividad económica, mientras que los salarios han permanecido prácticamente estancados.



Índice de nivel de precios, salarios y del PIB (Base=100)



Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) trimestral del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay (BCP).

Nota: Los datos son hasta el 1er trimestre de 2025. No se disponen los datos laborales posteriores comparables debido a un ajuste en el factor de expansión por parte del INE.

La promesa de crear 500.000 nuevos empleos de calidad durante el mandato presidencial resulta incompatible con la estructura económica actual. Implicaría generar alrededor de 100.000 empleos netos por año, un ritmo que Paraguay nunca logró de forma sostenida. Con baja inversión, alta informalidad y crecimiento volátil, la elasticidad empleo-producto es reducida. Incluso con buenos números macroeconómicos, la meta carece de sustento técnico sin una transformación productiva profunda que hoy no se observa.

Si bien la realidad dista de la promesa de campaña, el nivel del empleo se muestra positivo conforme con el desempeño de la economía y los factores estructurales. El trabajo formal registrado en IPS se encuentra en máximo histórico³. De agosto de 2023 a noviembre de 2025 se pasaron de 709 mil cotizantes a 816 mil, un crecimiento promedio de 3965 al mes o de 47 mil por año. De estos 107 mil nuevos trabajadores, 74

³ Lo cual no es novedad porque la tendencia tiene un efecto demográfico base, sumado al crecimiento constante, o sea que en la mayoría de los meses y en casi todos los años hay récord, sin importar la administración al mando.



mil pertenecen a algún tipo de régimen de naturaleza temporal o más volátil (ganadero, cocinero, chofer, etc.).

Pero aun cuando seamos más generosos, y tomemos los datos del INE sobre la población ocupada bruta, veremos que en dos años se incrementó el número de ocupados en 169 mil, aunque de estos 46 mil son subocupados por insuficiencia de trabajo. Este número también incluye a los informales.

Tenemos entonces que el empleo está creciendo a buen ritmo, pero no a uno que permita alcanzar la promesa de campaña, y eso es algo lógico, ya que la población en edad de trabajar aumenta en aproximadamente en 54 mil personas por año. De esos, solo dos tercios tomará la decisión de trabajar. Por lo que es matemáticamente imposible llegar a la meta, aún si todos los que ya poseen empleo lo mantienen y el cien por ciento de las nuevas personas en edad de trabajar decidieran hacerlo. El problema es sencillo: el Gobierno no controla la demografía ni las decisiones individuales. Por tanto, la meta está muy por encima de la capacidad observada del mercado laboral.

Debate económico y quiebre de consensos

Hasta aquí habían pasado varios gobiernos y ninguno había puesto en entredicho algunos consensos sobre los cuales no había discusión. Sin embargo, el actual ministro de Economía ha cuestionado varios consensos tradicionales:

- que el crecimiento de la deuda sea necesariamente preocupante,
- que existan umbrales prudenciales rígidos,
- que la infraestructura tenga retornos altos (cuestionando análisis del BID),
- que ningún sistema previsional en el mundo existe sin aporte estatal,
- y que un déficit del 2% del PIB sea problemático.

De hecho, estas afirmaciones pueden tener matices válidos (por ejemplo, la idea de que importa el diferencial entre crecimiento y costo de la financiación, como discute Blanchard), pero en economías emergentes la evaluación depende generalmente de las primas de riesgo, composición de deuda, credibilidad fiscal, los mercados financieros profundos, y capacidad de generar superávits primarios cuando sea necesario.

Además, no es habitual que un ministro critique abiertamente a su antecesor, porque esto puede ser leído como debilidad de continuidad institucional. No obstante, la puesta en debate es siempre positivo, porque permite romper tabúes y considerar alternativas que antes no se tenían sobre la mesa.



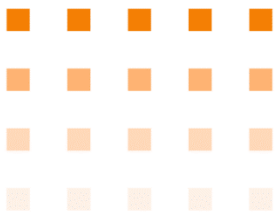
Reflexiones finales: el verdadero desafío del desarrollo

Ya hace tiempo Paraguay muestra una estabilidad macroeconómica que es modelo de quienes la carecen, pero enfrenta un límite estructural. El crecimiento reciente tiene componentes cíclicos; la inversión pública es insuficiente; el mercado laboral permanece informal y con salarios reales estancados; la promesa de 500.000 empleos no es viable sin transformación productiva; el frente externo muestra déficit creciente; y el frente fiscal combina restricciones visibles (servicio de deuda) con restricciones ocultas (deuda flotante con proveedores).

El “efecto Milei” redujo contrabando y reorientó consumo hacia Paraguay, con impactos positivos en recaudación, pero es un viento externo y transitorio. El núcleo del desafío está adentro: aumentar productividad e inversión, fortalecer capacidad fiscal, mejorar calidad del gasto, transparentar pasivos, y avanzar en reformas estructurales, especialmente previsionales.

Más allá de un segundo grado de inversión, se requiere más que estabilidad coyuntural. Se necesita fortalecer reformas e instituciones: reglas fiscales creíbles, sostenibilidad de pensiones, transparencia del gasto y predictibilidad en la política económica. El Estado debe cumplir sus obligaciones bajo escenarios adversos. La acumulación de atrasos a proveedores, el debilitamiento institucional y la postergación de reformas previsionales deterioran esa expectativa, aun si el nivel de deuda es moderado.

La estabilidad macro ya no es un fin: debe convertirse en plataforma para un modelo de desarrollo más robusto, con empleo formal y un Estado capaz.



Piribebuy 1058 entre
Colón y Hernandarias

Tel.: (595-21) 494 140
/ 496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py /
prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py