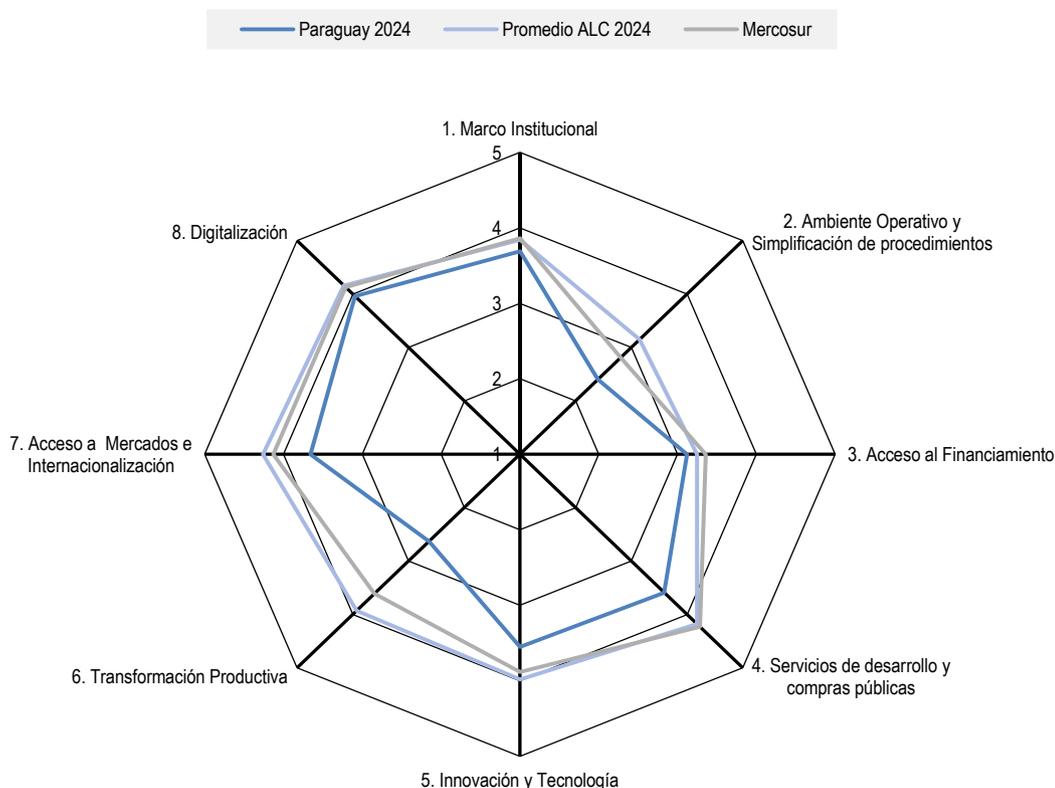


14 Paraguay

Este capítulo ofrece una evaluación de Paraguay. Comienza con una visión general del contexto paraguayo y, a continuación, analiza los progresos de Paraguay en ocho dimensiones mensurables. El capítulo concluye con recomendaciones de políticas específicas.

Panorama

Figura 14.1. Puntuación de Paraguay SME PI 2024



Nota: El promedio ALC en 2024 se refiere al promedio simple de los 9 países estudiados en este informe de 2024. No hay datos para la dimensión Digitalización en 2019, ya que el informe de 2019 no incluyó esta dimensión.

La primera participación de Paraguay en la evaluación del Índice de Políticas para PyMEs (SME PI) reconoce los diversos esfuerzos realizados por el país en materia de política de desarrollo de las PyMEs, pero identifica importantes lagunas en varias dimensiones de la evaluación (véase Figura 14.1). Desde 2012 Paraguay ha establecido un marco institucional relativamente bien definido para la política de PyMEs, con un mandato político claramente asignado y una práctica de planificación política a medio plazo. Sin embargo, se observan deficiencias en la aplicación, el monitoreo y la evaluación de las políticas, así como en su coordinación. Además, Paraguay se encuentra en las primeras etapas de simplificación legislativa y reformas regulatorias, que son cruciales para mejorar su entorno normativo.

El proceso de finalización y aprobación para el lanzamiento del tercer plan estratégico para el desarrollo de las PyMEs presenta una oportunidad para que Paraguay potencie el crecimiento de las PyMEs. Esto puede lograrse asegurando que el plan incluya objetivos cuantificables y con plazos definidos, junto con una sección sobre el monitoreo y la evaluación del impacto del plan y la realización de una evaluación en profundidad de la calidad del entorno operativo para las PyMEs.

Tener en cuenta estas recomendaciones, junto con otras mencionadas a lo largo del capítulo, puede permitir a Paraguay crear un entorno propicio para el desarrollo de las PyMEs. Esto, a su vez, podría repercutir positivamente en su rendimiento en todas las dimensiones y mejorar la productividad de las PyMEs paraguayas.

Contexto

Paraguay ha demostrado un desempeño económico encomiable desde 2003, recuperándose de un período de inestabilidad económica y política prolongada. El país ha mantenido una tasa media anual de crecimiento real del Producto Interior Bruto (PIB) del 4,6%, ha logrado una notable creación de empleo a un ritmo del 2,8% anual y ha reducido con éxito la pobreza del 58% al 27% entre 2003 y 2018 (OECD, 2018^[1]). Gracias a su estabilidad macroeconómica, Paraguay experimentó una contracción mínima del PIB del 0,8% en 2020, la más baja de la región. Posteriormente, fue testigo de un sólido crecimiento del 4,2% en 2021, impulsado por las inversiones en infraestructura pública y privada, el aumento del consumo privado y el alivio de las condiciones de sequía (World Bank, 2022^[2]).

La contención efectiva de los casos de COVID-19 jugó un papel crucial en facilitar la recuperación económica al permitir una mayor movilidad y reactivación de varios sectores, incluyendo servicios, industria y construcción (CBP, 2022^[3]). Sin embargo, en 2022, la economía paraguaya se desaceleró a un modesto crecimiento de 0,1%, influenciada por los desempeños negativos en la industria manufacturera y la construcción, a pesar de los resultados satisfactorios en la agricultura, la generación de energía, la ganadería y los servicios. La contracción en la construcción impidió el crecimiento del PIB por el lado del gasto, particularmente en la demanda interna debido a la contracción de la inversión (CBP, 2023^[4]). En 2023, el país experimentó un crecimiento del PIB del 4,5%, atribuido principalmente a los efectos positivos de la agricultura y la producción de electricidad, mientras que la industria y los servicios también mostraron un fuerte dinamismo. No obstante, la contracción de la construcción siguió atenuando el crecimiento global del PIB. Por el lado del gasto, aumentaron las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, alineadas con un aumento significativo de las reexportaciones e importaciones en el marco del Régimen de Turismo (CBP, 2023^[5]). El Banco Central del Paraguay (BCP) proyecta una tasa de crecimiento del PIB de 3,8% en 2024, anticipando un aumento de la demanda interna y condiciones climáticas favorables (CBP, 2023^[5]).

Paraguay experimentó un aumento de la inflación, en consonancia con las tendencias mundiales y regionales. A finales de 2021, la inflación alcanzó el 6,8%, frente al 2,2% de 2020, atribuido principalmente al aumento de los precios de los productos básicos. Este repunte estuvo vinculado a la recuperación de la actividad económica y de la demanda mundial tras el shock de 2020, superando la capacidad de respuesta de la oferta (PFC, 2021^[7]). En 2022, el país experimentó un nuevo aumento de los precios, alcanzando el 8,1%, impulsado principalmente por los aumentos de los precios de los alimentos y los combustibles, junto con alzas de precios en la canasta de bienes durables y servicios (CBP, 2022^[3]). Sin embargo, para 2023, la inflación retrocedió a 3,7%, influenciada por la disminución de los precios de los combustibles, la política monetaria restrictiva, el anclaje de las expectativas de inflación a la meta de mediano plazo y la reducción de las presiones provenientes de los precios de los alimentos y de los productos energéticos (CBP, 2023^[5]). De cara a 2024, las proyecciones sugieren que, con una brecha del PIB interno y externo casi cerrada y unos tipos de interés internacionales que empiezan a reducirse en la primera mitad del año, se espera que la inflación oscile en torno al extremo inferior del rango objetivo en los primeros trimestres de 2024. Posteriormente, en ausencia de nuevas perturbaciones, se prevé que converja gradualmente al 4% a partir del tercer trimestre (CBP, 2023^[5]).

En 2021, Paraguay experimentó un leve aumento del desempleo abierto, alcanzando al 6,7% de la población, con una mayor incidencia entre las mujeres (9,4%) y en las zonas urbanas (8,2%). Si bien el subempleo disminuyó, afectó de manera desproporcionada a las mujeres (7%) y a los trabajadores del área rural (7,1%), vinculado al desempeño adverso del sector primario durante el año. Además, sólo el 21,7% de los ocupados cotizaron a la seguridad social, lo que indica un alto nivel de informalidad. La tasa de empleo informal alcanzó el 64,2% para los trabajadores en actividades no agrícolas, elevándose al menos al 74,7% en las zonas rurales. Para 2022, la tasa de desempleo disminuyó a 5,7%, con una mayor participación de mujeres (NIE, 2022^[6]). El empleo informal siguió siendo elevado, con un 63% (NIE,

2022^[7]). En 2023, la tasa de desempleo aumentó al 7,3%, principalmente en las zonas urbanas (NIE, 2023^[8]), mientras que la informalidad se mantuvo relativamente estable en el 65,5%.

La pandemia de COVID-19 afectó significativamente a las PyMEs paraguayas, ya que aproximadamente el 47,5% experimentó una reducción de la capacidad de empleo, el 70% se enfrentó a una disminución de las ventas y el 68,6% recortó sus inversiones (Sánchez, Sanabria and Paredes, 2021^[9]). En respuesta, el gobierno implementó políticas, principalmente centradas en proporcionar apoyo crediticio a las PyMEs. A pesar del papel crucial desempeñado por el sector de las PyMEs, que emplea a cerca del 75% de la población económicamente activa y constituye el 97% de todas las empresas, se enfrenta a importantes retos de productividad (Sánchez, Sanabria and Paredes, 2021^[9])

Dimensión 1. Marco institucional

Paraguay ha establecido un marco institucional relativamente bien definido para la política de PyMEs desde 2012. Esto incluye una definición operativa de PyME, un mandato político claramente asignado y una práctica de planificación política a medio plazo. Sin embargo, se observan puntos débiles en la aplicación, el monitoreo y la evaluación de las políticas, así como en la coordinación de las políticas de lucha contra la informalidad laboral y empresarial, lo que se refleja en una puntuación de 3,69 en esta dimensión.

La definición de PyME, que puntúa 4, ha sido establecida por la Ley N° 4.457 de micro, pequeñas y medianas empresas, aprobada en 2012. Esta definición se basa en dos parámetros: el número de trabajadores y el total de ventas anuales, considerándose este último determinante en caso de duda.

El marco institucional para la política de PyME, definido por la Ley de PyME aprobada en 2012, asigna la política de PyME al *Ministerio de Industria y Comercio* (MIC). La ley establece un Viceministerio encargado de la elaboración, coordinación e implementación de la política PyME, así como el *Sistema Nacional de MIPyMEs* (SINAMYPIMES), con la misión de apoyar la elaboración de acciones de política para el desarrollo de las pequeñas empresas, facilitar la coordinación de políticas y promover el diálogo público-privado. La ley también define el alcance de la política para las PyMEs y encomienda al gobierno la elaboración de planes a medio plazo para el desarrollo de las PyMEs. El primer *Plan Estratégico MIPyMEs* abarcaba el periodo 2018-2023. Actualmente se encuentra en la fase final de elaboración un nuevo plan estratégico a medio plazo para el periodo 2024-2028.

El MIC es el responsable directo de la implementación de las políticas, trabajando en coordinación con otras instituciones relevantes en la materia. En 2022 comenzó la puesta en marcha del *Centro de Apoyos a Emprendedores* (CAE), seguido por el establecimiento de los *Centros de Desarrollo Empresarial* (SBDC) en 2023. Los CAE recibieron apoyo de fondos de cooperación técnica proporcionados por China Taiwán, mientras que los SBDC recibieron apoyo conjunto de China Taiwán y Estados Unidos. Esto se refleja en la puntuación de Paraguay para la subdimensión de Planificación estratégica, diseño de políticas y coordinación, que es de 3,70.

Además, la Ley de PyME de 2012 define canales para las consultas público-privadas (CPP), que se llevan a cabo en el marco de SINAMYPIMES. El principal evento relativo a las CPP es la reunión anual de SINAMYPIMES, en la que el Gobierno presenta iniciativas de apoyo a las PyMEs y escucha a los representantes de las asociaciones de PyMEs. Desde 2022, el Gobierno ha empezado a celebrar reuniones informales con las principales asociaciones de PyME, como FEDEMIPyME, y reuniones técnicas con un mayor número de organizaciones del sector privado. Paraguay obtiene una puntuación de 3,51 en la subdimensión de CPP.

A pesar de las medidas para reducir la informalidad laboral y empresarial, el sector informal en Paraguay sigue siendo amplio. Los datos de la *Encuesta Permanente de Hogares Continua* (EPHC) 2017-2021

indican que el trabajo informal representaba cerca del 65% del empleo total en 2021. El Plan Nacional de Desarrollo busca una reducción significativa del sector informal, con el objetivo de formalizar hasta el 90% de la economía para 2030. El principal objetivo es reducir el trabajo informal, y el Gobierno puso en marcha una estrategia de formalización laboral para 2018-2023. Se han logrado resultados positivos, reflejados en una puntuación de 3,53 para esta subdimensión; sin embargo, la coordinación política entre las instituciones que luchan contra la informalidad sigue siendo débil.

El camino a seguir

- Completar el proceso de elaboración y aprobación para poner en marcha el tercer plan estratégico para el desarrollo de las PyMEs. Garantizar que el plan incluya objetivos cuantificables y sujetos a plazos, junto con un apartado de monitoreo y evaluación del impacto del plan.
- Implicar a los representantes de las PyMEs en la elaboración y aplicación del plan. Establecer un marco formal para las consultas público-privadas, como la creación de un consejo consultivo de PyME dentro del *Sistema Nacional PyMEs*. Garantizar que en las consultas participen representantes de todos los tipos de empresas y tipologías de empresarios, incluidos los jóvenes y las mujeres empresarias, las empresas de nueva creación y las empresas situadas en zonas menos desarrolladas.
- Realizar una evaluación de las medidas implementadas hasta el momento para reducir la informalidad. Diseñar una estrategia integral para la reducción de la informalidad laboral y empresarial, incorporando los resultados del ejercicio de evaluación. Integrar el plan para reducir la informalidad en el próximo plan estratégico para el desarrollo de las PyMEs.

Dimensión 2. Entorno operativo y simplificación de procedimientos

Paraguay se encuentra actualmente en las fases iniciales del desarrollo de la simplificación legislativa y las reformas regulatorias, sentando las bases para mejorar su entorno normativo. Aunque persisten algunos retos, como la complejidad del proceso de creación de una empresa y los procedimientos de cumplimiento de impuestos, se han producido avances en la promoción de los servicios de administración electrónica para las PyMEs, lo que indica una trayectoria positiva en esta dimensión que obtiene una puntuación de 2,40. Aunque falta un plan global de reforma de la reglamentación y la aplicación del Análisis del Impacto Regulatorio (AIR) aún no se ha llevado a cabo, los esfuerzos del país demuestran un compromiso para racionalizar la reglamentación y fomentar un entorno más propicio para las empresas.

Paraguay obtiene una puntuación de 1,90 en la Simplificación legislativa y el AIR. El entorno operativo de las PyMEs en Paraguay se caracteriza por una combinación de normativas complejas y elevadas cargas administrativas. Además, el proceso de simplificación legislativa y reforma normativa se encuentra en una fase muy temprana, con menos del 25% de la legislación relacionada con la actividad empresarial revisada hasta la fecha. Actualmente, no existe ningún plan activo de simplificación legislativa y reforma reglamentaria, pero la *Federación de MyPEs* ha presentado propuestas y el Gobierno está elaborando un plan de reforma. No se aplica el AIR, pero el Gobierno está estudiando su introducción.

Crear una empresa en Paraguay es relativamente complejo. Esto se refleja en la puntuación de 2,54 de la subdimensión de Registro de empresas. Las características críticas incluyen el tiempo requerido (35 días) y el coste, que asciende al 52,2% de la renta media anual per cápita, mientras que el número de procedimientos es relativamente contenido (7 frente a una media de la región de América Latina y el Caribe de 8,1). El trámite que más tiempo consume está relacionado con el registro en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), un registro integral coordinado por el MIC. Según el informe *Doing Business 2020*, el registro en el SUACE tarda una media de 25 días. El elevado coste se debe a la necesidad de recurrir a servicios notariales y al nivel de las tasas que cobran las distintas administraciones que intervienen en el proceso de apertura de una empresa.

Las empresas reciben cuatro números de identificación Registro Único del Contribuyente (RUC); Registro Patronal; Registro de Empresa, y Registro PyME, pero el número RUC es el más relevante. Una empresa sin los números de RUC y Registro Patronal no se considera formal. Algunos trámites de registro pueden realizarse en línea, pero sólo para las Empresas por Acciones Simplificadas (EAS). La EAS es una nueva figura jurídica diseñada con un enfoque empresarial, que permite el ejercicio lícito de actividades lucrativas de forma organizada y ágil. La principal ventaja es que se tramita totalmente en línea y sin coste alguno. La constitución de la empresa se completa en un plazo máximo de 72 horas.

En otro orden de cosas, el llenado y pago de impuestos en Paraguay representa una operación relativamente compleja, aunque no significativamente peor que en muchos otros países de América Latina. Sin embargo, desde finales de 2018, se ha iniciado la primera etapa del Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional (SIFEN). Esto implicó un programa piloto en el que se seleccionaron 14 empresas para emitir las primeras facturas electrónicas. En la actualidad, más de 3.900 empresas ya emiten sus facturas electrónicamente.

A partir de 2019, se han implementado reformas fiscales en Paraguay, lo que ha dado lugar a una reducción del número de impuestos que gravan a las empresas privadas- unificación de varios impuestos. Las reformas también tenían como objetivo simplificar los procedimientos de declaración de impuestos e introducir un régimen fiscal simplificado para las PyMEs. Sin embargo, según la administración tributaria, no todas las PyMEs son conscientes de esta oportunidad. Paraguay obtiene una puntuación de 2,5 en la subdimensión Facilidad para cumplimentar los impuestos.

Finalmente, el desarrollo del gobierno digital en Paraguay se encuentra en una etapa intermedia, con un puntaje de 2.83. El país obtuvo un Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI) de 0,6332 sobre 1 y ocupó el puesto 94 de 193 países en la Encuesta de Gobierno Electrónico de la ONU 2022. El Plan Nacional TIC 2022 al 2030 traza las líneas estratégicas para la digitalización de la administración pública en Paraguay. El Ministerio de Tecnología, Información y Telecomunicaciones (MITIC) es responsable de coordinar la implementación del plan. Se ha creado una plataforma electrónica específica para prestar servicios a las PyMEs, lo que refleja el compromiso del Gobierno de impulsar las iniciativas digitales en la administración pública.

El camino a seguir

- Llevar a cabo una evaluación en profundidad de la calidad del entorno operativo de las PyMEs, seguida de la elaboración de una estrategia de simplificación legislativa y reforma normativa a medio plazo, en estrecha consulta con la *Federación de MyPEs*.
- Paralelamente, el gobierno debe planificar la aplicación del AIR en los nuevos actos legislativos y administrativos más relevantes. Para ello, debe designarse una institución pública que actúe como coordinadora y supervisora de las aplicaciones del AIR y crear un equipo de especialistas en la materia.
- Agilice los procedimientos de registro de empresas y reduzca los costes asociados.

Dimensión 3. Acceso al financiamiento

Paraguay obtiene una puntuación global de 3,12 en la dimensión Acceso al financiamiento, ligeramente por debajo de la media de los países de AL9 (3,25). También obtuvo una puntuación de 4,03 en la subdimensión Marco legal, regulatorio e institucional, superando la media regional (3,46). Esta elevada puntuación se debe principalmente a los avances en la regulación del mercado de valores y al desarrollo del registro de activos, así como a los buenos resultados en la ponderación de las garantías.

En cuanto al porcentaje de garantías exigido para los préstamos a las PyMEs a medio plazo, la regulación del país es mínima. El desarrollo normativo e institucional del registro de activos materiales e inmateriales

es medio. Aunque existe un catastro, todavía no es plenamente funcional y sólo es accesible a determinados grupos, con disponibilidad parcial en línea. El sistema de registro de garantías reales sobre bienes muebles es operativo, pero la titularidad de las prendas registradas no está documentada ni es accesible públicamente en línea.

Por otra parte, el desarrollo del marco jurídico para el acceso a la financiación está impulsado por las disposiciones gubernamentales en el mercado de valores. Existe un marco jurídico que regula el mercado de capitales para las PyMEs, incluida una sección separada en el mercado de valores para estas empresas de baja capitalización. Sin embargo, no existe ninguna estrategia para ayudar a las PyMEs a cumplir los requisitos de cotización.

Paraguay obtiene una puntuación de 4,15 en Diversificación de fuentes de financiamiento a empresas, por debajo de la media regional de 4,32. El país destaca por su Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), el banco de segundo piso del gobierno, que ofrece líneas de crédito para diversos fines, incluyendo capital de trabajo para exportaciones, aunque estos créditos no están diferenciados por tamaño de empresa. Además, Paraguay cuenta con la *Red de Inversiones y Exportaciones* (REDIEX), que proporciona fondos para cofinanciar a las empresas que desean exportar. En cuanto a esquemas garantizados, el país cuenta con el Fondo de Garantía del Paraguay (FOGAPY), destinado a otorgar garantías y reafianzar préstamos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiación para las PyMEs.

Sin embargo, Paraguay tiene oportunidades de mejora en lo que respecta a los sistemas de microfinanciación, ya que carece de un marco jurídico y los servicios de microfinanciación se han desarrollado principalmente como proyectos piloto e iniciativas autosostenibles. El país cuenta con legislación relacionada con sistemas de préstamos basados en activos (ABL), como la Ley 6542/2020 "De Factoring, Factura Negociable y Sistema Electrónico de Operaciones Garantizadas"; la Ley 1295/1998 "De Arrendamiento Financiero y Mercantil"; la Ley 215/1970 "De Almacenes Generales de Depósito", entre otras. En cuanto al crowdfunding, si bien se han propuesto proyectos e iniciativas desde 2018, aún no han sido presentados ni tratados como proyectos de ley en el Congreso Nacional.

Por otra parte, la dimensión de Educación financiera en Paraguay obtiene una puntuación de 2,45. El país cuenta con una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y un Plan Nacional de Educación Financiera, recientemente actualizados con el apoyo de CAF y en proceso de implementación, con foco prioritario en las PyMEs. Adicionalmente, se realizaron encuestas de capacidad financiera en colaboración con CAF en 2017 y 2022, en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

Por último, en la subdimensión de Procedimientos eficientes para hacer frente a la quiebra, Paraguay obtiene una puntuación de 1,83, lo que indica la necesidad de intensificar los esfuerzos para mejorar su marco normativo en este ámbito. Si bien el país cuenta con leyes y procedimientos para empresas que enfrentan insolvencia o quiebra, los mismos no cumplen con los estándares internacionales y tienen un bajo nivel de cumplimiento. Para las entidades autónomas y autárquicas y las empresas públicas, el Estado tiene responsabilidad subsidiaria; en estos casos, se dictará una ley especial para disolver y liquidar la entidad y, de ser el caso, se establecerán y regularán los procesos de reorganización y transformación en personas jurídicas regidas por las normas pertinentes del derecho privado, presentando ciertas limitaciones.

Aunque existe un registro oficial de quiebras y un registro de insolvencia crediticia, el acceso público al primero está restringido. Además, no existe un mecanismo automático para salir del registro de quiebras una vez obtenida la exoneración total, a diferencia del registro de listas negras de crédito cuando se liquidan las deudas. Tampoco existen sistemas de alerta temprana para identificar a las empresas en riesgo de insolvencia.

En cuanto a las operaciones garantizadas, no se ha identificado un marco jurídico, lo que indica la necesidad de mejorar en este ámbito. En cuanto a la priorización de los pagos de deudas tributarias en empresas en quiebra, se confirma que éstas tienen prioridad y pueden ser fraccionadas, como en el

caso de los impuestos sobre la renta. Sin embargo, no existen mecanismos específicos de apoyo con formación para las empresas que han pasado por procesos concursales. La creación de la Dirección General de Registros Públicos, que incluye el Registro de Prendas, proporciona un marco legal para el registro de garantías reales de prendas sobre bienes muebles. Sin embargo, en la práctica, este registro debería ser más transparente, accesible y menos costoso para las partes interesadas, lo que representa un área importante de mejora.

El camino a seguir

- Reforzar el catastro para que sea funcional, accesible al público y en línea, y promover que el registro de garantías reales sobre bienes muebles sea accesible y en línea.
- Promover una sección o bolsa separada para las PyMEs de pequeña capitalización.
- Desarrollar un marco jurídico para la microfinanciación, fomentando el desarrollo de iniciativas microfinancieras, más allá de los proyectos piloto que se han desarrollado en el pasado.
- Crear un marco regulador para fuentes alternativas de financiación empresarial, como la microfinanciación, o el funcionamiento de fondos de capital semilla, fondos ángel y fondos de capital riesgo.
- Realizar encuestas sobre la capacidad financiera de las PyMEs con el fin de disponer de información actualizada para el diseño de programas de educación financiera, así como diseñar y aplicar un sistema de monitoreo, control y evaluación tanto de las políticas como de los programas.
- Reforzar sus procedimientos de gestión de quiebras mediante la implantación de un registro oficial de quiebras de libre acceso al público y dotado de un mecanismo automático para eliminar a las empresas del registro cuando se resuelva la situación, en línea con las mejores prácticas internacionales. Implantar un sistema de alerta temprana para prevenir las quiebras.
- Diseñar programas de formación para segundas oportunidades, dirigidos a personas que han visto quebrar sus empresas.

Dimensión 4. Servicios de desarrollo de las PyMEs y compras pública

Paraguay debuta en el SME PI con una puntuación general de 3,59, frente a la media regional de 4,18. Los mejores resultados se registran en el ámbito de las compras públicas (4,60), y los más bajos en los servicios de desarrollo empresarial (SDE) (3,35) y los servicios de apoyo a emprendedores (3,17).

La prestación de servicios de desarrollo empresarial en Paraguay se enmarca en el primer Plan Estratégico PyME 2018-2023, que prioriza la promoción del emprendimiento, el desarrollo empresarial y la formalización de empresas. La agenda política más amplia de las PyMEs está dictada por la Ley de PyMEs de 2012 e implementada por el MIC y dentro del SINAMYPIES. Según la información proporcionada para esta evaluación, la estrategia de las PyMEs está vinculada a un plan de acción, pero este carece de objetivos cuantitativos y de resultados e impacto esperados. Además, el plan estratégico no se basa en un análisis exhaustivo de las necesidades y la demanda de SDE en todo el país. Además, aunque la prestación de SDE está financiada, la evaluación independiente indica que los recursos son insuficientes para las necesidades del país y carecen de programas específicos en áreas importantes como las empresas de alto crecimiento. La financiación de los SDE procede de una combinación de recursos públicos nacionales, bancos de desarrollo, iniciativas del sector privado y donantes internacionales (por ejemplo, la UE, USAID y China Taiwán).

El apoyo a las incubadoras de empresas también se enmarca en la cooperación internacional con Alemania y Uruguay para reforzar las capacidades institucionales de los proveedores de servicios. Además, el gobierno paraguayo pone en marcha programas como:

- Una plataforma de aprendizaje a distancia (PCD) desarrollada en colaboración con el Ministerio de Tecnología y Comunicaciones. La PCD ofrece a PyME y empresarios acceso a diversos cursos de formación sobre temas como gestión empresarial, marketing y tecnología.
- Centros de servicios tecnológicos y de innovación (CST) en los sectores textil, del calzado, alimentario y lácteo. Los CST facilitan a PyME y empresarios el acceso a asistencia técnica y formación sobre cómo utilizar nuevas tecnologías e innovaciones para mejorar su productividad.
- Centros de apoyo a las empresas (CAE) en territorios de triple hélice. Los CAE reúnen a instituciones públicas, privadas y académicas para ofrecer a PyME y empresarios información, formación y oportunidades de establecer contactos.

La contratación pública se rige por la nueva Ley 7021/2022, que sustituye a la anterior de 2003 y permite avances en "sostenibilidad, relación calidad-precio, economía circular, dinamización de sectores estratégicos, registro de proveedores y compradores, sanciones, cláusulas inhabilitantes y conflictos de intereses". La Dirección Nacional de Compras Públicas (DNCP), a través de su Instituto Técnico Superior (ITS) dicta cursos sobre la nueva Ley para funcionarios públicos, empresas y público en general. El artículo 27 de la Ley contiene el Programa Anual de Contrataciones (PAC), que enumera los bienes, servicios y obras que debe adquirir el Estado en un ejercicio fiscal. El PAC establece medidas para las PyMEs, como una reserva del 20% para las PyMEs, una preferencia para las PyMEs en los contratos pequeños, la posibilidad de abrir licitaciones exclusivamente para pequeñas empresas, etc. Además, según la *Open Contracting Partnership* (OCP), la DNCP está utilizando el aprendizaje automático para identificar las licitaciones que tienen más probabilidades de ser adjudicadas a empresas más pequeñas, publicar esas licitaciones en una sección "favorable a las pequeñas empresas" en un micrositio dedicado, y proporcionar ayuda a las PyMEs para navegar por el proceso de participación en la contratación. La Ley, sin embargo, no estipula sanciones ni medidas en caso de morosidad en la contratación pública.

El camino a seguir

En general, Paraguay muestra un sólido rendimiento en materia de contratación pública con una ley y un sistema modernos, pero se queda muy atrás en la prestación de servicios de apoyo a las PyMEs y los emprendedores. Para abordar estas áreas, Paraguay podría:

- Reforzar su enfoque estratégico hacia los SDE y los servicios para emprendedores y empresas de nueva creación, en particular mediante la realización de evaluaciones exhaustivas de los obstáculos y desafíos para las pequeñas empresas y el diseño de programas de SDE en consecuencia, así como la definición con mayor precisión de los objetivos cuantitativos de los servicios de apoyo y sus resultados esperados y la contribución al impacto.
- Poner en marcha programas para empresas innovadoras y de alto crecimiento y determinar las necesidades financieras de una gama más completa de SDE. Es positivo que el apoyo se financie con ayuda de donantes internacionales, pero hay que tener en cuenta la sostenibilidad a largo plazo de dicho modelo, ya que los SDE deberían acabar autofinanciándose mediante la provisión del sector privado.
- Seguir reforzando su sistema de contratación pública integrando medidas que garanticen el pago puntual de los contratos públicos y penalizaciones y sanciones por demora en los pagos.

Dimensión 5. Innovación y tecnología

Paraguay obtiene una puntuación global de 3,55 en la dimensión Innovación y tecnología. Su mejor desempeño proviene de la subdimensión Marco institucional, en la que el país obtiene una puntuación de 3,95.

La estrategia de innovación de Paraguay incluye disposiciones dirigidas a PyMEs y emprendedores, incluyendo, por ejemplo, la creación de un mecanismo público-privado para financiar start-ups innovadoras. El órgano rector de las políticas de ciencia, tecnología e innovación es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que está representado por diversas entidades de los sectores público, privado y académico. El CONACYT formula y propone políticas y estrategias al Gobierno nacional y gestiona varios programas de apoyo a la innovación, como el Programa de Innovación en Empresas Paraguayas (Proinnova) y el Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología (Prociencia).

La subdimensión con menor puntuación de Paraguay es Servicios de apoyo a la innovación, con 3,02 puntos. Esto se debe a una disponibilidad relativamente baja de infraestructuras clave para la innovación, como parques científicos y tecnológicos y aceleradores de empresas. Más positivamente, Paraguay puntúa alto en el componente de monitoreo y evaluación de la subdimensión de Servicios de apoyo a la innovación, y los esfuerzos previos del CONACYT para analizar el rendimiento de los servicios de apoyo a la innovación son dignos de elogio. Dicho esto, estas evaluaciones no parecen llevarse a cabo con un alto grado de regularidad, y las limitaciones metodológicas hacen que los impactos causales de los programas evaluados no puedan determinarse de forma fiable.

Las PyME disponen de ayudas directas a la financiación, que cubren los costes de proyectos de innovación individuales o colectivos, así como la incorporación de gestores de innovación. Los beneficiarios de estas iniciativas deben aportar al menos el 20% del coste del proyecto. A diferencia de la mayoría de los países de la región, Paraguay no cuenta con incentivos dentro del sistema fiscal para promover la investigación, el desarrollo y la innovación. También hay una ausencia de medidas del lado de la demanda para avivar la innovación, como la contratación pública para iniciativas de innovación. Paraguay tiene una puntuación de 3,69 en la subdimensión Financiación de la innovación.

El camino a seguir

Paraguay podría considerar lo siguiente para reforzar el apoyo a la innovación de las PyMEs:

- Introducir una gama más amplia de ayudas a la financiación de la innovación, por ejemplo, créditos fiscales a la I+D o sistemas de contratación pública para la innovación.
- Invertir en el fortalecimiento del sistema de incubadoras y aceleradoras de empresas, incluso mediante la creación de un programa público de aceleradoras.

Dimensión 6. Transformación productiva

Paraguay obtiene una puntuación de 2,63 en la dimensión Transformación productiva. Si bien demuestra notables esfuerzos en la subdimensión de Estrategias para mejorar la productividad (3,24), su desempeño en la subdimensión de Políticas para mejorar las aglomeraciones productivas y en la de Integración en las Cadenas Globales de Valor (CGV) repercute en la puntuación global, poniendo de manifiesto áreas de mejora.

Como se presenta en la subdimensión Marco institucional, Paraguay cuenta con el Plan Estratégico PyME 2018-2023. Al momento de escribir esta evaluación, se encuentra en la fase final del plan para 2024. Sin embargo, al igual que los planes de otros países latinoamericanos evaluados, este plan enfrenta desafíos ya que en su mayoría constituye un conjunto de acciones sin metas específicas, objetivos cuantificables

en el tiempo ni presupuesto asignado. Por lo tanto, el nuevo plan representa una oportunidad para establecer objetivos ambiciosos para el próximo periodo, junto con medidas de monitoreo y evaluación útiles para valorar su impacto.

Adicionalmente, Paraguay cuenta con el Plan Nacional de Empleo 2022-2026, enfocado en aumentar la empleabilidad y la productividad laboral en su segundo eje, impactando en las PyMEs. El Programa de Competitividad para PyMEs, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y operado por el MIC - Viceministerio de PyMEs, opera a través de convocatorias con el objetivo de mejorar la productividad de las PyMEs. El programa *MiPyMEs Compite*, una iniciativa de cooperación de la Unión Europea apoya a las PyMEs en la mejora de su competitividad a través de la calidad, la innovación y la gestión ambiental responsable.

Paraguay obtiene una puntuación de 2,33 en la subdimensión de Medidas de mejorar las aglomeraciones productivas, lo que refleja su incipiente desarrollo en este ámbito. Actualmente, no existe ninguna política pública que promueva o incentive la formación de aglomeraciones productivas. Sin embargo, el país está colaborando con organizaciones como el SELA para explorar los beneficios potenciales de las agrupaciones productivas para las PyMEs en el marco del proyecto de Articulación Productiva para PyME.

En cuanto a los parques industriales, la Ley No. 4903/2013 de Parques Industriales incluye disposiciones para promover y otorgar beneficios a los parques industriales, incluidos los parques científicos y tecnológicos. CONACYT otorga incentivos a través de uno de los instrumentos disponibles bajo Proinnova.

Otra área de mejora en Paraguay es el fomento de la integración de las PyMEs en las cadenas globales de valor (2.40). Si bien el Viceministerio de PyMEs promueve la participación en rondas de negocios y la vinculación con grandes empresas con fines de proveeduría, actualmente no existe un programa gubernamental que apoye específicamente la integración de las PyMEs a las cadenas globales de valor.

El camino a seguir

- Continuar evaluando los beneficios y oportunidades asociados a la implementación de medidas de fomento de la asociatividad productiva para PyMEs y delinear medidas considerando las mejores prácticas de otros países latinoamericanos.
- Utilizar los programas de desarrollo de proveedores para promover los vínculos comerciales entre las PyMEs locales y las empresas multinacionales, con vistas a aumentar la participación de las PyMEs en las cadenas globales de valor.

Dimensión 7. Acceso al mercado e internacionalización de las PyMEs

En conjunto, Paraguay obtuvo una puntuación de 3,66 en la dimensión evaluada, situándose por debajo de la media. En la subdimensión de Programas de apoyo a la internacionalización, obtuvo una puntuación de 4,22. Según la Ley 4457/2012, el Viceministerio de PyMEs del MIC es el órgano rector de los programas dirigidos a las PyMEs. La activación en 2021 de la Dirección General de Información Internacionalización dentro del Viceministerio de PyMEs ha permitido enfocar las actividades de internacionalización.

El MIC ofrece en su página web una sección dedicada a la internacionalización de las PyMEs, en la que se ofrece asesoramiento técnico, formación, información sobre comercio exterior y enlaces a programas e instituciones asociadas. Entre las asociaciones, destaca la colaboración con DHL Express en el Programa *PyMEXPORTA*, que facilita el proceso de exportación.

REDIEX promueve las inversiones locales y extranjeras, apoya las exportaciones, impulsa la Marca País Paraguay y ofrece servicios como el diagnóstico de exportadores y el diseño de proyectos de cofinanciamiento. Adicionalmente, Paraguay y el BID firmaron el Convenio de Préstamo No. 3865 OC-PR en julio de 2017 para el "Proyecto de Apoyo a Servicios de Desarrollo Empresarial para Empresas Exportadoras Paraguayas", con el objetivo de incrementar y diversificar las exportaciones mediante la provisión de servicios de desarrollo empresarial y financiamiento a empresas exportadoras.

El programa *Exporta Fácil* simplifica el proceso de exportación de las PyMEs mediante envíos postales, reduciendo los trámites burocráticos y los costes logísticos. Además, plataformas como ParaguayExporta facilitan la internacionalización y la promoción de las exportaciones. Estas iniciativas tienen como objetivo promover la internacionalización de las PyMEs paraguayas, facilitando su acceso a los mercados internacionales y fortaleciendo su competitividad global.

En la subdimensión de Facilitación del comercio, Paraguay obtuvo una puntuación de 3,32. El país ofrece guías y asesoramiento a las PyMEs exportadoras, como el documento "Reloj del Exportador" elaborado por el MIC - REDIEX, en el que se detallan los 12 pasos para exportar. También proporciona herramientas como el "Diagnóstico del Exportador" para evaluar la capacidad exportadora de las empresas. Un primer paso es registrarse como exportador en la Ventanilla Única de Exportación (VUE), una iniciativa del MIC para facilitar los procesos de exportación.

El *Comité Nacional de Facilitación del Comercio* (CNFC), creado por el Decreto nº 7102/17, reúne a 27 instituciones del sector público y 17 instituciones del sector privado para aplicar medidas de facilitación del comercio en consonancia con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Paraguay ha establecido acuerdos para facilitar el comercio, como la Carta de Intención con el Gobierno de China Taiwán para reforzar la capacidad del Sistema de Orientación a las PyMEs. Además, el Acuerdo Comercial con Chile y el Acuerdo de Facilitación del Comercio del Mercosur promueven la cooperación y el desarrollo económico, especialmente para los empresarios y las PyMEs.

El servicio de aduanas de Paraguay promueve el comercio seguro y fácil a través del Programa de Operador Económico Autorizado (OEA), que busca certificar a las empresas que cumplen las normas de seguridad y transparencia en sus operaciones. Sin embargo, hasta la fecha, ninguna PyME ha obtenido el estatus de Operador Autorizado.

A pesar de estos esfuerzos, Paraguay sigue enfrentándose a retos en la facilitación del comercio, mostrando un rendimiento por debajo de la media regional en los Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC) de la OCDE, como la disponibilidad de información (PRY: 0,905; ALC: 1,467) y los aranceles y cargas (PRY: 0,923; ALC: 1,526).

En la subdimensión de Comercio electrónico, Paraguay alcanza una puntuación de 3,72. La regulación del comercio electrónico está respaldada por la Ley No. 4868/2021, que establece normas para las transacciones electrónicas y designa al MIC como autoridad de aplicación.

En 2018, se firmó un contrato de préstamo por valor de 130 millones USD para el "Programa de Apoyo a la Agenda Digital", liderado por el *Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación* (MITIC), cuyo objetivo es mejorar la competitividad económica y la calidad de los servicios públicos mediante inversiones en tecnologías de la información.

En 2022, MITIC lanzó el programa "+digitales: Extensionismo Digital para MIPES", con el apoyo del BID y Koga Impact Lab, para promover la transformación digital de las PyMEs a través de asistencia técnica y financiación de servicios digitales. Además, el MIC se sumó al Plan de Digitalización Kolau para digitalizar 30.000 PyMEs en tres años, ofreciendo formación y acceso a una plataforma gratuita de creación de páginas web, plan que concluyó en 2022. Recientemente, en abril de 2022, el MIC y CAPACE firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación para formar a las PyMEs en comercio electrónico y realizar actividades conjuntas de investigación y publicación en este campo.

En la subdimensión de Normas de calidad, Paraguay obtuvo una puntuación de 4,31. El país cuenta con el Organismo Nacional de Normalización (ONN), encargado de desarrollar, promover y difundir normas útiles para la comunidad, de acuerdo con criterios internacionales reconocidos. Este organismo representa oficialmente a Paraguay en los organismos internacionales y regionales de normalización.

Dentro del Plan Estratégico para las PyMEs, se promueven como objetivos transversales la calidad, la innovación y el desarrollo tecnológico de las PyMEs. Se han establecido metas específicas para incrementar los niveles de calidad, establecer una Política de Calidad para las PyMEs, incorporar criterios de calidad en la oferta turística y artesanal, desarrollar Centros de Certificación de Calidad y formar a las PyMEs en prácticas de calidad.

En 2016, se publicó la Norma Paraguaya como modelo de gestión para las PyMEs. Además, el Programa *MiPyME Compite*, financiado por la Unión Europea, se centra en apoyar a las PyMEs para mejorar su competitividad a través de la calidad, la innovación y la gestión ambiental responsable, beneficiando a 365 PyMEs hasta 2023. Sin embargo, sigue sin haber un apartado específico para programas e iniciativas políticas que cumplan las normas internacionales de calidad.

Por último, en la subdimensión de Beneficios de la integración regional, Paraguay obtuvo una puntuación de 1,81. Como miembro del Mercosur, el país se beneficia de iniciativas destinadas a fortalecer las pequeñas y medianas empresas. También aprovecha los acuerdos comerciales del bloque con países y regiones como Singapur, la Comisión Económica Euroasiática, Egipto y otros, así como los acuerdos con los Estados Asociados. En reuniones regionales, como el Encuentro de Pymes del Mercosur en mayo de 2018, se discute la importancia de la transparencia y la facilitación del comercio para la internacionalización de las PyMEs, así como la necesidad de mantener una posición común en temas relacionados con las PyMEs en las negociaciones internacionales, como se evidencia en el Acuerdo con la Unión Europea.

El camino a seguir

- Poner en marcha programas que maximicen los beneficios de la integración subregional, a través de la cooperación y la coordinación entre países; así como mejorar los canales de comunicación con las PyMEs sobre estos beneficios.
- Proporcionar a las PyMEs más información y apoyo sobre los requisitos, procedimientos y procesos para facilitar las exportaciones y su monitoreo.
- Aumentar la participación de las PyMEs en la formación sobre el uso de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, así como de los OEA y otros programas de facilitación del comercio.
- Mejorar los mecanismos de cumplimiento, monitoreo y evaluación de las normas para las actividades de comercio electrónico, así como los programas destinados a su crecimiento.

Dimensión 8. Digitalización

Paraguay obtiene una puntuación global de 3,96 en la dimensión Digitalización, siendo la subdimensión Estrategia nacional de digitalización la más destacada, con una puntuación de 4,80. Sirviendo como la piedra angular de las iniciativas de transformación digital del país, la Estrategia Nacional de Digitalización de Paraguay se rige por el Comité de Coordinación e Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico, establecido a través de la Ley N ° 6.207/2018 y el Decreto N ° 2145/2019. Esta estrategia se despliega como una hoja de ruta integral que tiene como eje central el ambicioso Plan Nacional de TIC 2022-2030. Los objetivos claros delineados en este plan abarcan la digitalización de todos los procedimientos estatales, el logro del 100% de interoperabilidad entre las entidades gubernamentales y la digitalización de los servicios en municipios y gobernaciones. El progreso se supervisa sistemáticamente mediante

informes anuales que tienen en cuenta diversos factores demográficos y geográficos, garantizando que Paraguay avance constantemente hacia sus aspiraciones digitales.

La dedicación de Paraguay a la inclusión digital es evidente a través de su Estrategia Nacional de Conectividad (ENCONEC). Esta estrategia, que aspira a alcanzar una cobertura de banda ancha del 100% tanto en zonas urbanas como rurales, pretende conectar todos los hogares e instituciones educativas a Internet de banda ancha. Las consultas periódicas a las múltiples partes interesadas, en las que participan los operadores de redes y las autoridades reguladoras, garantizan un enfoque global de la conectividad. El compromiso de Paraguay de mejorar su capacidad de conectividad internacional subraya aún más su ambición de convertirse en un actor global conectado digitalmente. A pesar de ello, Paraguay recibe una puntuación de 3,72 en la subdimensión Conectividad de banda ancha.

Las Competencias digitales constituyen la subdimensión con menor puntuación de Paraguay, con una puntuación de 3,36. Aunque no están explícitamente integradas en el currículo nacional, la formación en competencias digitales se imparte en varios niveles educativos. Las iniciativas para fortalecer estas habilidades abarcan programas de capacitación docente, mejoras en la educación técnica y capacitación especializada en TI para ciudadanos y funcionarios públicos. Además, se están realizando esfuerzos para promover la alfabetización digital entre los ciudadanos de todos los grupos de edad, lo que significa el compromiso de Paraguay para empoderar a su población con las habilidades esenciales necesarias para prosperar en la era digital.

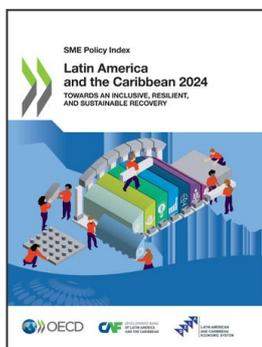
El camino a seguir

Paraguay podría considerar lo siguiente para reforzar el apoyo a la digitalización de las PyMEs:

- Reforzar el panorama de competencias digitales de Paraguay mediante la implementación de una política integral de competencias digitales. Hacer hincapié en la integración de las competencias digitales en la educación formal, ampliando las iniciativas de los planes de estudio escolares a los programas de educación de adultos.
- Establecer programas de formación específicos para las PyMEs, incorporando recursos en línea y talleres.

Referencias

- CBP (2023), *Informe de Política Monetaria*, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-politica-monetaria-marzo-2023-i1386>. [20]
- CBP (2023), *Informe de Política Monetaria*, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-politica-monetaria-diciembre-2023-i1425>. [22]
- CBP (2022), *Informe de Inflación (IPC)*, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>. [13]
- CBP (2021), *Informe de Inflación (IPC)*, <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>. [16]
- FIS (2023), *The Global Payment Report 2023*, https://www.fisglobal.com/-/media/fisglobal/files/campaigns/global-payments%20report/FIS_TheGlobalPaymentsReport_2023.pdf. [14]
- Ministry of Finance Paraguay (2023), *Informe de las Finanzas Públicas de la República Paraguaya*, https://economia.gov.py/application/files/2816/9895/3279/PGN_2023.pdf. [21]
- NIE (2023), *Boletín Trimestral de Empleo. EPHC 3er trimestre 2023*, https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/235/Bolet%20C3%ADn%20Trimestral_EPHC_3er%20Trim%202023.pdf. [4]
- NIE (2022), *La ocupación informal se ubicó en el 63% en el año 2022*, <https://www.ine.gov.py/noticias/1632/la-ocupacion-informal-se-ubico-en-el-63-en-el-ano-2022>. [5]
- NIE (2022), *Tasa de desocupación disminuyó en el 4º trimestre del año 2022*, <https://www.ine.gov.py/noticias/1480/tasa-de-desocupacion-disminuyo-en-el-4-trimestre-del-ano-2022#:~:text=En%20relaci%C3%B3n%20al%20mismo%20periodo,entre%20mujeres%20del%20%C3%A1rea%20urbana>. [3]
- OECD (2024), *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69a0c310-en>. [12]
- OECD (2018), *Multi-dimensional Review of Paraguay Volume 1. Initial Assessment*, https://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Paraguay_Vol_1_Overview_En.pdf. [23]
- Sánchez, E., D. Sanabria and J. Paredes (2021), *Impacto Económico de la Crisis COVID-19 Sobre las MIPYMES en Paraguay*, Universidad Nacional de Asunción, FAEDPYME. [17]
- STPDES (2020), *MiPyMEs, una de las prioritarias para la reactivación económica ante COVID-19*, <https://www.stp.gov.py/v1/miPyMEs-una-de-las-prioritarias-para-la-reactivacion-economica-ante-covid-19/>. [10]
- World Bank (2022), *Paraguay overview*, <https://www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview> (accessed on 12 March 2024). [8]



From:

SME Policy Index: Latin America and the Caribbean 2024

Towards an Inclusive, Resilient, and Sustainable Recovery

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/ba028c1d-en>

Please cite this chapter as:

OECD/CAF Development Bank of Latin America/SELA Latin American and Caribbean Economic System (2024), "Paraguay", in *SME Policy Index: Latin America and the Caribbean 2024: Towards an Inclusive, Resilient, and Sustainable Recovery*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/100c166a-es>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.