

Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de Paraguay Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones

MENSAJES PRINCIPALES



Estudio Multidimensional de Paraguay

Volumen 2. Análisis detallado y
recomendaciones

Mensajes Principales

Resumen ejecutivo

Tras lograr un sólido crecimiento y un considerable grado de estabilidad macroeconómica en los últimos 15 años, Paraguay va camino de ser no sólo un país más próspero, sino también más inclusivo en 2030. Para materializar sus ambiciones de desarrollo, el país ha de superar múltiples limitaciones. En concreto, impulsar una transformación estructural le permitirá movilizar nuevas fuentes de crecimiento. Asimismo, Paraguay deberá fortalecer su capacidad de promover inclusión y desarrollo social.

La reducción de la pobreza avanza a buen ritmo: la pobreza extrema pasó del 12% al 4% entre 2010 y 2017, un ritmo que sitúa al país en vías de erradicar la pobreza extrema para 2030. También se estrechan con rapidez las brechas en el acceso a la electricidad, a unas redes de saneamiento de mayor calidad y a Internet. Los progresos en materia de desigualdad han sido más lentos. En Paraguay, el sistema fiscal y de prestaciones sociales contribuye a la reducción de la pobreza, pero sólo ha recortado la desigualdad en menos de un 2%, una cifra baja para los parámetros de la región y los países de la OCDE.

Paraguay emprenderá un desarrollo más inclusivo al impulsar una actuación coordinada que incremente la capacidad redistributiva del Estado, mejore la prestación de servicios públicos como la sanidad y la educación, y promueva medidas para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. La capacidad del sistema de protección social del país de remediar vulnerabilidades, elevar el nivel de vida y mejorar el sistema de educación y formación, de forma que proporcione a los ciudadanos las competencias necesarias, será un factor esencial para lograr este cambio en el desarrollo de Paraguay.

Conseguir protección social para todos los paraguayos

Pese a éxitos considerables, el sistema de protección social de Paraguay está muy fragmentado y presenta un alcance limitado. De hecho, sólo un 21% de la población ocupada cotiza a la seguridad social. Ante el elevado grado de trabajo informal, Paraguay ha ampliado los programas de asistencia social dirigidos a los más necesitados, creando un programa bien diseñado de transferencias monetarias para las familias pobres. El sistema de pensiones sociales cubre a casi la mitad de los paraguayos mayores de 64 años que cobran pensión. Con eso y con todo, los principales programas de asistencia social dan cobertura a menos del 30% de los hogares en situación de pobreza.

Garantizar que todos los paraguayos reciban una protección social adecuada pasa por ampliar el alcance de la seguridad social y de la asistencia social. La incorporación de los trabajadores autónomos al sistema de seguridad social es indispensable para la coherencia y sostenibilidad del sistema, y requiere ajustes que tengan en cuenta sus circunstancias. Los principales programas de asistencia social dirigidos a familias pobres y a la tercera edad han de ampliarse considerablemente si han de llegar a su población objetivo.

Una multiplicidad de organismos y programas procuran protección social, en detrimento de su eficiencia y sinergias. Para lograr una acción pública más eficiente, Paraguay debe establecer un sistema integrado de protección social, reconsiderando su gobernanza a fin de dotarlo de un liderazgo firme y mecanismos eficaces de coordinación. Los elementos básicos esenciales, como un registro único de beneficiarios, un sistema unificado de identificación de beneficiarios de asistencia social y un cuadro de apoyo a la planificación y supervisión, deben reforzarse e integrarse. Los sistemas de pensiones contributivas y no

contributivas han de integrarse en un único sistema multi-pilar y someterse a supervisión reforzada. A corto plazo se precisarán reformas paramétricas de determinados regímenes del sistema de pensiones para asegurar la sostenibilidad financiera, mejorar su efectividad y fortalecer su progresividad.

La prestación universal de servicios de salud requiere una reforma al sistema

En plena transición epidemiológica y demográfica, Paraguay afronta una doble carga sanitaria: las enfermedades no transmisibles aumentan, mientras persisten los problemas derivados de enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales. Gracias al desarrollo de unidades de atención primaria y a la eliminación de tasas a los usuarios, Paraguay ha facilitado enormemente el acceso a la asistencia sanitaria. La población con acceso a asistencia sanitaria cualificada pasó de poco más de la mitad de la población en 2003 a más de tres cuartas partes en 2016. En cambio, la cobertura del seguro de salud ha avanzado poco y permanece en niveles bajos, del 26%. En consecuencia, el gasto directo de los usuarios es alto y muchos paraguayos están expuestos al empobrecimiento como consecuencia de gastos médicos. Para mejorar eficazmente la salud de la mayoría de los paraguayos es preciso desplegar medidas adicionales dirigidas a generalizar la atención preventiva, elevar la calidad y garantizar la continuidad de la asistencia sanitaria.

Para ofrecer una asistencia sanitaria de calidad a todos los paraguayos, el sistema de salud ha de superar su elevada fragmentación y deficiente administración. La seguridad social cubre aproximadamente al 20% de la población, y una serie de planes públicos y privados dispersos proporciona cobertura a otro 8%. El resto de la población tiene acceso al servicio nacional sanitario del Ministerio de Salud. La fragmentación produce grandes desigualdades en disponibilidad de recursos y limita la agrupación de fondos y riesgos. Es preciso emprender un diálogo nacional que determine el rumbo hacia una visión de futuro del sistema de salud. Partiendo de los actuales esfuerzos por desarrollar redes de salud en torno a la atención primaria, Paraguay ha de crear condiciones que propicien un sistema de salud más integrado, generalizando los acuerdos interinstitucionales, avanzando en la separación de las funciones de compras y prestación de servicios, y creando en el sistema sanitario las instituciones públicas necesarias. En lo que atañe a la financiación, Paraguay ha de estudiar formas de canalizar el gasto directo de los usuarios hacia regímenes de prepago obligatorios. Para cumplir su compromiso de proporcionar cobertura sanitaria universal, el país necesita ampliar el servicio de salud y la cobertura del seguro, así como aumentar la protección económica. Establecer un conjunto bien definido de prestaciones sanitarias garantizadas contribuiría a lograr este objetivo.

Reformar el sistema de educación y competencias para promover la inclusión y mejorar la transición de la escuela al trabajo

En Paraguay el acceso a la educación se ha ampliado considerablemente y la educación primaria es casi universal. Pero persisten retos, en particular en la provisión de educación inicial y en el aumento de las tasas de finalización: un 10% de los adolescentes de 14 años no asiste a la escuela, cifra que aumenta al 28% entre los jóvenes de 17 años. La situación socioeconómica y la ubicación geográfica siguen siendo factores muy determinantes de la finalización de la educación secundaria, lo que perpetúa desigualdades. La calidad del sistema educativo continúa siendo un desafío fundamental, pues más de un tercio de los estudiantes puntúa en el nivel de competencia inferior en las evaluaciones nacionales. Unos resultados de aprendizaje mediocres y la escasa pertinencia de las competencias enseñadas complican la transición al mercado de trabajo, especialmente en el caso de quienes

proceden de entornos desfavorecidos. En efecto, un 80% de quienes no terminan la educación secundaria alta tiene un empleo informal y seis de cada diez jóvenes de hogares en situación de extrema pobreza ni trabajan, ni estudian ni siguen una formación a los 29 años de edad.

Transformar el sistema educativo y de competencias de Paraguay es crucial para promover la inclusión y el acceso a empleos de mayor calidad, así como para alcanzar los objetivos de desarrollo de Paraguay. La propuesta actual de diseñar un Plan Nacional de Transformación Educativa para 2030 refleja la dimensión del desafío y la determinación de transformar el sistema educativo en un factor de inclusión. Este renovado impulso reformista comprendería cinco elementos clave. En primer lugar, es preciso continuar con las medidas dirigidas a ampliar la cobertura educativa y fomentar la finalización de los estudios, favoreciendo el acceso a la escuela en zonas remotas y entre los menos favorecidos, y adoptando políticas que favorezcan permanecer en la escuela y finalizar los estudios, de forma que se eviten repeticiones de curso y abandonos. En segundo lugar, las políticas destinadas a impulsar los resultados del aprendizaje han de centrarse en los profesores, reconfigurando su formación y sus trayectorias profesionales, en los recursos educativos y en la gestión de las escuelas. Mejorar los datos sobre los resultados del aprendizaje es crucial para informar la formulación de políticas en este ámbito. En tercer lugar, la educación será más pertinente si se reforma el currículo de educación secundaria para favorecer la incorporación al mercado laboral y sentar las bases para acceder a la educación superior. En cuarto lugar, introducir un sistema integrado de educación y de formación técnica y profesional favorecerá una buena transición del mundo de la escuela al del trabajo, donde la participación de las partes interesadas, incluidos los educadores, el sector privado y los sindicatos, será fundamental. Finalmente, las políticas para mejorar el ajuste entre la demanda y la oferta deberían fortalecer los mecanismos de información, capacitación, intermediación y anticipación de habilidades.

Esta publicación ha sido producida con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la OCDE y de ninguna manera puede considerarse que refleja las opiniones de la Unión Europea.

Capítulo 1. Perspectiva general y recomendaciones para alcanzar las ambiciones de desarrollo de Paraguay

Paraguay ha registrado un fuerte crecimiento desde principios de la década del 2000 y se ha comprometido a emprender una senda de desarrollo más inclusivo, eficiente y transparente. Para lograr este desarrollo sostenible e inclusivo, y hacer realidad su visión a 2030, Paraguay tendrá que superar dos retos fundamentales: reforzar las fuentes del crecimiento económico, impulsando una transformación estructural, y conseguir un desarrollo más inclusivo. El Estudio Multidimensional de Paraguay se propone apoyar al país en la consecución de sus objetivos de desarrollo. El segundo volumen ofrece un análisis a profundidad y recomendaciones de política en tres ámbitos clave a fin de compartir mejor los beneficios del desarrollo: educación, protección social y salud. Este capítulo ofrece una descripción general del análisis recogido en el informe, las principales conclusiones y sus repercusiones en la política de desarrollo de Paraguay. Expone, asimismo, posibles escenarios futuros y sus repercusiones en las prioridades y perspectivas de desarrollo del país.

Tras lograr un considerable grado de estabilidad macroeconómica y superar la crisis económica e institucional que asedió al país en la década de 1990, Paraguay va camino de ser no sólo un país más próspero, sino también más inclusivo en 2030. El crecimiento económico ha sido robusto, superando el promedio de la región pese a las dificultades por las que atraviesan algunos de sus vecinos y principales socios comerciales. De la mano con el desarrollo de programas sociales emblemáticos, el crecimiento económico ha contribuido a que muchos paraguayos salieran de la pobreza después del cambio de siglo. Los resultados en cuanto a bienestar han mejorado en una serie de ámbitos, como el acceso a los servicios de salud o los niveles educativos.

En el pasado, la senda de desarrollo de Paraguay ha sacado provecho de su vasta riqueza natural. El crecimiento se ha basado en agricultura mecanizada altamente productiva y ganadería extensiva. La producción de electricidad limpia de las dos presas binacionales y las ganancias que éstas producen no solo generaron ingresos, sino que también brindaron margen de maniobra.

Un modelo de desarrollo dependiente de la explotación de recursos naturales presenta limitaciones en términos de inclusión social y sostenibilidad. En Paraguay, en donde la propiedad de los factores de producción —especialmente la tierra— está concentrada, la dependencia de la agricultura genera desigualdad en la distribución primaria de los ingresos. También provoca desigualdades en la distribución territorial de las oportunidades y una fuerte presión sobre los recursos medioambientales (OCDE, 2018).

Paraguay ha fijado el rumbo hacia un futuro mejor. Las aspiraciones de futuro del país se recogen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para 2030 titulado “Construyendo el Paraguay de 2030”. El PND emprende un camino que conlleva dos transformaciones clave: pasar de una economía basada en los recursos naturales a una economía basada en el conocimiento, y pasar de una sociedad desigual a una sociedad sin pobreza extrema que ofrezca oportunidades iguales para todos (Gobierno Nacional de Paraguay, 2014).

El Estudio Multidimensional de País (EMDP) se propone apoyar a Paraguay en la consecución de sus objetivos de desarrollo. En el volumen I del estudio (OCDE, 2018) se evalúa el proceso de desarrollo del país, sobre la base de un análisis comparativo de los resultados de desarrollo. Se han identificado dos limitaciones clave al respecto. Por una parte, es necesario promover una transformación estructural para movilizar nuevas fuentes de crecimiento, resolviendo carencias en infraestructuras, reforzando la educación y las competencias y continuando los esfuerzos para fortalecer la gobernanza. Por otra parte, el país necesita aumentar la capacidad del Estado para promover el desarrollo y la inclusión social. Esto requiere encontrar soluciones al empleo informal y a la fragmentación de la protección social, introducir nuevas fuentes para financiar el desarrollo y territorializar las políticas de desarrollo.

Este segundo volumen del EMDP de Paraguay se centra en tres áreas clave que requieren reformas a fin de hacer más inclusiva la senda de desarrollo del país. El estudio proporciona un análisis detallado de los avances del país en protección social, sanidad y educación, y formula recomendaciones de políticas que ayudarán al país a alcanzar sus ambiciosos objetivos en estos ámbitos. El capítulo comienza por un examen de los avances logrados por Paraguay hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que en gran medida están en consonancia con el PND. A continuación, se ofrece un resumen de las conclusiones y recomendaciones de política para cada uno de los capítulos restantes del volumen.

Avances y retos en la senda de desarrollo de Paraguay

Paraguay ha avanzado hacia los ODS, aunque en algunos casos a un ritmo inferior al necesario para lograr los objetivos

Paraguay ha conseguido grandes avances en ciertas dimensiones clave del desarrollo, pero en otras progresa más lentamente. El Gráfico 1.1 muestra el progreso logrado desde 2005 en cada uno de los 17 ODS, salvo en vida marítima. Los indicadores se eligieron de acuerdo con el cuadro de indicadores de ODS (cuando estaban disponibles) y los objetivos corresponden con los objetivos nacionales, o a los internacionales en caso de que los nacionales no se hayan fijado explícitamente.

En cuanto a la lucha contra la pobreza, tanto el crecimiento de los salarios como la ampliación de los programas de reducción de la pobreza contribuyeron a disminuirla a un ritmo que sitúa al país en el camino adecuado para lograr erradicar la pobreza extrema en 2030. El progreso fue también importante a la hora de estrechar la brecha en el acceso a ciertos servicios públicos clave. El acceso a la electricidad, que ya era alto, es ahora casi universal y se ha avanzado bastante en generalizar el acceso a las redes de saneamiento. El acceso a internet también se ha extendido rápidamente, incrementando las oportunidades de una mejor prestación de servicios públicos.

Pese al progreso en infraestructura social, la infraestructura de transporte sigue siendo un obstáculo significativo, como se señala en el volumen 1 del estudio (OCDE, 2018). Paraguay ha realizado esfuerzos significativos para aumentar la inversión pública en infraestructura de transporte, pero aún no ha conseguido movilizar inversión privada. La creación de un sistema nacional de inversión pública ha fijado las condiciones que permiten evaluar y valorar mejor los proyectos, y en 2013 se establecieron nuevos marcos para proyectos público-privados. Aun así, se requieren esfuerzos adicionales para que los proyectos de infraestructura reflejen plenamente las prioridades de desarrollo del país.

Lograr una senda de desarrollo más inclusiva sigue siendo un reto importante que exige una actuación política decidida

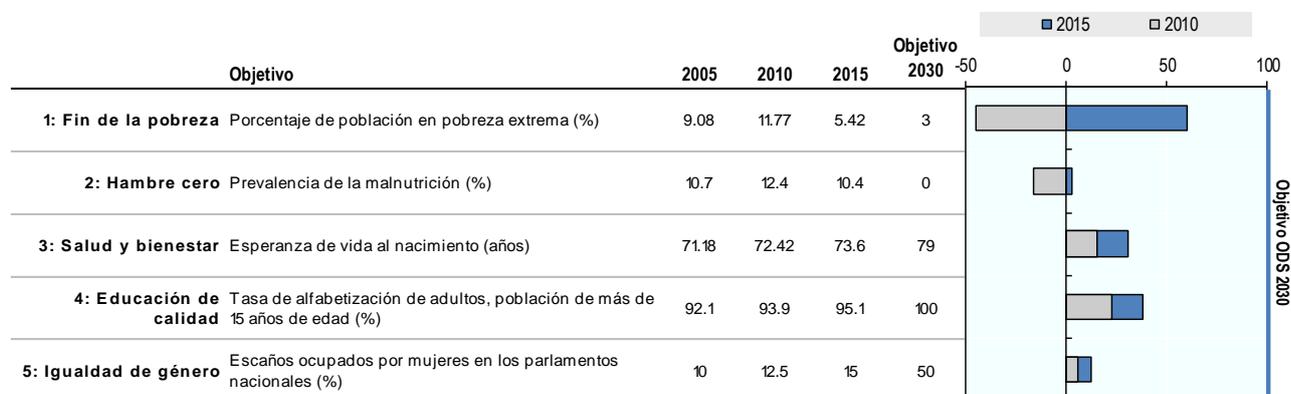
En los distintos ámbitos, si bien se ha progresado en combatir la exclusión, la disminución de la desigualdad ha resultado más dificultosa. Aunque la desigualdad de los ingresos ha decrecido, sigue siendo elevada en comparación con el resto de la región y con los países de la OCDE. Además, los principales factores de desigualdad han evolucionado lentamente; como es el caso de los indicadores que miden la calidad del empleo, en particular, la difusión del trabajo asalariado y el empleo informal.

Un desarrollo más inclusivo exige abordar desde ya las desigualdades. En Paraguay, el sistema fiscal y de prestaciones sociales contribuye a reducir la pobreza; sin embargo, la reducción de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, ha sido inferior al 2% (OCDE, 2018). Esto sitúa al país entre los de menor grado de redistribución de la región. La capacidad del Estado paraguayo de redistribuir los ingresos es muy inferior a la de los países de la OCDE. Teniendo en cuenta los bajos niveles de gasto público, la reforma de la capacidad de redistribución podría incidir tanto en el lado del ingreso como del gasto. Entre los países de la OCDE, el grueso de la redistribución tiene lugar por el lado del gasto. En Paraguay, el alcance de los principales programas de protección social, que pueden afectar decisivamente a la desigualdad de ingresos, aún está lejos de su objetivo.

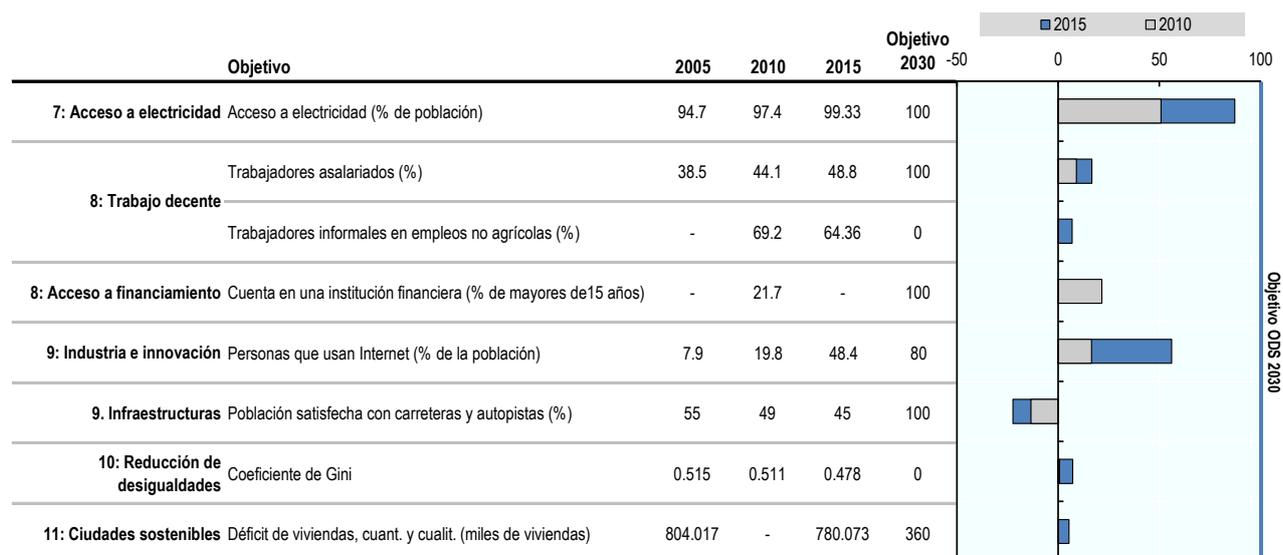
Gráfico 1.1. Progreso hacia las dimensiones de ODS en Paraguay

Progreso hacia el objetivo 2030 (respecto a la referencia de 2005)

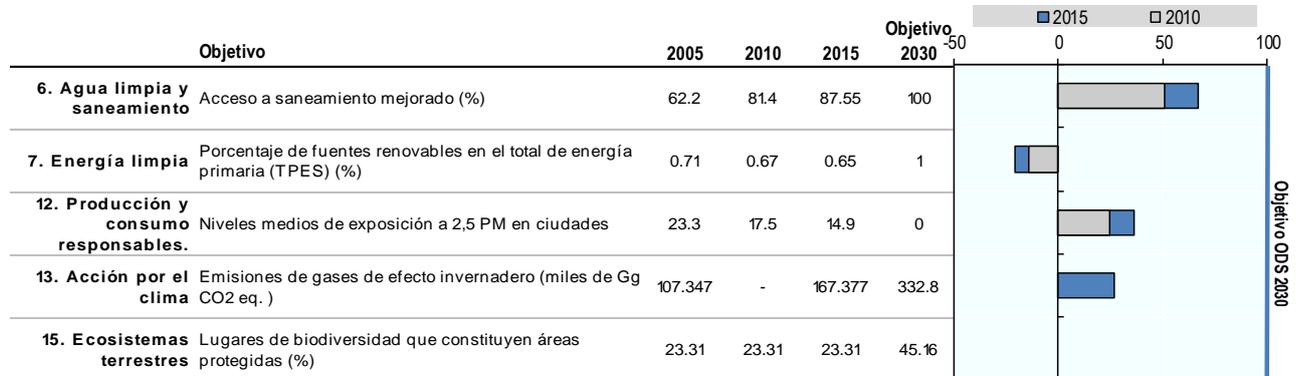
Panel A. Bienestar de las personas



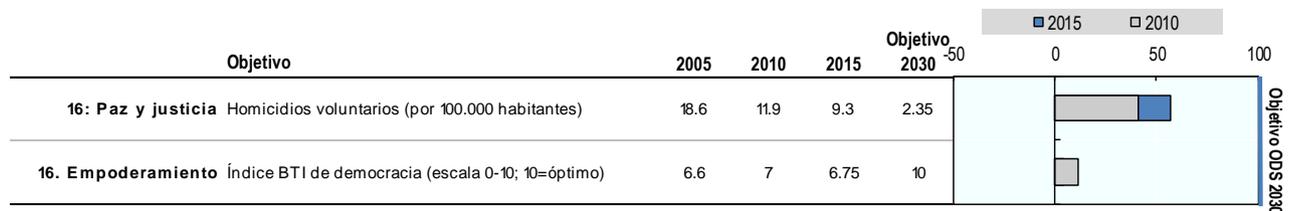
Panel B. Prosperidad



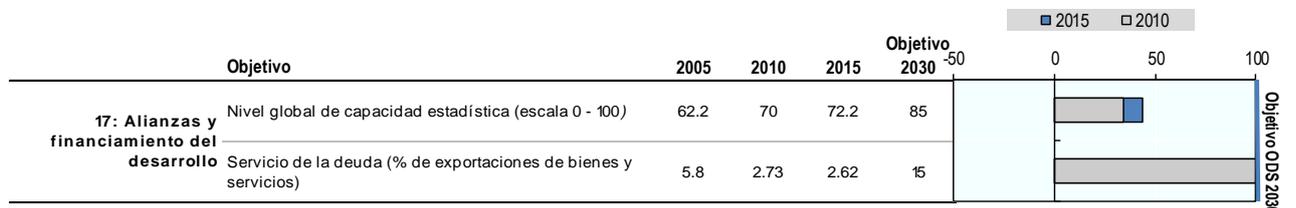
Panel C. Planeta



Panel D. Paz e instituciones



Área E. Alianzas y financiamiento



Nota: En el indicador de trabajadores no agrícolas de la economía informal, el año de referencia es 2010 en vez de 2005. La base de referencia correspondiente al indicador de acceso a la financiación es 0 por la falta de datos. El indicador de ciudades y comunidades sostenibles se refiere a 2002 en lugar de a 2005 y a 2012 en lugar de a 2015. El indicador de emisiones de gases de efecto invernadero se refiere a 2012 en lugar de 2015. El indicador de la población satisfecha con autopistas y carreteras se refiere a 2006 en lugar de a 2005. El índice BTI de democracia utiliza 2006 en lugar de 2005, y 2016 en lugar de 2015.

Fuente: Los autores, basándose en datos oficiales nacionales cuando existen y, en caso contrario, en datos internacionales; DGEEC (2018); Naciones Unidas (2018), *Sistema de indicadores ODS* <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>; Banco Mundial (2018), *Energía sostenible para todos (SE4All)*, base de datos <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=Sustainable-Energy-for-All>; DGEEC (varios años): *Encuesta Permanente de Hogares*; Encuesta mundial Gallup (2018); Agencia Internacional de la Energía (2018), base de datos; Global Burden of Disease Collaborative Network (2016), *Global Burden of Disease Study*; Banco Mundial (2018), *World Development Indicators* (base de datos) <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>; Bertelsmann Stiftung (2008), *Bertelsmann Transformation Index 2008: Politische Gestaltung im internationalen Vergleich*. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung; Ministerio de Hacienda (de Paraguay) (2017), *Reporte Nacional de Inclusión Financiera 2017*.

Los servicios públicos, en particular educación y sanidad, pueden contribuir considerablemente a disminuir las desigualdades. El nivel educativo está vinculado a las oportunidades de ingresos y, en Paraguay, es un factor muy determinante de la calidad de los puestos de trabajo a los que se puede acceder. El país aún está lejos de alcanzar una educación básica universal de calidad, que no sólo enseñe las competencias necesarias para la economía del mañana, basada en el conocimiento, sino que también ofrezca oportunidades a todos los paraguayos.

Una senda de desarrollo más inclusivo requiere también buscar soluciones a la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Varias políticas sociales en Paraguay, y en particular los emblemáticos programas de transferencias monetarias condicionadas, pretenden incentivar la formación de capital humano entre la población desfavorecida, a través de la mejora de los resultados educativos y sanitarios, ampliando de este modo sus posibilidades de incrementar sus ingresos. Un elemento crucial de esta estrategia es potenciar, por el lado de la oferta, el acceso a una sanidad y educación de calidad.

Ofrecer protección social a todos los paraguayos exige más inversión y un enfoque sistemático

En los últimos años, la calidad de vida ha mejorado en Paraguay y la inversión en políticas sociales permitirá al país continuar este camino. La pobreza de ingresos se redujo casi a la mitad con el cambio de siglo; aun así, la situación de muchos paraguayos sigue siendo de vulnerabilidad. La incipiente clase media necesita apoyo para estabilizarse. En su Estrategia Nacional de Desarrollo "Paraguay 2030" y en la Nota Sectorial de Protección Social, Paraguay reconoce la importante función que desempeña la protección social a efectos de lograr una senda de crecimiento sostenible.

Pese a los notables avances registrados, la cobertura de la protección social sigue siendo insuficiente

La protección social de Paraguay todavía está evolucionando. La protección social reduce la pobreza y la desigualdad, pero menos que en otros países de América Latina. No todas las contingencias están cubiertas y muchos grupos de población carecen de protección. Medido por el porcentaje de la población que cotiza a la seguridad social o percibe una prestación contributiva o no contributiva, sólo un 24,5% de los paraguayos están cubiertos por la protección social, por debajo de la mitad del promedio de América Latina. Los elevados niveles de trabajo informal y autoempleo limitan el alcance de la seguridad social: en 2016, sólo un 21% de la población ocupada estaba afiliada a la seguridad social. Por este motivo, Paraguay amplió su asistencia social, apuntando a la población más necesitada; sin embargo, menos del 30% de los hogares pobres reciben uno de los programas emblemáticos de asistencia social para niños y ancianos.

El sistema de pensiones contributivas ha de reformarse y ampliarse. Paraguay ha podido, por la juventud de su población, mantener un sistema de pensiones generoso para una población mayor relativamente pequeña. Sin embargo, el sistema es insostenible por su fragmentación y por los cambios demográficos. Sólo un 16% de los mayores de 64 años percibe una pensión contributiva. Las tasas de cotización no están en consonancia con la generosidad de los sistemas de pensiones y los cotizantes pueden percibir una pensión más generosa que en los países de la OCDE desde una edad temprana. La tasa de sustitución neta de la pensión contributiva es 40 puntos porcentuales mayor que la media de la OCDE (un 103,8% frente a un 62,9%). En su estado actual, los planes de pensiones son desiguales e insostenibles. En 2032, las cotizaciones al fondo principal de pensiones para trabajadores

del sector privado no alcanzarán a cubrir el gasto en pensiones, y el déficit de los planes de trabajadores no funcionarios representa ya un 0,44% del PIB.

Incorporar a los trabajadores autónomos al sistema de seguridad social es indispensable para lograr un sistema de protección social sostenible y consistente. Si bien desde 2013 los trabajadores autónomos pueden cotizar voluntariamente al sistema de pensiones de la seguridad social, en su configuración actual el sistema los excluye de facto. Los ingresos bajos e irregulares dificultan seriamente a los trabajadores autónomos cumplir las obligaciones de cotización. Los fondos de pensiones no aceptan aportes basados en ingresos inferiores al salario mínimo, excluyendo de este modo al 65,7% de trabajadores por cuenta propia que no llegan a percibir el salario mínimo en América Latina. Las cotizaciones mínimas legales a la seguridad social representan más del 21,5% de los ingresos generados mensualmente por un trabajador autónomo paraguayo. En el caso de trabajadores pobres situados en el extremo inferior de la distribución de ingresos, las cotizaciones representarían incluso un 88% de sus ingresos, cifra superior al coste teórico para los trabajadores pobres en los países latinoamericanos.

La fragmentación de la protección social dificulta la cobertura y gobernanza

La asistencia social y la seguridad social en Paraguay se beneficiarían de una estrategia integrada, coordinada y coherente. Actualmente apenas existe interacción o coordinación entre los dos pilares de la protección social. Las entidades de seguridad social operan sin supervisión significativa y su actividad se dificulta por la precariedad del sistema de gestión de la información. Aunque la asistencia social desempeña una función importante en el Plan Nacional de Desarrollo, carece de un liderazgo claro. Desde que se interrumpió la coordinación ministerial (por medio del Gabinete Social), el único mecanismo de coordinación entre las instituciones se da en torno al programa de reducción de la pobreza *Sembrando Oportunidades*. Si bien este mecanismo ha logrado vincular con éxito acciones entre programas y organismos, su limitado alcance no se presta para facilitar una coordinación del sistema de protección social en su conjunto. La secretaría del Gabinete Social ha venido desarrollando instrumentos de coordinación, como el registro único de beneficiarios y una matriz de protección social que incluye estimaciones presupuestarias para los programas de protección social hasta 2023, pero no ha ejercido una función de liderazgo de alto nivel para la coordinación de políticas.

La aspiración de Paraguay de ampliar la cobertura de la seguridad social requiere financiación. La ampliación de la protección social requiere movilizar recursos, en especial para asistencia social. Para extender la cobertura de los principales programas de asistencia social de Paraguay a toda la población objetivo, manteniendo los niveles actuales de prestaciones e inclusión, deberían doblarse como mínimo los niveles actuales de gasto hasta el 0,7% del PIB en el caso de *Tekoporã* y el 1,4% del PIB en el caso del programa *Adulto Mayor*. Por lo tanto, para que la protección social alcance de manera sostenible a un mayor número de ciudadanos paraguayos es crucial movilizar recursos nacionales. Los impuestos que gravan ingresos, beneficios y plusvalías del capital están entre los menores de América Latina. De hecho, en Paraguay la proporción impuestos/PIB es de las menores de América Latina y la mitad del promedio de la OCDE.

Principales recomendaciones

Ampliar la cobertura de la seguridad social

Es indispensable desarrollar una estrategia integrada para hacer cumplir las contribuciones a la seguridad social. Entre los trabajadores asalariados, el empleo informal es frecuente, al igual que la evasión de impuestos y de cotizaciones de seguridad social. Ampliar la cobertura pública de la seguridad social requiere resolver estos obstáculos. El Estado tiene que fortalecer los recursos financieros y humanos asignados a los sistemas de inspección y supervisión de lucha contra la evasión. Además de los recursos, es necesario ofrecer asesoramiento a los empleadores y asistencia para el registro de trabajadores. En el marco de una estrategia general, las autoridades competentes deben también realizar un seguimiento de los afiliados que dejen de cotizar, apoyar en lo posible su reincorporación y extraer las conclusiones necesarias del porqué han dejado de cotizar.

Reducir los efectos no intencionados de la exigencia legal de una cotización mínima permitiría a más trabajadores autónomos cotizar a la seguridad social. Unos ingresos irregulares y de baja cuantía, así como la exigencia legal de que los ingresos declarados no sean inferiores al salario mínimo, constituyen restricciones fundamentales para los trabajadores autónomos. Rebajar la base de cotización mínima para la pensión mínima eliminaría la barrera legal a la que se enfrentan muchos trabajadores autónomos. Es igualmente importante revisar el nivel del salario mínimo y examinar si representa un obstáculo para cotizar a la seguridad social.

El sistema de seguridad social debe adaptar el cobro de las cotizaciones a la realidad de los trabajadores autónomos. Los trabajadores autónomos rara vez perciben ingresos estables, lo que prácticamente les imposibilita aportar una cotización fija con regularidad. Ofrecer a los trabajadores autónomos flexibilidad en sus cotizaciones, sobre todo con cuantías y frecuencias variables, puede ser una manera de adaptar el sistema a la realidad de este tipo de trabajadores. Para establecer efectivamente unas contribuciones flexibles, el cálculo de las pensiones ha de basarse en los ingresos a lo largo de toda la vida. Una alternativa a las cotizaciones flexibles es el impuesto único. Algunos países han ampliado la cobertura de los trabajadores autónomos exigiendo, como contribución conjunta en concepto de impuestos y seguridad social, el pago de un importe fijo determinado por categorías de ingresos presuntos. Asimismo, unos subsidios temporales y cuidadosamente diseñados para las cotizaciones de los autónomos podrían también incrementar la afiliación de los trabajadores autónomos con bajos ingresos.

Establecer un sistema de protección social integrado

El sistema de protección social de Paraguay debería proteger frente a todas las contingencias. En la actualidad, no todas las contingencias están cubiertas debido a la falta de coordinación entre la seguridad social y la asistencia social, así como por la falta de normas para cubrir determinados riesgos. Un sistema de protección social integrado podría ofrecer prestaciones también para los hijos de los trabajadores del sector formal que no están en situación de pobreza. Asimismo, los trabajadores en situación laboral formal deberían tener coberturas de desempleo.

Pensiones contributivas y no contributivas deberían interactuar e integrarse en un sistema de pensiones multi-pilar. Esta integración puede conseguirse creando un sistema con tres pilares. En primer lugar, el programa de asistencia social para la tercera edad, *Adulto Mayor*, debe transformarse en una pensión básica dentro de un sistema integrado. Ello requiere perfeccionar la configuración de *Adulto Mayor*, estableciendo un tope para la

prestación y —lo que es más importante— permitiendo que una persona perciba una combinación de pensiones contributivas y no contributivas. Esta combinación exigiría reformar el programa *Adulto Mayor*, reduciendo sus prestaciones para quienes perciban pensiones contributivas más altas. En segundo lugar, el Estado tiene que crear un sistema obligatorio integrado de pensiones de prestación definida. Esto puede lograrse integrando a las entidades prestadoras de pensiones en un organismo único de seguridad social obligatoria para los trabajadores privados e, idealmente, los trabajadores públicos. En tercer lugar, los trabajadores han de tener la posibilidad de complementar las pensiones obligatorias con planes de ahorro voluntarios. Los planes de pensiones cerrados podrían transformarse en planes de ahorro profesional que complementasen el sistema obligatorio de pensiones de prestación definida.

Paraguay necesita redoblar la inversión en protección social. Para que los principales programas de asistencia social de Paraguay cubran las necesidades de toda su población objetivo hay que doblar sus presupuestos. Un análisis presupuestario cuidadoso debería ayudar a financiar esta ampliación y una mayor eficiencia del gasto podría reducir los fondos adicionales necesarios. Por ejemplo, podrían liberarse recursos sustanciales reduciendo la actual fragmentación de programas de asistencia social cuyos objetivos son similares. Y, si el gasto en asistencia social se definiera y contabilizara de conformidad con normas internacionales, podrían efectuarse comparaciones entre países y épocas.

Mejorar la movilización de recursos nacionales es esencial para financiar la protección social. Los ingresos fiscales deben incrementarse para financiar la ampliación de la protección social, al tiempo que la carga fiscal actual no refleja la creciente demanda de servicios estatales. Para garantizar la financiación de la creciente demanda de protección social y otros servicios estatales podrían revisarse los tipos impositivos y las exenciones. La lucha contra la evasión fiscal y la mejora de la recaudación fiscal deberían tener igual importancia e intensificarse. Estas medidas pueden aumentar los ingresos fiscales sin necesidad de elevar sustancialmente los tipos impositivos y los incentivos a la inversión. La financiación de la asistencia social también se beneficiaría de impuestos finalistas, que asegurarían los recursos financieros más allá de los ciclos presupuestarios.

Mejorar la gobernanza de la protección social

Una mayor coordinación entre organismos favorecería la ejecución e impacto de los programas de asistencia social. Paraguay necesita armonizar efectivamente los mecanismos de identificación de beneficiarios y facilitar el intercambio de información entre organismos. Deberían seguir reforzándose e integrándose los instrumentos de coordinación esenciales, como el instrumento unificado de identificación de beneficiarios, la base de datos única de beneficiarios y el cuadro de supervisión de programas de lucha contra la pobreza. La ejecución de los programas y la relación entre los ciudadanos y el Estado se beneficiarían de la presencia de personal conjunto en el terreno. Tal presencia facilitaría la interacción con los beneficiarios, la derivación de usuarios y la reducción de costos. Esta coordinación horizontal exige restablecer la coordinación ministerial a través del gabinete social o asignar a otro organismo la función de coordinador del sistema de protección social o, más en general, de política social.

El sistema de pensiones debe regularse y supervisarse para mejorar su estabilidad y fiabilidad. Debe crearse un órgano que supervise las entidades prestadoras de pensiones al objeto de remediar las carencias de control y regulación. Dicho órgano supervisor deberá dotarse de los recursos financieros y humanos necesarios, y se deberá garantizar su imparcialidad. Parte de la regulación deberá ofrecer indicaciones claras sobre las

inversiones, en concreto fijando niveles máximos de inversión por categoría e imponiendo la diversificación de las inversiones. En este proceso, el órgano supervisor ha de imponer la estandarización de los informes financieros presentados al Ministerio de Hacienda (y otras instituciones).

Debe mejorarse la gobernanza interna de las entidades prestadoras de pensiones. Muchas entidades prestadoras de pensiones han de mejorar y digitalizar su registro de aportes, algo que reduciría gastos administrativos, aceleraría el proceso para determinar los derechos a pensión y serviría de base para unas estadísticas fiables de las obligaciones futuras. La mayor entidad de seguridad social para trabajadores del sector privado debe separar con claridad la gestión de sus áreas de pensiones y de salud. Además, la entidad prestadora de pensiones para los trabajadores del sector público debería pasar a ser una institución independiente.

Establecer un sistema de pensiones más coherente, equitativo e inclusivo

Paraguay debe estandarizar su sistema de pensiones para mejorar la equidad del sistema. En la actualidad, los diversos parámetros de los planes de pensiones (p. ej., tasas de cotización, edad de jubilación y tasas de sustitución) varían ampliamente, lo que origina desigualdades. Paraguay ha de reformar su sistema de pensiones a fin de superar estas desigualdades. Son medidas clave de un sistema equitativo unificar las edades de jubilación, la base de cálculo de las prestaciones, y las tasas de sustitución y devengo. Todas las pensiones de jubilación se actualizarían aplicando el mismo método.

Reforzar el vínculo entre prestaciones y cotizaciones es esencial para garantizar la sostenibilidad del sistema. Dicho vínculo puede reforzarse incrementando el número de años que se consideran para calcular la pensión de jubilación, así como revisando periódicamente el nivel de la prestación y las tasas de cotización. Los niveles de prestaciones han de tener un límite máximo y reflejar el ratio decreciente entre contribuyentes y pensionistas. La revisión periódica de las tasas de cotización debe basarse en estudios actuariales, la evolución demográfica, la situación económica, el ratio entre pensionistas y contribuyentes y la solvencia financiera de cada plan de pensiones.

Superar la fragmentación y acelerar la reforma podría mejorar la salud de los paraguayos

Paraguay sobrelleva una doble carga resultante de viejos problemas sanitarios no resueltos y nuevos problemas

Paraguay ha venido atravesando una marcada transición demográfica y epidemiológica. Las enfermedades no transmisibles aumentan rápidamente, mientras que las transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales no se han reducido tanto se esperaría. En particular, las tasas de mortalidad por enfermedades no transmisibles aumentaron el 62,8% entre 2000 y 2016, mientras que las tasas de mortalidad por enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales disminuyó sólo un 49,4% durante ese período. El curso de la transición epidemiológica de Paraguay impone una excesiva carga doble al sistema de salud. Además de abordar simultáneamente enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales, el sistema ha de afrontar la carga de enfermedades no transmisibles en rápida expansión. Por otro lado, las tasas de discapacidad y de mortalidad derivadas de lesiones externas han aumentado en las últimas décadas, sobre todo por accidentes de tráfico y violencia interpersonal. Entre 2000 y 2016, las tasas de mortalidad por lesiones externas aumentaron un 50,5% (Global Burden of Disease Collaborative Network, 2016).

La transición epidemiológica ha venido acompañada de mayor sedentarismo y unos hábitos dietéticos poco saludables entre la población, conllevando un deterioro de los factores de riesgo y de los elementos sociales que afectan a la salud. En Paraguay, los riesgos metabólicos y de estilo de vida son los principales responsables de la prevalencia de las enfermedades no transmisibles. Entre los riesgos metabólicos, los factores que más contribuyen son el alto nivel de glucosa en sangre en ayunas, la tensión sanguínea alta y un índice elevado de masa corporal. Los riesgos asociados al estilo de vida más nocivos se refieren a la dieta, la malnutrición y el consumo de alcohol, drogas y tabaco.

El sistema de salud está fragmentado, limitando su capacidad y eficiencia

Los servicios sanitarios están segmentados y carecen de coordinación. El sistema de salud de Paraguay lo componen el subsistema público, el subsistema mixto de seguridad social y el subsistema privado. Los tres subsistemas están, en su mayor parte, integrados verticalmente: recaudan ingresos, gestionan fondos y prestan sus servicios de forma independiente. Cada uno cubre distintos grupos de población, fundamentalmente sobre la base de su régimen laboral y capacidad de pago. El conjunto de servicios que ofrecen difiere y cada segmento de población recibe diferentes prestaciones y niveles de calidad.

Varias reformas fracasaron en su intento de transformar significativamente el sistema de salud. La Ley 1032, adoptada en 1996, fue un hito clave en la reforma del sector de la salud en Paraguay. Aun cuando se ha progresado en su aplicación, una serie de disposiciones clave en materia de gobernanza previstas en la reforma de 1996 y otras reformas posteriores suscitan fuerte oposición. En cuanto a la Atención Primaria en Salud, el país ha introducido reformas para pasar de una estructura piramidal a un modelo de red, aunque dichas reformas aún no se han materializado plenamente. El hecho de que el sistema de salud paraguayo sea una mezcla de modelos, con distintos valores e intereses creados significativos, hace difícil la reforma sin un consenso nacional sobre la forma de avanzar.

Las carencias administrativas de las autoridades sanitarias han limitado el potencial del país en términos de acceso y calidad de la asistencia sanitaria. La fragmentación del sistema de salud (con sus distintas modalidades de financiación, regulación, afiliación y prestación de servicios) complica especialmente la labor de administración. Es también reseñable la debilidad del marco regulador y de los órganos supervisores. La gestión de la información es ineficiente, lo que limita los datos de que se dispone al formular políticas y obstaculiza la continuidad de la atención sanitaria.

Los mecanismos de financiación de la salud están muy fragmentados y son insuficientes. La financiación sanitaria procede de diversas fuentes, entre ellas el gasto público, las cotizaciones al régimen de seguridad social, los pagos anticipados voluntarios y el pago directo por los usuarios. Los ingresos destinados a la atención sanitaria de los distintos grupos de población se mantienen en fondos segregados, sin posibilidad de financiación mutualizada entre sí. Aunque anteriores gobiernos hicieron grandes esfuerzos por incrementar el gasto público sanitario, la financiación todavía es insuficiente y poco equitativa. El sistema de salud depende fuertemente del gasto directo de los hogares.

Pese a avances recientes, Paraguay se enfrenta a grandes retos para alcanzar la cobertura sanitaria universal. La cobertura sanitaria universal busca garantizar que todas las personas y comunidades de un país reciban los servicios sanitarios que necesitan sin incurrir en dificultades económicas. El acceso y la cobertura de la salud son aún muy limitados, especialmente entre la población más vulnerable. Entre los deciles de población más pobres, sólo una minoría está cubierta por el seguro de salud. Debido a la fuerte dependencia del sistema del pago directo por los usuarios, muchos paraguayos incurrir

gastos catastróficos en servicios de salud y se exponen a otros riesgos financieros. El derecho a un conjunto específico de prestaciones sanitarias es muy limitado y está muy relacionado con la capacidad de pago de las personas. A este respecto, casi un 80% de la población no está asegurada y, por tanto, no tiene derecho a un conjunto de prestaciones específicas y garantizadas.

Principales recomendaciones

Reestructurar el sistema para mejorar la prestación de atención médica

Una mayor integración y coordinación es esencial para prestar los servicios sanitarios y lograr los objetivos de política sanitaria. Es preciso mantener un diálogo nacional con miras a alcanzar un amplio consenso sobre la visión de futuro del sistema de salud. El gobierno tiene el deber de establecer las condiciones marco necesarias para favorecer la integración de la prestación de los servicios sanitarios en el sistema público y, potencialmente, en el sistema privado. Dicho marco debería permitir la difusión de acuerdos interinstitucionales entre entidades del sector público para la prestación de servicios. Del mismo modo, la contratación pública de servicios y suministros sanitarios podría agilizarse introduciendo las oportunas reformas. A largo plazo, el país debería estudiar la posibilidad de separar las funciones de compras y prestación de servicios en el sistema de salud. Ello implicaría reformar el modo en que las instituciones de financiación, públicas o privadas, remuneran a los proveedores de servicios sanitarios.

Debe impulsarse la transición del sistema nacional de salud hacia unas redes integradas basadas en la asistencia primaria de salud. La implantación plena de un modelo de redes podría resolver los principales retos que plantea la fragmentación de los servicios de salud. Por otra parte, la asistencia sanitaria primaria es esencial para asegurar la continuidad de la atención en todo el sistema. Para avanzar en este ámbito, el sistema debe (i) velar por que las unidades de salud de familia (USF) dispongan de suficientes recursos humanos y financieros, e (ii) incrementar el ritmo de expansión de las USF.

La gobernanza del sistema nacional de salud debe perfeccionarse. Paraguay puede reforzar la función de administración del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social dotando a las instituciones supervisoras de la autonomía y los recursos financieros y humanos necesarios. El país también debería instaurar el marco legal relativo a la gobernanza del sistema nacional de salud. Para elevar la calidad de los servicios de salud el sistema debe consolidar y simplificar los organismos legales y regulatorios del sector sanitario. Para ello es preciso garantizar que la regulación se aplica a todos los actores pertinentes, suprimir incongruencias y actualizar o derogar la legislación desfasada.

Aumentar la inversión en el desarrollo de sistemas de información sanitaria podría mejorar la información estadística y favorecer la continuidad de la atención. Paraguay debe continuar sus esfuerzos previos para mejorar la precisión de las estadísticas vitales y unificar los sistemas de las instituciones y, cuando proceda, entre subsistemas público, privado y mixto. Aumentar la capacidad de los órganos de administración permitiría elaborar estadísticas sanitarias para todo el sistema de salud con el apoyo de la Dirección General de Estadística. Para asegurar la continuidad de la asistencia, el país debe seguir desarrollando el sistema de registros médicos a efectos tanto de inscripción como de acceso.

Asegurar una financiación sostenible

Diversificar las fuentes de financiación sanitaria contribuiría a asegurar la sostenibilidad. La expansión del seguro social puede contribuir a la obtención de fondos, pero tendrá que

complementarse con la financiación vía impuestos generales. En el caso de Paraguay, las opciones incluyen elevar los impuestos que gravan productos que generan riesgos o costos para la salud pública, en particular el tabaco y el alcohol, y destinar una parte de la recaudación de estos impuestos a la financiación sanitaria.

Paraguay ha de estudiar formas de canalizar el gasto directo de los usuarios hacia regímenes obligatorios de prepago. Este punto es crítico para la sostenibilidad de la financiación sanitaria y para avanzar hacia una cobertura sanitaria universal de una forma más equitativa y eficiente. La afiliación voluntaria implica una autoselección y es ineficiente. La obligatoriedad de la afiliación es un paso decisivo, pero debe acompañarse del diseño de un sistema en virtud del cual el erario público sufrague las cotizaciones de las personas que no pueden pagarlas y que prevea mecanismos para exigir el pago de las cotizaciones a aquellas otras con recursos suficientes. Es necesario reformar también los sistemas contributivos para adaptarlos más a las circunstancias de los trabajadores autónomos. Por otra parte, podría también estudiarse que el sistema ofreciera seguros de salud subsidiados total o parcialmente a las personas que no pudieran pagarlos (mediante un subsidio dependiente del nivel de recursos comprobado).

Puede establecerse un mecanismo de financiación para cubrir contingencias fundamentales. Algunas contingencias no cubiertas suficientemente por *pools* de seguros existentes podrían quedar amparadas por un sistema que canalizase fondos para garantizar la prestación del servicio. La implementación de FONARESS, un fondo mancomunado para tratamientos de alta complejidad, puede contribuir a lograrlo. A este respecto, las aseguradoras privadas y el IPS podrían actuar como entidades recaudadoras y efectuar contribuciones al fondo, ajustando sus provisiones financieras atendiendo al conjunto concreto de contingencias a financiar mediante FONARESS. A largo plazo, Paraguay puede estudiar las opciones de fusionar *pools* de riesgos o crear un sistema que permita transferencias entre ellos.

Finalmente, asegurar una financiación sanitaria suficiente exigirá establecer mecanismos que favorezcan ampliar la cobertura del servicio y mutualizar los riesgos. Dichos mecanismos deben asegurar la agrupación de flujos financieros y riesgos con miras a permitir una asignación más eficiente de los recursos en el sistema. Habrán de alinearse con la reforma del pago a los proveedores a fin de crear incentivos idóneos para ofrecer una atención de calidad, una gestión adecuada de los costos y una derivación eficiente de los pacientes.

Avanzar hacia una Cobertura Universal de Salud

Para lograr la cobertura sanitaria universal es fundamental invertir más en promover la salud y prevenir las enfermedades. Prevenir factores de riesgo estratégicos es una inversión difícil pero útil, ya que con frecuencia es más eficiente, en términos de costos, que tratar los trastornos de salud asociados a esos estilos de vida.

Paraguay ha de ampliar el servicio de salud y la cobertura del seguro, elevar la protección económica y garantizar un conjunto bien definido de prestaciones. En particular, debe ampliarse la cobertura actual de las USF para atender a las necesidades médicas de toda la población. Puede asegurarse una protección económica adecuada brindando cobertura universal para enfermedades y tratamientos costosos y mejorando la disponibilidad y la asequibilidad de los medicamentos. Por último, para avanzar hacia la cobertura sanitaria universal, el país debe definir un conjunto de patologías o servicios garantizados cuyo tratamiento y prestación tendrá asegurada la población.

Reformar el sistema de educación y competencias reforzará la inclusión y el acceso a empleos de mayor calidad

Transformar el sistema de educación y competencias de Paraguay es crucial para promover la inclusión y favorecer el acceso a empleos de mayor calidad. Educación y desarrollo van de la mano, y el éxito de Paraguay en alcanzar los principales objetivos de desarrollo previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 dependerá en gran medida de su capacidad para mejorar el sistema de educación y competencias. El progreso ha sido sustancial, pero quedan reformas pendientes, como expone el volumen I del Estudio Multidimensional de Paraguay.

El acceso a la educación ha mejorado, pero persisten los retos de mejorar la equidad y asegurar una progresión correcta dentro del sistema educativo

El acceso al sistema educativo se ha ampliado considerablemente, en especial en el nivel primario, pero subsisten obstáculos en la educación inicial y secundaria. Pese a importantes limitaciones en los datos administrativos disponibles, estimaciones realizadas a partir de los datos del estudio muestran que las brechas en asistencia escolar son aún significativas, tanto en educación secundaria baja (tercer grado de la “educación escolar básica”) como en educación secundaria (“educación media”). En particular, los índices de asistencia escolar neta en la educación secundaria baja fueron un 78% en 2015 y sólo un 57% en la educación secundaria alta. El acceso a la educación inicial es también un reto pendiente. Aunque en preescolar (5 años) la cobertura es relativamente elevada, con una tasa de matriculación neta del 77% en 2012, el acceso a la educación inicial para niños de 0-4 años es insuficiente. En 2012, las cifras muestran tasas de matriculaciones brutas en educación inicial de aproximadamente un 38% en Paraguay, muy por debajo de la media de ALC en ese mismo año, que es de un 71%.

Persisten grandes desigualdades en el acceso al sistema educativo, sobre todo en secundaria; los factores principales son el género, la situación socioeconómica y la ubicación geográfica. Aunque el acceso a la educación primaria es generalizado, el nivel de ingresos continúa siendo un importante factor de predicción del acceso a la educación secundaria: en el quintil más rico, un 96% de los niños estaban matriculados en este nivel educativo en 2015, mientras que sólo lo cursaban un 67,7% de los incluidos en el quintil más pobre. Del mismo modo, las tasas netas de matrícula son significativamente mayores en las zonas urbanas (un 87% en 2015) que en las zonas rurales (un 70%), que es donde vive el 91% de la población indígena (DGEEC, 2014). El acceso desigual a la educación probablemente perpetuará las desigualdades socioeconómicas del país.

Aunque actualmente un número mayor de estudiantes accede al sistema educativo de Paraguay, la dificultad consiste en que los alumnos permanezcan en la escuela y se gradúen. La asistencia a clase ha subido, pero muchos estudiantes empiezan a abandonar el sistema educativo una vez cumplidos los 11 años. En efecto, en 2016, casi un 99% de la población en edad escolar asistía a la escuela, pero en ese mismo año un 10% de los adolescentes de 14 años habían abandonado los estudios. Y hasta un 14%, un 23% y un 28% de los adolescentes de 15, 16 y 17 años, respectivamente, no asistían a la escuela en 2016. El abandono escolar tiende a comenzar en la etapa de transición del segundo al tercer ciclo de la educación escolar básica (es decir, la transición de la educación primaria a la educación secundaria baja, en torno a los 12 años). A partir de esa edad, la tasa de abandono empeora, en especial en la fase de transición de la educación escolar básica a la educación media (es decir, la transición desde la educación secundaria baja a la educación secundaria alta,

aproximadamente a los 15 años) y a medida que los estudiantes van siendo mayores. De media, dos de cada tres paraguayos de entre 5 y 18 años de edad que no asistían a la escuela en 2016 alegaron razones económicas como el principal motivo de su abandono escolar.

Pese al progreso registrado en los últimos años, las barreras que afrontan los estudiantes para acceder al sistema educativo y progresar por el mismo se traducen en unas tasas de finalización escolar relativamente insatisfactorias. En 2016, las tasas de finalización rondaban el 90% en educación primaria, pero caen hasta aproximadamente el 68% y 65% en educación secundaria baja y educación secundaria alta, respectivamente. Las desigualdades en las tasas de finalización son también significativas: sólo un 84,4% de los niños del quintil más pobre concluyen la educación primaria, frente al 99,2% de los niños del quintil más rico.

Los resultados del aprendizaje aún son insuficientes y obedecen a deficiencias en la formación del profesorado

Los resultados del aprendizaje siguen siendo insatisfactorios, lo que pone de manifiesto el hecho de que, a pesar del considerable aumento en escolarización, la calidad del sistema educativo aún plantea un reto fundamental. Los resultados de la evaluación de 2015 del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) muestran que casi una tercera parte de los estudiantes de todos los niveles examinados puntuaban en el nivel de competencias más básico. En comparación con el SNEPE anterior, realizado en 2010, el progreso ha sido escaso, y no en todos los niveles. Los resultados son peores en los grupos desfavorecidos o entre los estudiantes de zonas remotas.

La calidad de la enseñanza por el profesorado, probablemente el factor individual más importante para determinar la calidad de la educación, se enfrenta a varios retos en Paraguay. El número de profesores es relativamente alto, como revela la proporción de estudiantes por profesor relativamente baja, pero muchos de ellos carecen del nivel de cualificación adecuado. En efecto, en 2012 sólo el 59% de los profesores de educación inicial estaban cualificados para enseñar en ese nivel. En educación primaria (ciclos primero y segundo de EEB) el panorama era bastante más prometedor: el 92% poseía la cualificación requerida en 2012 (frente a un 85% en 2004). La mayor parte de los docentes cualificados enseñan en educación secundaria.

La calidad de las Instituciones Formadoras de Docentes dejaría que desear, pese a ser un factor importante en la provisión de profesorado de calidad. La baja calidad de la enseñanza está directamente relacionada con unos mecanismos evaluadores insuficientes y con la falta de incentivos para mejorar los resultados. La evaluación del profesorado ha sido tradicionalmente deficiente en Paraguay. Debería ir acompañada de incentivos que potenciasen el desempeño, pero éstos han sido por lo general insuficientes al haberse ligado los aumentos salariales de los profesores básicamente a la acumulación de años de experiencia, acreditaciones y formación. Para el profesorado que busca calidad y formación continua, las opciones son limitadas. Esto representa una barrera adicional para una enseñanza eficaz y para mejorar el desempeño a lo largo de la carrera docente. A ellos se suma que los incentivos para participar en este tipo de formación son escasos por la forma en que están diseñados los escalafones docentes. En definitiva, las deficiencias en el diseño de las carreras de los docentes ofrecen pocos incentivos a los profesores para mejorar su desempeño.

La educación y las competencias pueden ser importantes de cara a mejorar la empleabilidad y el acceso a empleos de calidad. Sin embargo, la transición de las aulas al puesto de trabajo aún presenta muchos obstáculos que dificultan una integración con éxito en el mercado

laboral. Además de los retos antes mencionados, otra barrera fundamental para una mejor empleabilidad consiste en que las competencias que adquiere un candidato en las aulas a menudo no coinciden con las que demandan los empresarios.

La transición de la escuela al trabajo se complica por el bajo nivel de competencias

La transición del estudio al trabajo es difícil y un elevado porcentaje de los jóvenes que dejan el sistema educativo encuentra empleos de baja calidad. En más de la mitad de los casos, los estudiantes que dejan el sistema educativo acaban en situación de inactividad, desempleo o trabajo informal. Esta transición es más problemática entre los grupos socioeconómicos más desfavorecidos. Cumplidos los 15 años, el abandono escolar es más significativo, con consecuencias especialmente negativas en los hogares de bajos ingresos. A la edad de 29 años, en las familias en situación de pobreza extrema seis de cada diez jóvenes ni trabajan, ni estudian ni siguen una formación; tres de cada diez tienen un empleo informal y sólo uno de cada diez trabajadores lo tiene formal. En las familias vulnerables, la mitad de los jóvenes de 29 años ni trabajan, ni estudian ni siguen una formación o tienen un empleo informal. El panorama es algo más alentador entre los jóvenes de 29 años de familias de clase media, de los que aproximadamente sólo dos de cada diez ni trabajan, ni estudian ni siguen una formación o tienen un empleo informal.

Los bajos niveles de educación y competencias son causa directa de una transición dificultosa de la escuela al trabajo en Paraguay. En particular, una fuerza laboral escasamente capacitada es una de las múltiples y complejas causas del trabajo informal en el país. El trabajo informal decrece a medida que aumenta el nivel educativo de los paraguayos. Mientras que la tasa de trabajo informal se mantiene por encima del 80% entre quienes no han cursado estudios o sólo han finalizado la educación secundaria baja, descende hasta cerca del 70% entre quienes concluyeron la escuela secundaria alta, y a sólo el 30% entre quienes se graduaron en una institución de educación superior.

La baja pertinencia de las competencias limita las oportunidades de acceder a empleo formal, como muestran las grandes dificultades de las empresas formales para encontrar trabajadores con las competencias deseadas. Aproximadamente un 80% de las empresas formales del país afirman tener dificultades para cubrir sus vacantes. Esta cifra es significativamente superior a la media de ALC, ya de por sí elevada, de un 65%. Las competencias más difíciles de encontrar están relacionadas fundamentalmente con la inteligencia emocional, la comunicación y el pensamiento crítico, comprendidas todas ellas en un conjunto de habilidades transversales genéricas, que son escasas entre los trabajadores paraguayos. También son especialmente demandadas otras competencias técnicas más específicas relativas a presupuestos, finanzas o computación.

Principales recomendaciones

Estos retos indican que la agenda es ambiciosa y que los retos educativos y de competencias han de abordarse con ambición y con un compromiso político firme. La decisión de transformar el sistema educativo de Paraguay en un factor de inclusión, progreso económico y bienestar queda reflejada en la propuesta actual de diseñar un Plan Nacional de Transformación Educativa para 2030. Este volumen aspira a contribuir a la definición de dicho plan y ofrece una serie de recomendaciones de políticas clave.

Las políticas han de continuar las medidas dirigidas a ampliar la cobertura educativa y fomentar la finalización de los estudios, en especial entre los grupos más desfavorecidos. *La elaboración de estadísticas educativas de mayor calidad* es decisiva para favorecer la

formulación, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas. Para completar la universalización de la educación obligatoria deben aplicarse *políticas que promuevan el acceso a educación en zonas remotas y entre los grupos socioeconómicos más desfavorecidos*, en especial en educación inicial y secundaria. Habida cuenta de las altas tasas de abandono en Paraguay, en el centro de tal estrategia deben estar *políticas que favorezcan permanecer en la escuela y finalizar los estudios, evitando repeticiones de curso y abandonos*.

Las políticas destinadas a impulsar los resultados del aprendizaje han de centrarse en los profesores, los recursos educativos y la gestión de las escuelas. A este respecto, es fundamental *contar con datos más precisos sobre resultados del aprendizaje que informen la formulación de políticas*. De cara a transformar la educación y mejorar la enseñanza en Paraguay, uno de los retos fundamentales es *reconfigurar las trayectorias profesionales de los profesores*. El objetivo es atraer talento, reforzar los incentivos al desarrollo continuo y al perfeccionamiento de competencias pedagógicas del profesorado, y establecer un mecanismo más sólido y sistemático para evaluar el desempeño de los docentes. Todo ello debe complementarse con una *mayor calidad de las Instituciones de Formación Docente*, lo que entraña mejorar los mecanismos de evaluación y acreditación.

Las políticas que persiguen una educación más pertinente han de centrarse en *reformar el currículo de educación media*, de manera que se favorezca la inserción en el mercado de trabajo y se facilite el acceso a la educación superior. El currículo de *educación media* ha de orientarse a enseñar a los alumnos competencias propias del siglo XXI. Debe comprender una combinación de competencias profesionales específicas. Los trabajadores del siglo XXI han de disponer también de competencias para procesar información y varias competencias “genéricas”, entre ellas la comunicación interpersonal, la capacidad de autogestión y de aprendizaje.

Las políticas encaminadas a favorecer una buena transición entre la escuela y el trabajo deben dirigirse hacia un sistema nacional integrado de educación y formación técnica y profesional. Dicho sistema debe orientarse a aumentar la calidad y pertinencia de las competencias que proporcionan las distintas modalidades de educación y formación técnica y profesional del país, incluyendo opciones formales y no formales. Un sistema integrado ha de favorecer la transparencia de los resultados del aprendizaje y la transferibilidad de las cualificaciones, así como ofrecer unas trayectorias profesionales claras. La participación de las partes interesadas, lo que incluye profesores, sector privado y sindicatos, será crucial al respecto.

Las políticas encaminadas a lograr un mayor ajuste entre la oferta y la demanda de competencias no deben limitarse a mejorar la pertinencia de las competencias. Es preciso extender el alcance de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) para apoyar los programas de formación e intermediación que facilitan el acceso a los puestos vacantes. Mejorar la información del mercado laboral puede ser un instrumento eficaz para promover mejores opciones profesionales y educativas. Y establecer mecanismos institucionales, como consejos de competencias, con vistas a fomentar el diálogo entre los profesores, el sector privado y los trabajadores puede resultar decisivo para anticipar e identificar las necesidades de competencias.

Anticipar tendencias y prepararse para retos futuros: escenarios para Paraguay

En el marco de la metodología del Estudio Multidimensional de País (EMDP) de la OCDE se organizan una serie de seminarios durante el curso del Estudio. Estos seminarios buscan establecer contacto con las diversas perspectivas de la sociedad paraguaya e identificar los problemas y las soluciones a un desarrollo inclusivo y sostenible, en colaboración con los expertos y partes locales interesadas.

Para asegurar que las recomendaciones de este informe no sólo abordan los desafíos actuales, sino que trascienden de cambios en la economía mundial y en las tendencias nacionales, se elaboraron escenarios futuros para poner a prueba las recomendaciones. Estos escenarios permitieron estimar el modo en que las tendencias futuras podrían configurar las recomendaciones y, en especial, el modo en que diferentes contextos podrían afectar a los incentivos y las prioridades de la reforma de las políticas o incluso crear nuevos dilemas de políticas.

Esta sección expone cuatro escenarios para Paraguay elaborados con 2030 como horizonte temporal y sus repercusiones en las políticas del país. Los escenarios se elaboraron, en seminarios participativos organizados en el marco del EMDP, a partir de tendencias de las economías mundial y paraguaya que guardan especial relación con las materias objeto de este informe.

Recuadro 1. Escenarios para el futuro de Paraguay

En el marco del EMDP de Paraguay se elaboraron cuatro escenarios alternativos con 2030 como horizonte temporal. Dichos escenarios muestran las repercusiones de perturbaciones externas y nacionales sobre el contexto en el que Paraguay ejecutará su estrategia de desarrollo. Los escenarios se elaboraron en el marco de varios seminarios participativos de prospectiva celebrados en marzo y diciembre de 2017 en Asunción.

El seminario de marzo se centró en identificar áreas prioritarias, mientras que en el titulado “Escenarios para el futuro de Paraguay” se expusieron varios escenarios futuros alternativos y sus repercusiones para Paraguay. En dicho seminario, 40 participantes, entre ellos funcionarios públicos y representantes del sector privado, la sociedad civil y el sector académico, modificaron el borrador de los escenarios preparados por el equipo de la OCDE a partir de la labor realizada en la primera fase del EMDP. Los participantes debatieron las consecuencias de los diversos escenarios para las políticas, refiriéndose en concreto a las tres áreas principales del informe, a saber, educación y competencias, protección social y salud. Este ejercicio se concretó en cuatro escenarios.

Escenario 1: El nuevo superciclo

La economía mundial se recupera gracias al crecimiento sostenido de la India, que eleva la demanda mundial de productos y servicios. China sigue creciendo, aunque a tasas más bajas. La expansión de la clase media mundial, con nuevos hábitos de consumo y alimentarios, genera nueva demanda de ciertos productos, impulsando el precio global de los productos destinados al ganado y a la producción de carne, como soja y sus derivados. Para 2030 la economía paraguaya se habría diversificado: la exportación de componentes de automóviles y productos farmacéuticos se ha vuelto significativa. Los aceites esenciales paraguayos adquieren popularidad en las grandes ciudades de Estados

Unidos, Europa y Asia. Paraguay ha conseguido reforzar sus vínculos comerciales con China. El mundo asocia Paraguay con calidad y conocimientos tradicionales. Una nueva planta de montaje de automóviles se instala en Presidente Franco, cerca de Ciudad del Este, para servir al mercado brasileño. Pese a este vibrante dinamismo, la economía sufre de una creciente carencia de personas cualificadas. La brecha salarial aumenta, en especial entre quienes trabajan en los nuevos sectores y los demás empleados. Esta brecha creciente suscita inquietudes sobre la persistencia de la desigualdad.

Escenario 2: Pueblos sin jóvenes

La tasa de natalidad cae rápidamente, acelerando la transición demográfica y la despoblación de las zonas rurales. En éstas la población envejece con rapidez, ya que los jóvenes emigran a las ciudades. El presupuesto para transferencias a los adultos mayores se dobla por su aislamiento creciente. Sin acceso a las cualificaciones y oportunidades necesarias, los jóvenes emigrarán a las ciudades en busca de una nueva vida. No obstante, hay muchas barreras para establecerse en Asunción, que está ya saturada, y los jóvenes se dirigen a ciudades secundarias o más allá en el Departamento Central. En estas regiones aumentan los asentamientos irregulares por las limitaciones que impone la normativa urbanística. En estas nuevas ciudades, los servicios públicos están sobrecargados. Clínicas y escuelas privadas se multiplican para atender a una población acomodada que huye de la saturación de los servicios públicos. El Estado se esfuerza por regular estos nuevos actores.

Escenario 3: El auge de la clase media

En 2030 aproximadamente la mitad de la población paraguaya pertenece a la clase media, si bien muchos siguen trabajando en la economía informal. La pobreza extrema ha sido erradicada, pero más de 3 millones de paraguayos continúan viviendo en condiciones precarias. La clase media se moviliza para exigir al gobierno mejores servicios de sanidad y educación con manifestaciones y una mayor participación electoral. Los ciudadanos demandan también la mejora de las infraestructuras de ocio y de otros servicios públicos. La población es más exigente con la honestidad de los líderes políticos y demanda más transparencia y una gestión equitativa de los recursos públicos. El gobierno responde adoptando medidas reguladoras de manera que el sector privado mejore la prestación de servicios de sanidad y educación. Sin embargo, los precios del sector privado no resultan asequibles para muchos paraguayos. El aumento de los ingresos conlleva cambios en las pautas de consumo. El mayor consumo genera demanda para los sectores de servicios en los que trabajan las clases vulnerables. Ahora bien, ciertos cambios en el comportamiento de los consumidores empeoran los resultados de salud: el sobrepeso y la obesidad siguen ganando terreno, al igual que actividades de ocio que entrañan riesgo y los accidentes de tráfico.

Escenario 4: La aceleración del cambio climático

Las lluvias son cada vez más imprevisibles por efecto del cambio climático. La feracidad de las áreas deforestadas disminuye, lo que impulsa la demanda de fertilizantes para mantener la productividad. En invierno aumentan las inundaciones, al tiempo que las sequías son más frecuentes e intensas, especialmente en el Chaco. Las duras condiciones de vida en el campo intensifican el éxodo rural, incrementándose la población de los asentamientos irregulares en las ciudades. En las zonas urbanas las mayores inundaciones revelan deficiencias en el diseño urbano, aumentando la imprevisibilidad

del transporte y forzando a la población a trasladarse a áreas menos expuestas. En particular, los nuevos asentamientos tienen que abandonar las tierras húmedas, más vulnerables a los efectos de las inundaciones. La mayor volatilidad de las exportaciones de productos agrícolas afecta al equilibrio macroeconómico, con una entrada de divisas cada vez más incierta.

El escenario 1, “El nuevo superciclo”, presenta un entorno exterior favorable y subraya la importancia de aprovechar las ventajas de Paraguay, en concreto su patrimonio natural, su capacidad de generar electricidad limpia y principalmente su capacidad de desarrollar competencias en la fuerza de trabajo. Este escenario señala medios importantes para garantizar que la prosperidad económica beneficie a todos, en particular a través de la ampliación de la protección social y la cobertura sanitaria. En este contexto, desarrollar competencias prácticas y técnicas que sean pertinentes de cara a las nuevas oportunidades es especialmente importante para asegurar la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico. En un entorno optimista como el descrito en este escenario, la prosperidad económica ofrece vías para financiar la ampliación de los servicios públicos. No obstante, habrá que tomar medidas para difundir la economía formal y controlar mejor la evasión fiscal. Este escenario recalca también la importancia de la continuidad de los esfuerzos de Paraguay por integrar al país en las redes mundiales, creando una imagen global y desarrollando relaciones comerciales con nuevos actores mundiales clave.

El escenario 2, “Pueblos sin jóvenes”, pone de manifiesto dos problemas en la senda de desarrollo de Paraguay. En primer lugar, las desigualdades territoriales en materia de oportunidades económicas y servicios públicos continúan siendo amplias. Eso requiere políticas territoriales que favorezcan la creación de polos locales de crecimiento, más allá de las grandes ciudades de Asunción y Ciudad del Este. Esto implica atender a las ventajas comparativas de los territorios en función de su desarrollo económico, así como hacer hincapié en desarrollar la oferta de servicios públicos en el ámbito local. Entre otras cosas, la formación técnica y profesional en áreas relevantes a nivel local es un factor importante de estímulo del desarrollo de la actividad económica en los lugares en que reside la población. En segundo lugar, la migración interna se percibe a menudo como una amenaza, en especial si se concentra en asentamientos irregulares y precarios, aumentando los problemas de seguridad. En cambio, una planificación urbana y políticas de formación de competencias adecuadas pueden transformar la migración en un motor económico, aprovechando las economías de aglomeración y una fuerza de trabajo joven y dinámica.

El escenario 3, “El auge de la clase media” tendría repercusiones para las políticas y en la política. Una clase media activa y en expansión probablemente exigirá más equidad y transparencia al gobierno a través de los canales electorales, pero también recurriendo a manifestaciones y redes sociales. En este escenario se plantea con fuerza el reto de la calidad en la prestación de los servicios públicos. Los paraguayos que disfrutan de mejor situación económica buscan en el sector privado los servicios educativos y sanitarios. La expansión de la clase media ejercería presiones para elevar la calidad de los sistemas sanitario y educativo. En este escenario, la capacidad de la economía paraguaya para generar empleo formal será decisiva no sólo para sostener a la clase media, sino también para garantizar que el sector público ofrezca una protección social adecuada, incluida la cobertura sanitaria para este segmento de la población.

El escenario 4, “La aceleración del cambio climático”, destaca la necesidad de Paraguay de garantizar su resistencia al cambio climático. Una mejor planificación y ordenación urbanística es fundamental para garantizar que las áreas urbanas estén preparadas. Con

calles de mayor calidad será posible soportar inundaciones más intensas. El cambio climático probablemente perturbará modos de vida y acelerará la migración interior. Por su parte, sin un plan urbanístico adecuado, la migración interior provocará un crecimiento urbano desordenado, multiplicándose los riesgos para la salud y de otro tipo entre la población. Unas carreteras en buenas condiciones serán también cruciales para asegurar que los servicios públicos lleguen a la población si las inundaciones se hicieran más frecuentes. La gestión de carreteras secundarias constituye un problema importante en algunas partes del país, resultando muy difícil llegar a ciertas localidades cuando arrecian las lluvias. Este problema podría agudizarse si las inundaciones se hicieran más frecuentes. Este escenario pone de relieve asimismo la importancia de la diversificación económica, tanto para mitigar el impacto de la variabilidad de las lluvias en la economía como para crear oportunidades de empleo entre los migrantes interiores.

Referencias

DGEEC (2018), *Encuesta Permanente de Hogares* (base de datos), Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora.

DGEEC (2017), *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso*, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza/Boletin%20de%20pobreza%202017.pdf.

DGEEC (2015), *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso*, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora.

DGEEC (2014), *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas en Censo 2012*, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf.

Global Burden of Disease Collaborative Network (2016), *Global Burden of Disease Study 2016* (base de datos), Institute for Health Metrics and Evaluation, Seattle.

Gobierno Nacional de Paraguay (2014), *Plan Nacional de Desarrollo: Construyendo el Paraguay de 2030*, www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf.

OCDE (2018), *Estudio Multidimensional de Paraguay: Volumen 1. Evaluación inicial*, OECD Publishing, París.

Anexo. Recomendaciones de política por capítulo

Capítulo 2. Hacia una protección social para todos en Paraguay:

1. Ampliar la cobertura de seguridad social:

1.1. Poner en marcha una estrategia para expandir la cobertura de la seguridad social:

- Fortalecer los sistemas de inspección y supervisión para luchar contra la evasión.
- Ayudar a los empleadores a registrar sus empleados. Asociar la inspección y supervisión con campañas de información y asesoramiento.
- Hacer un seguimiento de los afiliados que dejan de contribuir. Cuando sea posible, respaldar su reintegración en el sistema. Analizar y aprender de los motivos por los cuales las personas dejan de contribuir.
- Aprobar la estrategia para informar al público sobre los beneficios de la seguridad social de manera regular.

1.2. Mejorar los incentivos para la formalización y las contribuciones a la seguridad social.

- Revisar el salario mínimo:
 - Revisar el nivel del salario mínimo e introducir un mecanismo para determinar su fluctuación futura, vinculándolo a la productividad y a los precios.
 - Tomar en consideración la pensión mínima como ingreso mínimo para el cálculo de las contribuciones.
- Proponer un sistema más atractivo para los trabajadores independientes:
 - Permitir la contribución voluntaria al sistema de salud.
 - Permitir contribuciones flexibles para trabajadores independientes. Esto puede incluir contribuciones irregulares en términos de cantidad y frecuencia.
 - Facilitar el pago de contribuciones. Esto podría ser en forma de *monotax* o extracción automática (por ejemplo, con facturas de servicios públicos).
 - Considerar contribuciones adecuadas para trabajadores independientes con bajos ingresos.

2. Reformar para establecer un sistema integral de protección social:

2.1. Proteger contra todas las contingencias:

- Introducir un seguro de desempleo.
- Introducir beneficios para los hijos para los trabajadores no pobres del sector formal.

2.2. Revisar el gasto social:

- Definir el gasto de asistencia social de acuerdo con los estándares internacionales.
- Aumentar el presupuesto para los principales programas de asistencia social.
- Revisar el gasto en programas con poco impacto y altos costos debido a la fragmentación del programa.

2.3. Ampliar la recaudación de impuestos:

- Disminuir las exenciones de impuestos.
- Mejorar la recaudación de impuestos y luchar contra la evasión.
- Aumentar las tasas impositivas para reflejar la creciente demanda de servicios estatales.
- Destinar ingresos específicos para la financiación de la protección social.

2.4. Integrar las pensiones contributivas y no contributivas en un sistema de pensiones de múltiples pilares:

- Transformar a *Adulto Mayor* en una pensión básica dentro de un sistema integrado
 - Mejorar la orientación de *Adulto Mayor*.
 - Revisar la ley de *Adulto Mayor* para establecer un valor fijo de beneficios o al menos incluir un techo.
 - Permitir una combinación de pensiones contributivas y no contributivas. Reducir progresivamente los beneficios de *Adulto Mayor* de acuerdo al valor de los beneficios de pensión contributiva que favorecen a quienes tienen una pensión baja.
- Crear un sistema de pensiones obligatorio integrado y de beneficios definidos.
 - Explorar la posibilidad de establecer un solo proveedor legal de seguridad social para los trabajadores del sector privado, a fin de reducir los costos administrativos y aprovechar las economías de escala.
 - Explorar la posibilidad de integrar el sistema de seguridad social para los trabajadores del sector público y privado.
- Crear un mecanismo de ahorro voluntario.
 - Establecer incentivos fiscales para los planes de ahorro cobrados a la edad de jubilación.
 - Aumentar la confianza en los fondos privados de pensiones y en los planes privados de ahorro a través de una regulación efectiva.
 - Considerar transformar a los proveedores de pensiones cerrados en planes de ahorro ocupacional.

3. Mejorar la gobernanza de la protección social:

3.1. Mejorar la coordinación de los programas y agencias de asistencia social:

- Restablecer la coordinación a nivel ministerial a través del Gabinete Social o asignando el rol de coordinador del sistema a otra agencia.
- Facilitar el intercambio de información entre agencias.
- Alinear los mecanismos de focalización.
- Tener personal conjunto en el terreno para facilitar el compromiso con los beneficiarios, derivaciones y reducir costos.

- Integrar programas de asistencia social con objetivos similares, especialmente programas de apoyo a pequeños empresarios y granjas.

3.2. Integrar los procesos de monitoreo y evaluación en el diseño de programas y políticas de asistencia social, con el objetivo de garantizar la evaluación rigurosa de resultados y la identificación de posibles mejoras.

3.3. Supervisar y regular a los proveedores de pensiones:

- Crear un cuerpo de supervisión para los proveedores de pensiones:
 - Proporcionar recursos financieros y humanos suficientes al organismo de supervisión.
 - Garantizar la imparcialidad del organismo de supervisión y de los auditores separando su nómina de la institución auditada.
- Establecer pautas para las inversiones de los fondos de pensiones:
 - Establecer techos para los niveles de inversión por categoría.
 - Hacer cumplir la diversificación de inversiones.

3.4. Mejorar la gobernanza interna de los proveedores de pensiones:

- Digitalizar el registro de contribuciones, contribuyentes y beneficiarios en todos los fondos de pensiones.
- Estandarizar los informes financieros enviados al Ministerio de Hacienda (y otras instituciones).
- Separar claramente la gestión de las sucursales de pensiones y de salud del IPS.
- Revisar la ley que limita la independencia del IPS en la gestión de sus inversiones inmobiliarias.
- Transformar la *Caja Fiscal* en una institución independiente.

4. Establecer un sistema de pensiones más coherente, justo e inclusivo

4.1. Mejorar la equidad en el sistema de pensiones:

- Unificar la edad de jubilación entre todos los esquemas: La edad de jubilación debería revisarse periódicamente, teniendo en cuenta la longevidad, la participación en la fuerza de trabajo y otros factores socioeconómicos. Este mecanismo debería establecer el aumento gradual en la edad de jubilación de manera que sea predecible para los afiliados.
- Unificar la base para el cálculo del beneficio (medida de las ganancias), incluso para los trabajadores independientes.
- Estandarizar las tasas de reemplazo y de acumulación.
- Asegurar que todos los beneficios de pensión estén indexados.

4.2. Fortalecer el vínculo entre los beneficios y las contribuciones:

- Aumentar el número de años utilizados para calcular el beneficio de pensión (medida de las ganancias).
- Establecer un techo uniforme para cualquier beneficio de pensión:
 - Este techo puede ser un múltiplo del salario mínimo y debería tener en cuenta la solidez financiera del sistema.
- Revisar el nivel de beneficios:

- Ajustar el nivel de beneficios de pensión de acuerdo a la proporción decreciente de número contribuyentes por pensionado.
 - Reducir los incentivos para la jubilación anticipada. Esto se puede lograr reduciendo significativamente los niveles de beneficios.
- Ajustar las tasas de contribución:
 - Las tasas de contribución deberían revisarse periódicamente. La revisión debe basarse en estudios actuariales, la evolución demográfica, la situación económica, la relación entre jubilados y contribuyentes y la solidez financiera de cada plan.
 - Recaudar contribuciones a partir de los bonos de fin de año o dejar de pagar beneficios pensionales de fin de año. Cada pago de beneficios debe estar respaldado por una contribución.

4.3. Mejorar la portabilidad:

- Establecer un mecanismo para transferir contribuciones y derechos entre proveedores de pensiones (siempre y cuando el sistema permanezca fragmentado). Este mecanismo debería permitir el otorgamiento de una pensión única, en lugar pensiones parciales por parte de todos los sistemas a los que el afiliado ha contribuido.

Capítulo 3. La reforma para fomentar vidas más saludables en Paraguay

1. ***Establecer una visión de un sistema de salud que pueda garantizar la cobertura de salud universal con equidad.***
2. ***Establecer condiciones marco que favorezcan la integración de la prestación de servicios de salud dentro del subsistema público y potencialmente dentro del privado:***
 - Revisar los acuerdos interinstitucionales existentes entre entidades del sector público.
 - Establecer un marco para generalizar el uso de acuerdos interinstitucionales para la provisión de servicios entre entidades del sector público.
 - Considerar una reforma para que las compras públicas de servicios y de suministros de salud funcionen de manera más adecuada.
 - Considerar la inclusión de funcionarios públicos y empleados del Estado bajo el servicio de salud de la seguridad social.
 - A largo plazo, separar las funciones de compra y prestación de servicios en todo el sistema de salud.
3. ***Mejorar la gobernanza del sistema nacional de salud:***
 - Fortalecer el rol rector del Ministerio de Salud y Bienestar Social, proporcionando a las instituciones de supervisión la autonomía y los recursos financieros y humanos necesarios.
 - Perseguir la implementación del marco legal para la gobernanza del sistema nacional de salud.
 - Consolidar y agilizar los cuerpos legales y regulatorios pertenecientes al sector de la salud para:
 - Asegurar que la regulación se aplique a todos los actores relevantes.
 - Eliminar inconsistencias.
 - Actualizar o revocar legislación obsoleta.
 - Invertir más en el desarrollo de sistemas de información en salud para ofrecer mejor información estadística y apoyar la continuidad de la atención:
 - Continuar los esfuerzos para mejorar la precisión de las estadísticas vitales.
 - Unificar los sistemas dentro de las instituciones y, cuando sea relevante, a través de los subsistemas público, privado y mixto.
 - Aumentar la capacidad entre los órganos rectores para generar estadísticas de salud para todo el sistema, con el apoyo de la Oficina Nacional de Estadística.
 - Desarrollar un sistema que permita monitorear los registros médicos y acceder a ellos para garantizar la continuidad de la atención.

4. Asegurar fondos sostenibles para la salud para respaldar la Cobertura Universal de Salud:

4.1. Diversificar las fuentes de financiación para la salud:

- Considerar aumentar los impuestos sobre el consumo de bienes nocivos para la salud (como tabaco y bebidas alcohólicas) y destinar una parte de los ingresos a la financiación de la salud.

4.2. Canalizar gastos de bolsillo hacia esquemas de prepago:

- Hacer que la inscripción en el seguro de salud sea obligatoria.
- Reformar los sistemas contributivos para que los trabajadores independientes los adhieran mejor a sus circunstancias.
- Ofrecer un seguro de salud parcial o totalmente subsidiado para aquellos que no pueden pagar (a través de un subsidio con comprobación de recursos).

4.3. Establecer un fondo mancomunado para cubrir contingencias clave:

- Implementar FONARESS para cubrir tratamientos de alta complejidad para todos los paraguayos e incluir financiamiento privado y del IPS en el grupo de fondos.
- Reformar FONARESS para cubrir un paquete básico de atención integral, más allá de la atención de alta complejidad, como base para fondos comunes.
- Considerar la inclusión de otras contingencias (como accidentes de tráfico).

4.4. Reformar el sistema de pagos a proveedores, de acuerdo con la separación entre compra y provisión de los servicios, asegurando que el nuevo sistema de pago ofrezca incentivos para un servicio de calidad, control de costos y referencia apropiada.

5. Avanzar hacia la Cobertura Universal de Salud al expandir los servicios y la cobertura de seguros de salud, aumentar la protección financiera y garantizar la entrega de un paquete de beneficios bien definido:

- Expandir la cobertura de las USF.
- Asegurar una protección financiera adecuada, incluso a través de:
 - Cobertura universal para condiciones y tratamientos de alto costo.
 - Mejorando la disponibilidad y el acceso a medicamentos.
- Definir un conjunto de servicios y/o patologías garantizados que puedan proporcionarse a la población de manera efectiva y cumplir con dicha garantía.
- Aprovechar el programa piloto para garantizar un paquete de servicios para niños y mujeres en edad fértil.

6. Fortalecer la orientación del sistema nacional de salud hacia redes integradas basadas en Atención Primaria de Salud:

- Fortalecer las Unidades de Salud Familiar (USF) brindándoles recursos humanos y financieros adecuados.
- Aumentar el ritmo de expansión de las USF para cumplir con los objetivos de cobertura universal.

7. *Invertir en promoción de la salud y prevención de enfermedades:*

- Un primer y fundamental paso para lograr una cobertura universal sostenible es invertir más en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.
- Mitigar los factores de riesgo conductuales específicos es potencialmente más rentable que esperar para tratar la mala salud asociada con estos comportamientos.

Capítulo 4. Hacia un sistema de educación y habilidades que fomente la inclusión y la empleabilidad en Paraguay

1. Políticas para apoyar un mejor sistema educativo para todos

1.1. *Adoptar un pacto nacional de educación, el PNTE 2030, basado en un consenso alcanzado en un proceso consultivo:*

- Establecer objetivos específicos e hitos para las diferentes áreas de acción.
- Establecer compromisos financieros específicos.
- Movilizar la experiencia internacional para aprender de las mejores prácticas.

1.2. *Reforzar los esfuerzos para ampliar la cobertura y fomentar la finalización, particularmente en preprimaria y secundaria, y entre los grupos más desfavorecidos:*

- Producir mejores estadísticas de educación para evaluar los desafíos futuros, monitorear el progreso e informar la política educativa.
 - Usar el Registro Único del Estudiante como una manera de centralizar la información del estudiante y favorecer la producción de datos más confiables, fáciles de administrar y comparables.
 - Superar los desafíos actuales para la producción de métricas de educación básica con respecto al acceso, la inscripción, la progresión y la finalización.
- Apoyar el acceso en áreas remotas y en los grupos socioeconómicos más desfavorecidos.
 - Apoyar el acceso a la educación preescolar, ayudando a las familias a superar las principales barreras:
 - económicas: fortaleciendo la condicionalidad de CCT *Tekoporã* con la asistencia preescolar.
 - geográficas: escalando el programa de educación inicial no formal *maestras mochileras*.
 - Sensibilizar a las comunidades sobre la importancia de la educación de la primera infancia:
 - Fortalecer el rol - o establecerlo cuando no exista – de los Consejos de Niñez y Adolescencia.
 - Ampliar la oferta de educación preprimaria:
 - Más y mejores escuelas y maestros, y desarrollando modalidades para atender necesidades especiales.
 - Considerar la expansión de la educación obligatoria a los 4 años.
 - Expandir cobertura en educación secundaria:
 - Becas destinadas a estudiantes de grupos desfavorecidos y/o con necesidades especiales.
 - Reforzar la educación media abierta y a distancia.
 - Fortalecer el transporte escolar para la educación secundaria en áreas remotas.
- Políticas para favorecer la retención y finalización de la escuela, evitando la repetición y el abandono escolar:

- Considerar una expansión gradual del día escolar, comenzando con un piloto para medir el impacto en la reducción del abandono (y los resultados del aprendizaje).
- Desarrollar mecanismos para identificar y apoyar a los estudiantes en riesgo de exclusión, con flexibilidad en los métodos pedagógicos para apoyar a aquellos con mayores dificultades.

1.3. Políticas para mejorar el aprendizaje y la calidad general del sistema educativo:

- Mejorar la evidencia sobre los resultados del aprendizaje para informar la formulación de políticas.
 - Fortalecer el SNEPE como la herramienta principal para la evaluación del desempeño estudiantil, mejorando su uso y la disponibilidad pública de los resultados para favorecer el análisis y la formulación de políticas basadas en la evidencia.
- Mejorar la enseñanza para lograr mejores resultados de aprendizaje.
 - Reformar las trayectorias profesionales de los profesores para:
 - Atraer talento y mejorar el estado de la enseñanza, con el objetivo de garantizar que los mejores candidatos ingresen y permanezcan en la profesión. Esto implica replantear los mecanismos de selección, pero también los incentivos (salarios, reconocimiento social, etc.).
 - Reforzar los incentivos para desarrollarse y mejorar, con un vínculo más fuerte entre las recompensas y el rendimiento.
 - Reforzar y sistematizar las evaluaciones de los docentes, monitorear el progreso y evaluar las habilidades para apoyar el mejoramiento.
 - Elevar la calidad de las Instituciones de Formación Docente:
 - Iniciar el proceso de acreditación de los IFD, y fortalecer ANEAES para garantizar la capacidad de llevar a cabo esta tarea de manera efectiva.
 - Mejorar la calidad de la educación inicial y continua.

2. Políticas para mejorar el acceso a empleos de mejor calidad

2.1. Transformar y modernizar el currículum de educación media técnica.

- Reformar el currículum para priorizar las habilidades del siglo XXI.
- Desarrollar mecanismos para adaptar el currículum de los bachilleratos técnicos a las demandas rápidamente cambiantes de la industria, involucrando al sector privado y otras partes interesadas.
- Proporcionar una combinación de habilidades técnicas, específicas para el trabajo con habilidades blandas (*soft skills*) y básicas.

2.2. Fortalecer el sistema de TVET:

- Mejorar la calidad de VET: fortalecer los esfuerzos de acreditación de Institutos Superiores Técnico-Profesionales.
- Garantizar su relevancia: modernizar el plan de estudios y la conexión con el sector privado.

- Desarrollar vías VET para apoyar la transición de los estudiantes al mercado laboral.
- Apoyar VET para adultos y establecer un sistema para el reconocimiento de las habilidades adquiridas en el mercado laboral, para brindarles a los adultos una segunda oportunidad.

2.3. Mejorar la correspondencia entre oferta y demanda de mano de obra:

- Fortalecer las políticas activas del mercado de trabajo para favorecer la empleabilidad en empleos formales: sistemas de capacitación e intermediación.
- Establecer un sistema de información para atraer estudiantes a los sectores con mayor demanda.
- Considerar establecer consejos de habilidades en sectores dinámicos (por ejemplo, un piloto en algún segmento de la agroindustria) y establecer un observatorio para anticipar la demanda de ciertas habilidades. Considerar establecer un marco de calificaciones para facilitar el reconocimiento de habilidades.

Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de Paraguay

Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones

MENSAJES PRINCIPALES

La serie *Caminos de Desarrollo* ayuda a las economías en desarrollo y emergentes a identificar soluciones innovadoras de políticas públicas para afrontar desafíos específicos del desarrollo. No se pueden alcanzar un mayor nivel de bienestar y un crecimiento más equitativo y sostenible simplemente reproduciendo la experiencia de los países industrializados. Para cada uno de los países estudiados, la serie propone opciones de acción en áreas específicas de política y a un nivel estratégico más amplio. Para ello, identifica los mayores obstáculos condicionantes del desarrollo en todos los sectores y propone soluciones al gobierno en su conjunto.

Tras haber alcanzado un crecimiento económico sólido y una estabilidad macroeconómica considerable a lo largo de los últimos 15 años, Paraguay ha trazado el rumbo para llegar a ser un país no sólo más próspero, sino también más inclusivo en 2030. Para alcanzar su ambición de desarrollo, el país tendrá que superar varios obstáculos transversales que limitan el progreso hacia mejoras generalizadas del bienestar ciudadano, tal como lo resalta el Volumen 1 de este estudio. Para poner a Paraguay en una trayectoria de desarrollo más inclusiva, es necesario emprender una serie de acciones coordinadas para aumentar la capacidad redistributiva del Estado, mejorar la prestación de servicios públicos y para romper la persistencia intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Este informe examina acciones y prioridades de política pública en tres áreas claves para hacer más inclusivo el desarrollo de Paraguay. Presenta un análisis detallado y una serie de recomendaciones para mejorar la efectividad de la protección social, la prestación de los servicios de salud, y la formación de competencias para todos los paraguayos.

www.oecd.org/dev/mdcr.htm



Cofinanciado por la Unión
Europea