

# Paraguay

# INVERTIR EN

# CAPITAL

# HUMANO

Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales

Noviembre, 2018



© 2018 Banco Mundial  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Se reservan algunos derechos.

El presente trabajo es un producto del equipo del Banco Mundial. Los hallazgos, las interpretaciones y conclusiones que se expresan en este material no reflejan necesariamente la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial ni de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en el informe. Los límites, colores, denominaciones y demás informaciones que aparezcan en cualquier mapa no implican ningún juicio de parte del Banco Mundial en lo concerniente al estado legal de ningún territorio, el aval ni la aceptación de dichos límites.

### **Derechos y permisos**

El material del presente trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial alienta la difusión de su conocimiento, puede reproducirse, en forma total o parcial, para fines no comerciales, mientras se cite la atribución completa del presente.

Atribución: Cítese el trabajo de la siguiente manera: *“Banco Mundial. 2018, Paraguay. Invertir en capital humano: una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. © World Bank.”*

Todas las consultas sobre derechos y licencias, inclusive derechos subsidiarios, deben dirigirse a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

**Paraguay**

**INVERTIR EN CAPITAL HUMANO:**

**Una revisión del gasto público y  
de la gestión en los sectores sociales**

**Noviembre, 2018**

# Reconocimientos

La revisión del gasto público en Paraguay en los sectores de desarrollo humano y gestión fiscal (P164146) fue preparada por un equipo liderado por Matteo Morgandi y Ruslan Piontkivsky, e integrado por Aakash Mophal, Tamoya Christie, Alexandre De Oliveira, Rovane Schwengberg, Monica Yanez-Pagans, Juan Bedoya y Dalila Zarza. Cristina San Román y Santiago Barreto brindaron asistencia analítica y de investigación a lo largo del informe. Elena Tarditi llevó a cabo la recopilación de datos a partir de fuentes institucionales. Este informe es el resumen ejecutivo de cuatro notas sectoriales, disponibles en forma digital en el sitio web del Banco Mundial.

Gestión fiscal, masa salarial y gastos de contratación pública  
Ruslan Piontkivsky, Tamoya Christie y Alexandre De Oliveira

Gastos en educación  
Monica Yanez-Pagans, Juan Bedoya y Dalila Zarza

Gastos en salud  
Aakash Mohpal

Gastos en programas sociales  
Matteo Morgandi, Rovane Schwengberg, Juan Bedoya y Cristina San Román

El equipo agradece a los ministerios, secretarías e instituciones públicas por su cooperación con este trabajo analítico, facilitando el acceso a datos y por el intercambio de opiniones constructivas en distintas etapas del proceso. Nuestro reconocimiento al Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, al Instituto de Previsión Social, a la Secretaria Técnica de Planificación, al Ministerio de Desarrollo Social, a la Unidad Técnica del Gabinete Social y a la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia.

El equipo agradece los numerosos comentarios recibidos de parte de los revisores colegas Kathy Lindert, Karlis Smiths, Pedro Cerdan-Infantes, Ronald Suarez, Rita Almeida, Roberto Iunes, Rafael De Hoyos; al equipo de gerencia regional integrado por Jesko Hentschel, Celia Ortega, Pablo Gottret, Pablo Saavedra, Rafael Rofman, Emily Sinnott, Daniel Dulitzky, y Reema Nayar.



# Índice

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>Gestión fiscal, masa salarial y gastos de contratación pública</b>	<b>14</b>
<b>Gastos en salud</b>	<b>27</b>
<b>Gastos en educación</b>	<b>26</b>
<b>Gastos en programas sociales</b>	<b>41</b>
<b>Referencias</b>	<b>51</b>

## Lista de figuras

Figura 1: Tasas de pobreza internacionales en los países con ingreso intermedio en ALC (2013) y Paraguay (2004, 2013)	9
Figura 2: Distribución de grupos etarios por condición de pobreza en Paraguay 2016	9
Figura 3: Gastos sectoriales en desarrollo humano en Paraguay en 2016	9
Figura 4: Tendencias en los gastos sectoriales en desarrollo humano	9
Figura 5: Análisis de incidencia comparativa (porcentaje de beneficios por quintil)	10
Figura 6: Distribución de los gastos en desarrollo humano por grupo etario	10
Figura 7: Evolución de las tasas de ejecución presupuestaria por categorías en Paraguay, % de lo presupuestado	11
Figura 8: Tasas de subejecución presupuestaria por categoría en Paraguay, promedio para 2007-2016	11
Figura 9: Renta y gasto en Paraguay y pares, porcentaje del PIB, 2004-2016	13
Figura 10: Prima de salario del sector público en la región ALC	13
Figura 11: Prima del salario del sector público por nivel de calificación en Paraguay	15
Figura 12: Composición del gasto salarial del sector público, por tipo de pago y sector, 2016	15
Figura 13: Gasto público y privado en salud como porcentaje del PIB, 2014	17
Figura 14: Gasto per cápita en salud pública por tipo de cobertura, 2016	20
Figura 15: Composición de las consultas de salud en el sector público, 2003-2016	20
Figura 16: Variación en el gasto per cápita del MSPBS por departamento	21
Figura 17: Distribución del ingreso y gastos de bolsillo, 2014	22
Figura 18: Tasa neta de asistencia por nivel educativo, 2003-2016	23
Figura 19: Resultados de las pruebas estandarizadas regionales TERCE para Matemática (tercer grado) por nivel de ingreso del país, 2013	26
Figura 20: Tasa neta de asistencia por nivel de educación y quintiles de ingreso del hogar, 2003-2016	26
Figura 21: Eficiencia del gasto en educación por estudiante (2011-2013) medida a través del TERCE (2013) para Matemática (ciclo 1 de la EEB) a nivel regional, 2013	27

Figura 22: Tasa de eficiencia neta del gasto en educación por estudiante medida a través del SNEPE para matemáticas (grados 3, 6, 9, y 12) por departamento (%), 2015	29
Figura 23: Gasto público en educación en términos reales como % del PIB, 2001-2016	29
Figura 24: Gasto público en educación como % del gasto público total, 2005-2015	32
Figura 25: Gasto público anual por estudiante para ciclos 1 y 2 de EEB (en PPP\$), hacia/cerca 2014	32
Figura 26: Gasto público anual por estudiante como % del PIB per cápita para ciclos 1 y 2 de EEB (en PPP\$), 2012	33
Figura 27: Total de estudiantes por nivel y quintil de ingreso (%), 2016	33
Figura 28: Gasto público en educación por nivel y quintil de ingreso, 2016	35
Figura 29: Proporción de instituciones educativas de gestión pública que cuenta con aulas para todos los niveles para los que ofrece servicios educativos, 2015	35
Figura 30: Porcentaje de beneficiados con programas de alimentación escolar por quintil de ingreso y departamento, 2016	35
Figura 31: Gasto en Asistencia Social en Paraguay y países de la región, porcentaje del PIB	35
Figura 32: Gastos en las principales categorías de asistencia social (% del PIB), 2010-2016	42
Figura 33: Gasto anual por beneficiario de los principales programas de asistencia social (Gua. 2016)	42
Figura 34: Cobertura de los principales programas de protección social (2016)	42
Figura 35: Impacto estimado de los programas sociales sobre los indicadores de pobreza y desigualdad	44
Figura 36: Eficacia en términos de costo para reducir la pobreza	44
Figura 37: Clasificación del estado de pobreza de todos los beneficiarios de 2016 inscritos en el SIIS que fueron encuestados para una Encuesta de Ficha Social de la STP	45
Figura 38: Eficacia en términos de costo para reducir la pobreza	45
Figura 39: Clasificación del estado de pobreza de los beneficiarios de las agencias que administran programas sociales y laborales en 2016 inscritos en el SIIS según la Encuesta de Ficha Social de la STP	46

#### **Lista de tablas**

Tabla 1: Estructura del gasto público en Paraguay en 2016, porcentaje del gasto total	15
Tabla 2: Variables que afectan los precios y ahorros estimados	18
Tabla 3: Las opciones de políticas de corto y mediano plazo en el sector de la salud y su impacto esperado en la eficiencia e igualdad	25
Tabla 4: Recomendaciones de política para mejorar la calidad del gasto público en educación	40

# Abreviaturas

ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ALC	América Latina y Caribe
ANEAES	Agencia Nacional de la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
AS	Asistencia Social
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
DH	Desarrollo humano
DIBEN	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
EEB	Educación Escolar Básica
EI	Educación Inicial
EM	Educación Media
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ES	Educación Superior
FEEI	Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
Fonacide	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
IFD	Institutos de Formación Docente
IFP	Institutos de Formación Profesional
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
ML	Mercado laboral
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAAM	Pensión Alimentaria Adultos Mayores
PANI	Programa Alimentario Nutricional Integrado
PIB	Producto Interno Bruto
PYG	Guaraní paraguayo
RUE	Registro Único del Estudiante
SAS	Secretaría de Acción Social
SEDERREC	Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SENADIS	Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad
SENATUR	Secretaría Nacional de Turismo
SENAVITAT	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo

SICCA	Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa
SIEC	Sistema de Información Estadística Continua
SIIS	Sistema Integrado de Información Social
SND	Secretaría Nacional de Deporte
SNEPE	Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia
SS	Seguro Social
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social



## Resumen Ejecutivo



**E**l presente informe busca cuantificar y calificar la calidad del gasto público en los sectores sociales del Paraguay - Educación, Salud y Programas Sociales - y proponer mejoras a través de reformas sectoriales y prácticas relativas a la gestión pública. Este informe se preparó a pedido del Gobierno de Paraguay con el objetivo de identificar reformas e inversiones estratégicas que sirvan para traducir el nivel actual de gasto en mejores resultados. Tal como demuestran los capítulos sectoriales, los desafíos para mejorar la eficiencia en los gastos son distintos en Salud, Educación y los Programas Sociales no Contributivos (también conocidos como Asistencia Social). Estas mejoras pueden realizarse a través de prácticas de gestión pública relevantes para los sectores sociales, como compras públicas y gestión de salarios públicos.

**Paraguay ha logrado un importante crecimiento económico y mejora del bienestar durante los últimos 15 años.** A pesar de una alta volatilidad, la economía tuvo un crecimiento del 4,5% anual en promedio entre 2004 y 2017, lo que representa una de las tasas más altas en el promedio regional y en la mayoría de sus comparadores regionales<sup>1</sup>. El crecimiento económico ha estado acompañado de una reducción en la pobreza. Entre 2003 y 2017, la pobreza total y la pobreza extrema cayeron en 25 y 8 puntos porcentuales respectivamente (véase la Figura 1). También hubo un rápido aumento del ingreso en el 40% de la población con menores ingresos que experimentó una tasa anual de crecimiento del 5,7% entre 2003 y 2013.

<sup>1</sup> En mayo de 2018, el Banco Central del Paraguay (BCP), a cargo de las estadísticas del sistema de cuentas nacionales (SCN) del país, anunció un cambio en el año base del SCA de 1994 a 2014, de conformidad con la metodología SCN 2008. La nueva fijación de base del SCN para 2014 generó cambios en el nivel, la estructura y la dinámica del PIB y, correspondientemente, cambios en las relaciones económicas analíticas. Debido a una mejor cobertura, el nivel del PIB nominal para el nuevo año base de 2014 se calculó en un 30,4% mayor que los datos previos.

**Sin embargo, el crecimiento sostenible de Paraguay enfrenta el desafío de fortalecer la inversión en capital humano y en actividades de mayor valor agregado.** La investigación reciente del Banco Mundial sobre *la Nueva Riqueza de las Naciones* subraya el rol fundamental del capital humano en el crecimiento económico de los países a largo plazo, en comparación con el capital físico o la riqueza natural. Con el progreso tecnológico, el capital humano se hará aún más importante (Lange et al. 2018). Una inversión de mejor calidad en los sectores sociales, que comprende Salud, Educación y Protección Social, constituye el cimiento del crecimiento económico a largo plazo y es fundamental para la reducción de la pobreza.

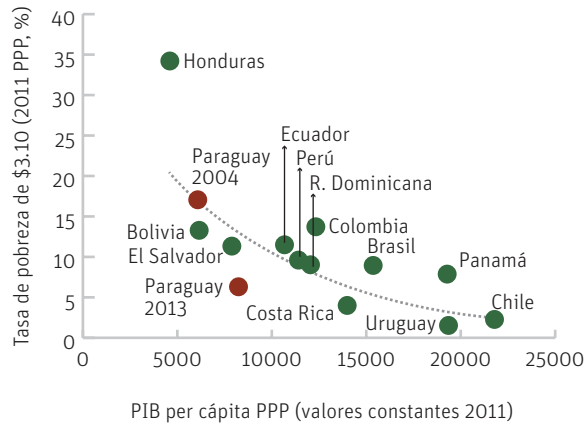
**La pobreza y la vulnerabilidad siguen siendo pronunciadas en los niños, las minorías étnicas y la población rural.** A pesar del crecimiento económico continuo, en los últimos tres años, la reducción de la pobreza ha permanecido estable. La mayor parte de la pobreza moderada y extrema se concentra en áreas rurales. Cerca de la mitad de los pobres extremos son niños menores de 14 años, mientras que menos del 5% son adultos mayores (véase la Figura 2).<sup>2</sup> Las tasas de empleo entre los adultos son significativamente menores en los hogares pobres y extremadamente pobres, en comparación con aquellos que no son pobres (en un 60% versus un 72%). Los pueblos indígenas presentan tasas de pobreza mucho más altas. Las familias pobres están particularmente expuestas a los efectos negativos de la volatilidad de precios y de producción que caracterizan a la economía paraguaya. Este tipo de choques puede forzar a las familias a recortar el consumo y las inversiones en capital físico o humano (como enviar a los niños a la escuela o hacer uso de establecimientos de salud).

**Actualmente, los sectores sociales representan la mayor parte del gasto público de Paraguay.** Los sectores sociales representaron en 2016 el 63,3% de los gastos totales del Gobierno y el 11,3% del PIB. De estos valores, el sector Salud representó el 3,3% del PIB; Educación el 3,4%; y Protección Social (que comprende los Programas Sociales no contributivos, los programas de Mercado Laboral y la Seguridad Social contributiva), fue el 4,6 (véase la Figura 3).

**El gasto total en los sectores sociales se ha incrementado en el tiempo relativamente más que en otros sectores del Gobierno.** Los principales factores de crecimiento fueron el aumento de la inversión en Programas Sociales no contributivos del 0,1% del PIB en 2008 al 1,1% del PIB en 2016 y el aumento en el gasto de Salud (véase la Figura 4). Otro cambio muy notable es que desde 2015, el gasto en Seguridad Social (pensiones contributivas) ha superado al gasto en Salud.

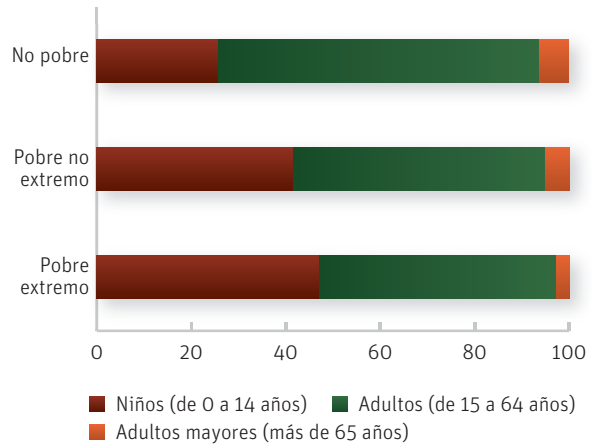
<sup>2</sup> Este resultado se explica mediante la conformación demográfica de Paraguay y el hecho de que la expectativa de vida en Paraguay es menor que el promedio regional (véase el Capítulo de Salud), en particular, en la población pobre y extremadamente pobre.

Figura 1: Tasas de pobreza internacionales en los países con ingreso intermedio en ALC (2013) y Paraguay (2004, 2013)



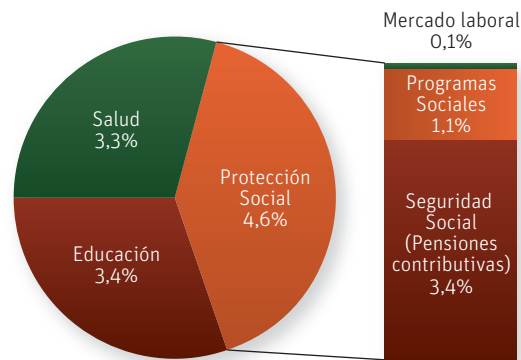
Fuente: WBI.

Figura 2: Distribución de grupos etarios por condición de pobreza en Paraguay 2016



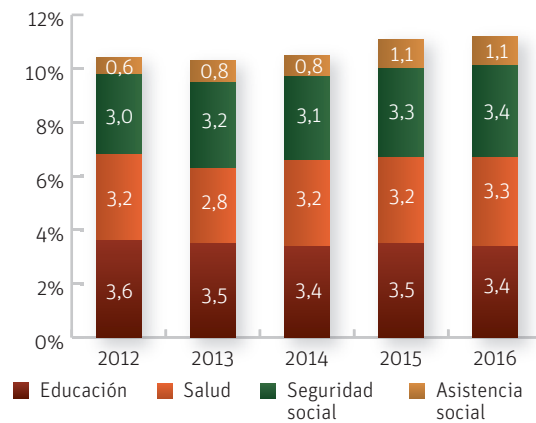
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH 2016.

Figura 3: Gastos sectoriales en desarrollo humano en Paraguay en 2016 (% del PIB)



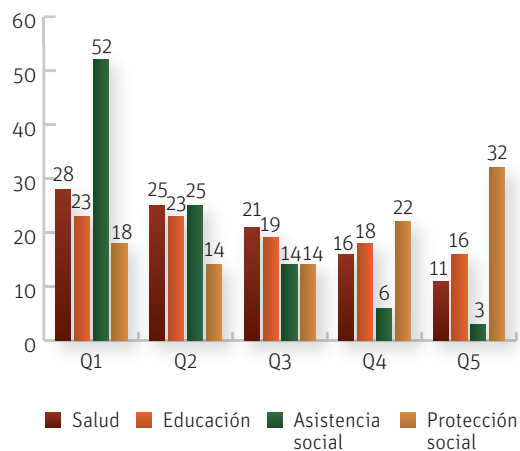
Fuente: Elaboración propia sobre la base de BOOST 2016.

Figura 4: Tendencias en los gastos sectoriales en desarrollo humano



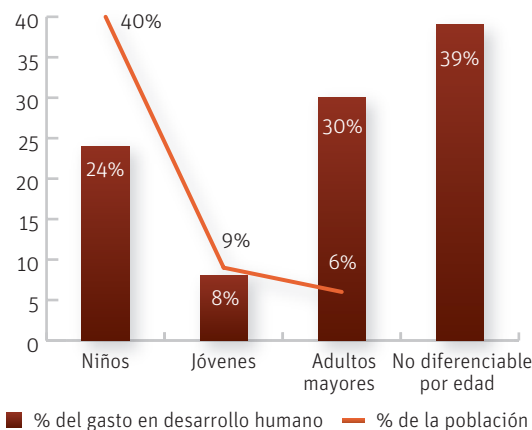
Fuente: Elaboración propia sobre la base de BOOST 2016. Nota: Educación comprende también alimentación escolar. Debido a la falta de información histórica, este cuadro excluye a los programas del mercado laboral, estimados en el 0.1% del PIB en 2016.

Figura 5: Análisis de incidencia comparativa (% de beneficios por quintil de ingreso)



Fuente: Banco Mundial; Jiménez et al. (2014).

Figura 6: Distribución de los gastos en desarrollo humano por grupo etario

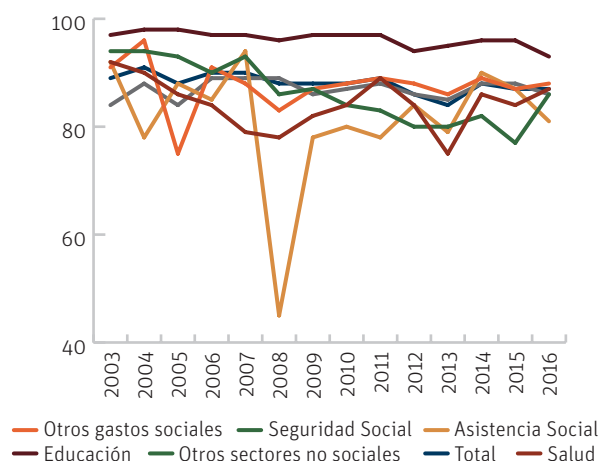


Fuente: Elaboración propia sobre la base de BOOST 2016.

**Una mayor inversión en los sectores sociales ha permitido la casi universalización del acceso a servicios básicos, como educación primaria y atención primaria de la salud, así como también la ampliación de la cobertura de las transferencias sociales.** Las tasas de asistencia a la escuela primaria para niños de 7 años del quintil más pobre (el 20% de la población con menor ingreso) aumentaron del 85% al 99% entre 2003 y 2016. En el sector de la salud, el 80% de las personas informó haber ido a una consulta con un médico privado o público la última vez que se enfermaron en 2016, 30 puntos porcentuales más que en 2003. Y en 2016 casi la mitad de los hogares del quintil más pobre recibió una transferencia monetaria. Sin embargo, sigue habiendo brechas importantes en la cobertura de educación secundaria, asistencia social y acceso a atención médica especializada (más allá de la atención primaria), aparte de insuficiencias generalizadas relativas a la calidad y la eficiencia de los servicios proporcionados.

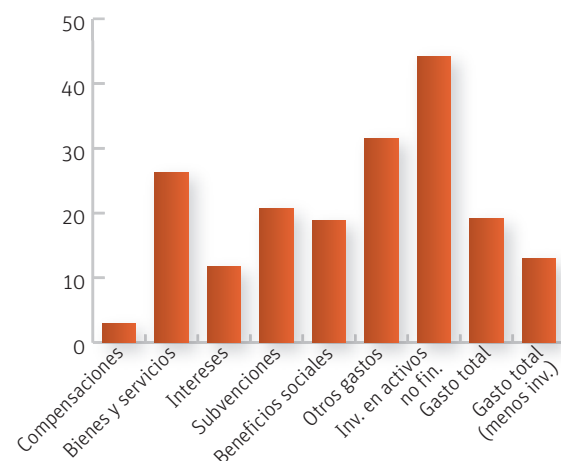
**Sin embargo, este aumento del gasto aún no se ha traducido en mejores resultados para el desarrollo humano.** Paraguay está retrasado en comparación con la mayoría de sus pares en términos de resultados en desarrollo humano y, en la mayoría de los casos, se encuentra más retrasado de lo que haría suponer su nivel de PIB. La expectativa de vida de 73 años en 2014 fue la cuarta más baja en América Latina. Los resultados en pruebas de lectura básica, en 2013, no muestran mucho progreso en comparación con 2006, incluso con una tendencia al deterioro observada en las pruebas básicas de matemática. La situación está más matizada en asistencia social, con la coexistencia de transferencias condicionadas de dinero en efectivo altamente eficientes por un lado (como por ejemplo Tekoporâ y las Pensiones Alimentarias Adultos Mayores) y programas más costosos e inadecuadamente focalizados por otros (como merienda escolar y las pensiones para veteranos de guerra).

Figura 7: Evolución de las tasas de ejecución presupuestaria por categorías en Paraguay, % de lo presupuestado



Fuente: Elaboración propia sobre datos MOF.

Figura 8: Tasas de subejecución presupuestaria por categoría en Paraguay, promedio para 2007-2016



Fuente: Elaboración propia sobre datos MOF.

**La distribución del gasto social entre los niveles de ingresos es generalmente progresiva, pero se pueden promover mejoras en algunas áreas, tales como la Educación Superior y las pensiones contributivas.** Más del 75% de los beneficios de la asistencia social en efectivo se destina al 40% de la población con menores ingresos, así como también más del 50% del gasto público en Salud, lo que implica una buena progresividad (véase la Figura 5). Por otro lado, el gasto total en Educación es menos progresivo que Salud y Asistencia Social, porque la Educación Superior pública tiene la mayoría de sus beneficiarios en los quintiles de ingresos medio y alto.

**La asignación del gasto social ha aumentado hacia los adultos mayores debido a la ampliación de la seguridad social, y sigue siendo mínima en la ventana crítica de la primera infancia.** El gasto social en Paraguay ha aumentado en disonancia con el perfil demográfico del país, y el de los más pobres de la sociedad. La subinversión más grande se da, precisamente, en los primeros años de vida, cuando los retornos podrían ser los más altos. Se estima que en 2016 por lo menos el 30% del gasto social se destinó a las personas mayores de 65 años, quienes representan menos del 7% de la población (véase la Figura 6)<sup>3</sup>. Este desequilibrio es mayor en Protección Social. Una parte importante de los costos de Salud se destinan, comprensiblemente, al tratamiento médico de la población en edad adulta, pero con frecuencia en detrimento de la calidad en la atención primaria y materno infantil, con tasas de mortalidad infantil superiores a lo esperado para el nivel de ingreso. El presupuesto de Educación es significativo como proporción del gasto del Gobierno; no obstante, la inversión masiva comienza en niños a partir de los 5 años. La educación

<sup>3</sup> La asignación de los gastos sociales a diferentes grupos etarios con precisión está limitada por la falta de información administrativa sobre el perfil etario de los beneficiarios de los programas que operan a lo largo del ciclo de vida, especialmente los procedimientos relativos a la salud.

preescolar por debajo de esa edad aún tiene una cobertura limitada y los programas de cuidado de primera infancia para el grupo de 0 a 3 años son esporádicos. El gasto para el desarrollo de habilidades técnicas y blandas en jóvenes que salieron del sistema formal de Educación Básica es mínimo. Ello contrasta con la creciente importancia de los jóvenes en la pirámide demográfica de Paraguay, y la necesidad de apoyar también a los jóvenes vulnerables en las complejas y diversas transiciones de la vida a las que se enfrentan.

**Los sectores sociales también han sufrido la volatilidad en los ingresos fiscales y subejecución de los presupuestos.** Paraguay logró alcanzar sólidos fundamentos macroeconómicos. Desde 2015, la Ley de Responsabilidad Fiscal restringe el déficit del gobierno central al 1,5% del PIB y el aumento del gasto corriente primario al 4%. La inflación ha permanecido bajo control. Sin embargo, la volatilidad del PIB, uno de los más altos de América Latina durante las últimas décadas, tiene implicancias negativas para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la igualdad a largo plazo. El impacto de la volatilidad en los ingresos fiscales también es significativo y puede promover la prociclicidad, lo cual exacerba las fases de contracción económica. La recaudación de ingresos fiscales ha sido difícil de predecir, y se manifiesta en una subejecución aguda de presupuesto en ciertas categorías del gasto, en particular, Asistencia Social y Salud, que varían significativamente año a año (véase la Figura 7), y de las inversiones (véase la Figura 8). Existe la necesidad de diseñar políticas e instrumentos adicionales que sirvan para mitigar el impacto de la volatilidad y permitan que la economía sea más resiliente<sup>4</sup>.

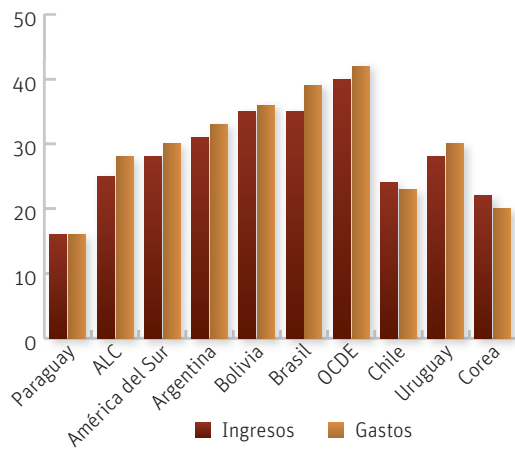
**Un modelo de crecimiento sustentable e inclusivo requiere una mayor generación de ingresos para financiar las inversiones en capital humano.** El fortalecimiento de capital físico y de capital humano es clave para el aumento de la productividad a largo plazo. Sin embargo, el país no está en condiciones de financiar bienes y servicios públicos al nivel que necesita con la capacidad de generación de ingresos actual sin incurrir en deuda. Si bien una parte importante del gasto público total se destina a los sectores sociales, la inversión en desarrollo humano en Paraguay es inferior al promedio regional y de la OCDE, debido a que los ingresos totales del Gobierno son muy reducidos. Los ingresos no solo son limitados, sino también altamente dependientes de los impuestos y transferencias indirectas de las empresas binacionales.

**El nivel de recaudación actual es el segundo más bajo de toda América Latina.** El promedio de la tasa de impuestos en relación al PIB de 9.2% en la última década ha estado entre las más reducidas de la región, 8,4 puntos debajo del promedio de América Latina y el Caribe y menos de la mitad del promedio de la OCDE (véase la Figura 9). Asimismo, la recaudación proveniente de los ingresos y las ganancias, como proporción de la renta tributaria total, es la segunda más baja de la región. La base tributaria se ha erosionado como consecuencia de numerosas exenciones impositivas, deducciones, débil tributación

4 Consulte Grupo Banco Mundial: Paraguay Notas de Política 2018, Volatilidad Económica, páginas 23-28.

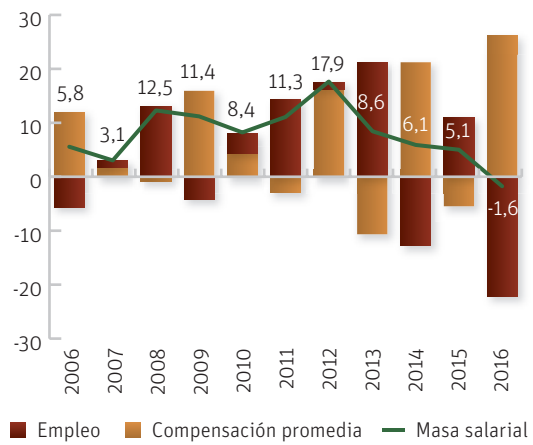
agrícola y comercial e incentivos de desempeño insuficientes, en combinación con una alta informalidad. Las tasas impositivas de los principales impuestos (IVA, IRP e IRACIS al 10%) son las más bajas de la región y se encuentran, por un amplio margen, entre las más bajas del mundo. El efecto redistributivo del sistema tributario también se encuentra entre los más bajos de la región (Jimenez et al. 2014).

Figura 9: Renta y gasto en Paraguay y pares, porcentaje del PIB, 2004-2016



Fuente: WDI.

Figura 10: Variación en gasto salarial anual (2006-2016)



Fuente: BOOST Paraguay.

# Gestión fiscal, masa salarial y gastos de contratación pública

**E**l gasto en los sectores sociales representa una parte importante de la masa salarial pública y de las compras públicas, y las reglas que gobiernan esos dos rubros de gasto afectan la calidad de los servicios. La Tabla 1 muestra la estructura del gasto del sector público en Paraguay en 2016. El gasto salarial del sector público es alto, representando casi la mitad de los ingresos públicos (cercano al promedio en LAC). Más de la mitad de los gastos salariales públicos totales pertenecen a los segmentos de Salud y Educación. Estos segmentos también constituyen el 38% del gasto total de compras públicas y, en este caso, la mayoría se origina en el sector de la Salud, en especial para la compra de medicamentos. La Protección Social representa solo el 5% del gasto salarial total de los sectores sociales.

**La masa salarial representa una parte predominante del gasto educativo y una parte creciente del gasto en Salud.** En el sector de Educación, el pago de salarios a docentes y personal administrativo absorbe un porcentaje muy alto del gasto corriente total a nivel central. En el año 2016, 89% del gasto corriente del sector educativo ejecutado a nivel central fue a salario docente. Este porcentaje, aunque es inferior comparado a años anteriores, sigue dando muy poca flexibilidad presupuestaria para otros gastos como las inversiones de capital. El salario total del personal de Salud es un porcentaje mucho más contenido del gasto total: en 2016 representaba el 56% del gasto total.

**Una parte importante del aumento del gasto salarial se debe a incrementos salariales, los cuales no guardan relación con mejoras en el rendimiento o la productividad.** Entre 2008 y 2015 el gasto salarial ha crecido anualmente con tasas entre el 5% y el 17% (Figura 10). Parte del crecimiento fue impulsado por la expansión cuantitativa en los sectores sociales, por ejemplo, en Salud y Asistencia Social. Parte del aumento se debe a incrementos salariales. Por ejemplo, en el año 2000, el salario promedio de los docentes por hora en Paraguay era 6.9% más bajo que el salario promedio por hora de otros profesionales equiparables<sup>5</sup>. En el año 2016, el salario horario promedio era 18.6% superior al de otros profesionales. Esto hace de Paraguay el país que mayores incrementos salariales ha otorgado a sus docentes entre 2000 y 2016 a nivel de toda la región. El aumento de recursos hacia una categoría de gasto relativamente rígida y la falta de relación entre aumentos salariales y productividad plantea desafíos para la sostenibilidad del gasto fiscal, en especial en circunstancias macroeconómicas adversas.

<sup>5</sup> La forma más adecuada de medir el atractivo de la remuneración de los docentes es comparar el salario docente promedio por hora con el salario promedio por hora de los profesionales en otras ocupaciones que requieren tener similares niveles de educación, edad, sexo, y localizados en la misma ubicación geográfica.



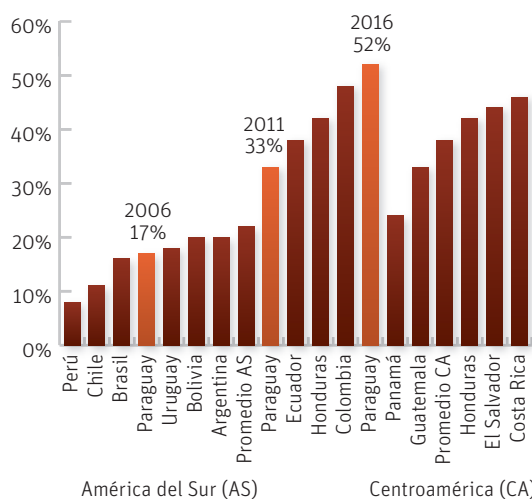
Tabla 1: Estructura del gasto público en Paraguay en 2016, porcentaje del gasto total

	Sectores Sociales	Educación	Salud	Asistencia Social	Seguridad Social	Otros sectores	Empresas públicas	Banco Central	Total
Remuneraciones	18,0	9,8	6,9	0,4	0,5	14,2	2,7	0,4	35,0
Contratación pública	6,9	0,8	4,7	0,5	0,2	9,2	2,5	0,2	18,1
Otras categorías	18,3	1,5	0,9	3,3	12,1	18,9	10,0	0,1	46,9
Total	43,2	12,1	12,5	4,2	12,8	42,3	15,2	0,7	100

Fuente: BOOST 2016

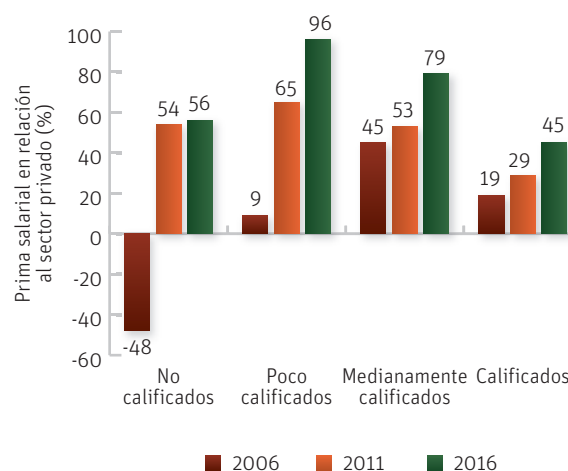
Nota: no incluye el sector de Mercado Laboral, que constituye solo el 1% del gasto social total.

Figura 11: Prima (incentivo) de salario del sector público en la región ALC



Fuente: Elaboración propia sobre datos de las autoridades nacionales.

Figura 12: Prima (incentivo) del salario del sector público por nivel de calificación en Paraguay



Fuente: Elaboración propia sobre datos de las autoridades nacionales.

**Existe una prima salarial (beneficio adicional) en el sector público respecto al sector privado, pero ésta es menos pronunciada para los trabajadores públicos de las áreas sociales.** El microanálisis de datos salariales sugiere que en promedio el sector público paga salarios por hora que superan a aquellos pagados por el sector privado a trabajadores de características similares (observables). Esta “prima” ha aumentado en el transcurso del tiempo en todas las categorías (véase la Figura 11), pero en particular para los trabajadores menos calificados (véase la Figura 12). Sin embargo, esta tendencia está menos pronunciada a nivel sectorial: los salarios promedio en Educación y en Asistencia Social están por debajo del promedio del sector público y, si bien el promedio en Salud supera el general público, los de los médicos y enfermeros están casi al mismo nivel que los correspondientes al sector privado.

**También existe una significativa diferencia de salarios y condiciones contractuales dentro del mismo grupo ocupacional entre las diversas entidades del Gobierno.** Por ejemplo, en el sector de Asistencia Social, que se caracteriza por una alta fragmentación institucional, personal con calificaciones similares tienen distintas condiciones de trabajo, según la entidad para la que trabaja. Una alta prevalencia de trabajadores con contratos temporales en Salud y Asistencia Social (véase la Figura 13) permite disparidades significativas en los salarios y sueldos.

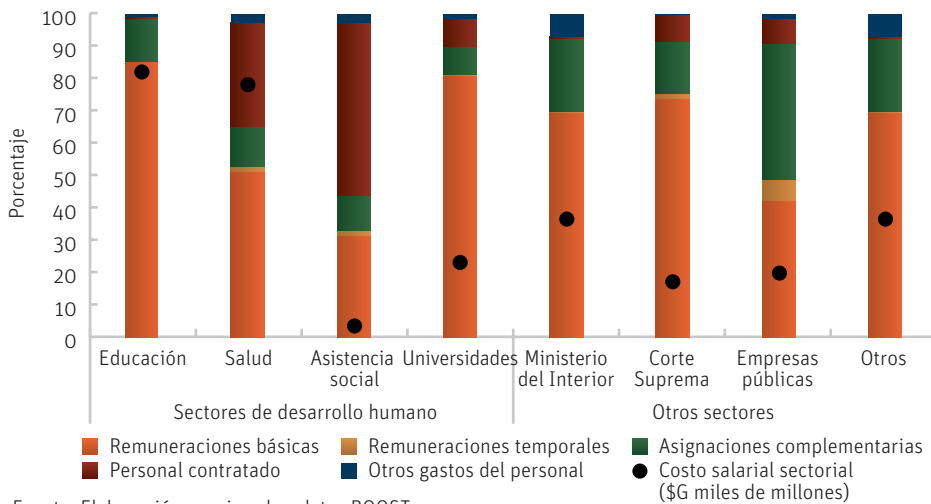
**Lograr un gasto salarial más sostenible requiere una reforma estructural de las normas de contratación, remuneración y recompensación a los funcionarios públicos en las dependencias del Estado.** Las medidas de contención fiscal a corto plazo adoptadas en otros países incluyen limitar el incremento en términos reales de salarios y beneficios, así como también contener el aumento en la cantidad de trabajadores. Ello daría el tiempo y el espacio fiscal para elaborar reformas estructurales integrales. Las medidas estructurales a mediano plazo se refieren a políticas que alteren los criterios de remuneración o las políticas para la fijación de pagos. Paraguay podría considerar las siguientes opciones de política:

- Revisión integral y racionalización de esquemas de beneficios. Dada la variedad de componentes de los pagos y los diferentes bonos y beneficios, el Gobierno debería analizar la naturaleza de los incentivos y evaluar su importancia y relevancia estratégica.
- Desarrollar un modelo de evaluación de rendimiento que estimule el desarrollo profesional. Debería darse prioridad a los bonos atados al mérito o al logro de objetivos, en oposición a las gratificaciones por antigüedad o incrementos generales. Una evaluación en la que todos los participantes obtienen la mejor calificación no puede considerarse una medida real de la calidad. Una posibilidad es establecer asignaciones por resultados, y relacionarlas con el aumento general.
- Implementación más amplia de la nueva matriz salarial. Implementación continua de la nueva matriz salarial (conforme a la Ley N° 5554/2016) y evaluación de los impactos a corto y largo plazo en la optimización de salarios y la mejora de transparencia para el funcionario público.

**La gestión de las compras públicas es una segunda herramienta fundamental para optimizar el gasto, y el potencial ahorro podría usarse para mejorar la prestación de servicios en las áreas sociales.** La contratación pública de parte del Gobierno de Paraguay para el período entre 2012 y 2016<sup>6</sup>, ascendió a 7 mil millones de PYG por año, lo cual representó un 14,7% anual del gasto del gobierno central. En 2016, la contratación pública representó el 18,1% del gasto del sector público, y casi el 16% del gasto del sector social. Sin embargo, este informe intenta identificar ahorros potenciales entre todos los sectores, con la perspectiva de que el espacio fiscal resultante podría usarse para mejorar la prestación del servicio y ampliar la dotación en los sectores del desarrollo humano.

<sup>6</sup> Base de datos BOOST, 2012-2016.

Figura 13: Composición del gasto salarial del sector público, por tipo de pago y sector, 2016



Fuente: Elaboración propia sobre datos BOOST.

**Paraguay podría maximizar el valor del dinero en la contratación pública, lo que podría generar un ahorro de hasta el 1% del PIB.**

El país tiene un excelente sistema de contratación electrónica que recaba datos muy detallados que, con el análisis correspondiente, puede convertirse en la base para para mejorar las políticas y estrategias de contratación. Un análisis detallado de los datos de contratación pública demuestra que existen ahorros potenciales entre 1.800 a 2.300 millones de PYG (0,8-1,1% PIB). Los dos "extremos" en estas estimaciones surgen, respectivamente, a partir de un escenario conservador, en el cual los ahorros resultan de la mejora de precios y condiciones de contratación, y de un escenario más agresivo, que requiere medidas de gestión de demanda anticipadas, como recortes en la cantidad de productos o su reemplazo mediante otros productos, entre otras. Ambas opciones están bajo el control de instituciones públicas dentro del marco legal actual (sin que sean necesarias enmiendas legales). Los ahorros resultarían de un nuevo diseño de planes de contratación y su ejecución, con el uso de estrategias especialmente adaptadas para las diferentes categorías de productos y para condiciones y características particulares del mercado de proveedores.

**El modelo desarrollado para estimar los ahorros potenciales explica el 73% de la variación en el precio unitario y permite identificar estrategias de ahorro válidas.**

La Tabla 2 muestra los factores más importantes que afectan los precios y las medidas potenciales para generar ahorros. Las siguientes variables tuvieron un impacto significativo desde el punto de vista estadístico en los precios (1) tiempo asignado para la preparación de las ofertas, (2) concentración de compradores de contratación, (3) cantidades compradas, (4) variación estacional, (5) cantidad de oferentes, (6) tamaño del proveedor, (7) concentración del mercado y (8) entidades y proveedores en diferentes localidades. Los primeros cuatro factores pueden verse directamente influenciados por decisiones

tomadas por el sector público a través de políticas y estrategias de contratación. Las demás variables, a pesar de no estar directamente influenciadas por medidas y estrategias oficiales, pueden afectar indirectamente los resultados. Por ejemplo, las ofertas públicas de mayor escala pueden atraer una mayor cantidad de ofertantes que aquellas de menor volumen.

**En los sectores sociales las mejores prácticas de contratación podrían generar recursos importantes, sobre todo para el área de Salud.** Las estrategias de contratación específicas del mercado deberían considerar la complejidad y el valor de los productos para maximizar el valor del dinero. En primer lugar, la estrategia de contratación debería aprovechar la demanda del Gobierno (es decir, reducir la demanda y las compras fragmentadas) por artículos de alto valor y escasa complejidad (la mitad del valor total de las compras públicas). Este es el caso de los medicamentos que hoy el Instituto de Previsión Social (IPS) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) siguen comprando de manera separada y que, por lo tanto, pagan más de lo necesario. Esta consolidación de compras también debería contener los costos administrativos para el Gobierno y liberar recursos para adquisiciones más críticas. Luego, debería enfocarse en artículos de alto valor y alta complejidad (casi 49% del valor total). Un flujo de fondos más predecible para los procesos de contratación podría permitir un mejor planeamiento que puede aliviar el efecto de la variación estacional sobre los precios. Estos ahorros podrían usarse para mejorar los resultados en los sectores sociales.

Tabla 2: Variables que afectan los precios y ahorros estimados

	Política o estrategia	Ahorros, % del valor de contratación	Parámetro para lograr ahorros
Impacto directo por políticas y estrategias	Tiempo asignado para la preparación de ofertas	8,1	Al menos 41 días
	Concentración de compradores por contratación	2,8	Reducción de alta concentración por encima del percentil 99 (15,5%)
	Cantidades compradas	2,1	Un contrato principal por el 75% de la demanda
	Variación estacional	0,9	Redistribuir la contratación para el 50% de los productos, evitando los meses de enero, febrero y noviembre
Impacto indirecto por políticas y estrategias	Cantidad de oferentes	0,9	Al menos 3 oferentes
	Tamaño del proveedor	0,4	50% de los proveedores de tamaño intermedio
	Concentración del mercado	0,2	Reducción de alta concentración por encima del percentil 99 (64%)
	Entidad y proveedor de diferentes localidades	0,2	50% de aumento de la contratación por parte de proveedores no locales (no de la región central)

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de la DNCP

# Gastos en salud

**L**os gastos en Salud Pública en Paraguay se incrementaron del 1,7% del PIB en 2008 al 3,3% del PIB en 2016. Las mejoras en los resultados sanitarios, sin embargo, han sido modestas. El gasto privado en Salud sigue siendo alto y representa mucho más de la mitad de todos los gastos en el área. En conjunto, el gasto total en Salud en Paraguay es mayor que en algunos países de referencia (7,6% del PIB en total), pero menor que el promedio de la OCDE (véase la Figura 14). A pesar del aumento en el gasto, Paraguay ha quedado por detrás del promedio en ALC en resultados sanitarios como la mortalidad materna y la mortalidad infantil. Estos generan preocupación acerca de la ineficacia del sistema y el aumento de la desigualdad en el acceso y la utilización de servicios.

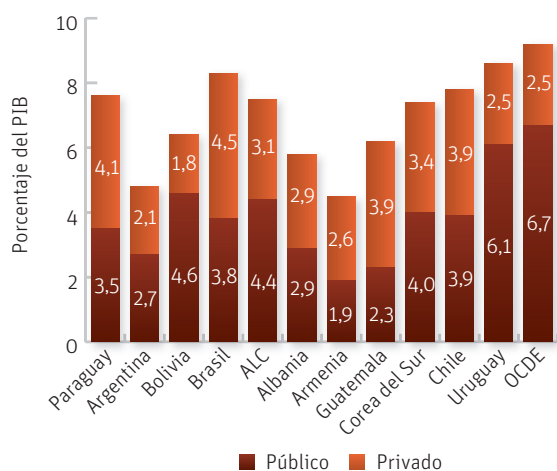
**El sistema de Salud Pública está fragmentado, lo cual genera ineficiencias debido a la duplicación de redes en la prestación de servicio.** El proveedor del servicio de Salud más grande es el MSPBS que dirige su propia red de hospitales, centros especializados, clínicas y puestos de salud; y está disponible para toda la población de modo gratuito. El segundo proveedor más grande es el IPS, que cubre a los trabajadores con contratos formales y sus dependientes: 18,5% de la población. El 6% de la población tiene seguro privado y utiliza servicios médicos privados. Los militares y policías operan sus propias redes y lo mismo ocurre con las universidades nacionales. Existe escasa coordinación entre las dos principales redes, lo cual genera varias ineficiencias. En primer lugar, debido a la falta de acuerdos de repartición de costos y a la misión universal del MSPBS, el sistema genera subsidios implícitos para los asegurados del IPS: 19% de todas las consultas de atención de la Salud por parte de asegurados al IPS se hacen en establecimientos del MSPBS (lo cual corresponde al 6,1% de todas las consultas a establecimientos del MSPBS).<sup>7</sup> En segundo lugar, cada sector compra medicamentos y equipo médico por separado, con lo cual, se desaprovechan los beneficios por compras en volumen si se realizaran adquisiciones conjuntas. Finalmente, las expectativas de los pacientes y la competencia conducen a una alta concentración y duplicación de los servicios en determinadas áreas geográficas.

**La fragmentación en el sistema crea una variación sustancial en el gasto per cápita en Salud Pública entre los grupos socioeconómicos de la población.** El MSPBS gasta USD 125 per cápita por año en Salud (véase la Figura 15). Descontando la población cubierta por IPS o seguros privados (un 26 por ciento de la población total), el gasto público del MSPBS por población que no tiene seguro alcanza los USD 169 per capita. En comparación, el IPS gasta USD 439 por asegurado por año. Finalmente, varios ministerios y dependencias gubernamentales también brindan seguro privado a sus trabajadores. Cada institución contrata a un asegurador privado independientemente y ofrece diferentes tipos de cobertura, pero en promedio el Estado gasta USD 1.024 por año por funcionario asegurado.<sup>8</sup>

7 Cálculos propios a partir de la EPH, 2016. Esto sucede especialmente debido a altos tiempo de espera para las citas en los establecimientos del IPS.

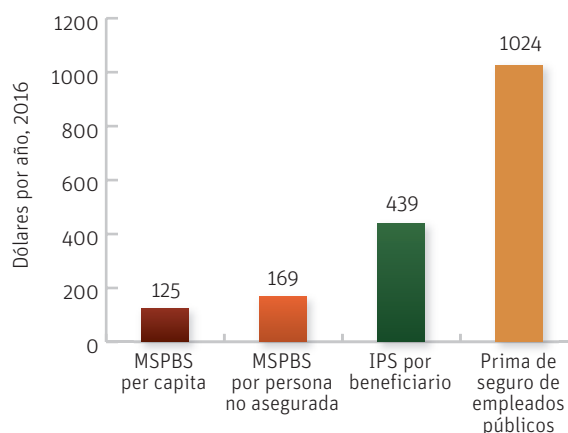
8 Los gastos en seguros privados para los funcionarios públicos vienen de la base de datos de Contrataciones

Figura 14: Gasto público y privado en Salud como porcentaje del PIB, 2014



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (WDI), Banco Mundial (2018).

Figura 15: Gasto per cápita en Salud Pública por tipo de cobertura, 2016



Fuente: Cálculos propios. Datos sobre el gasto para el MSPBS e IPS obtenidos de la base de datos BOOST. Gasto para empleados públicos obtenido de datos de contratación. Beneficiarios totales obtenido de datos del IPS y base de datos de RR.HH. del sector público.

**La atención primaria en Salud tiene un rendimiento deficiente y existe una sobreutilización de los servicios de internación en ambos sectores (MSPBS e IPS).**

En 2008 el MSPBS introdujo un modelo de salud de “médicos de cabecera” a través del establecimiento de Unidades de Salud Familiares (USF) como unidades de atención primaria. No obstante, cerca del 40% de las consultas médicas iniciales se realizan en hospitales (véase la Figura 16). Esto se debe a que el proceso de implementación de las USF ha sido lento. Muchas de las USF carecen de recursos en términos de personal y equipamiento<sup>9</sup>, o simplemente no están disponibles a una distancia razonable de las familias. Además, tampoco existe un sistema de referencias y contrarreferencias, y las reglamentaciones no impiden a los pacientes asistir a los hospitales directamente. En el caso del IPS, el 35% de todas las visitas se realizan en las salas de emergencia. En conjunto, el escaso énfasis a la atención primaria y el alto uso de los servicios hospitalarios incrementan significativamente los costos del sector.

**Al día de hoy el sistema de salud paraguayo tiene un enfoque presupuestario (basado en el gasto histórico), lo cual conduce a una asignación dispareja de recursos entre áreas geográficas y falta de flexibilidad para atender prioridades.** La asignación de recursos entre áreas geográficas para el MSPBS sigue normas históricas y no equipara la demanda real de las personas con su necesidad de servicios. Así, el gasto público

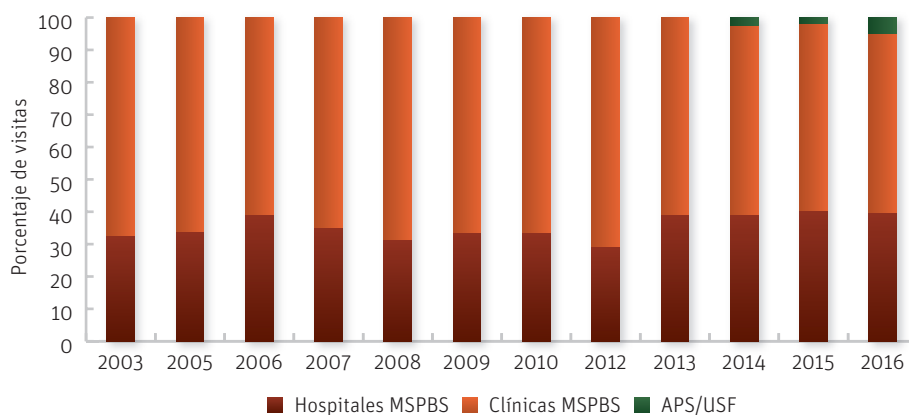
Públicas y se calculan los gastos por funcionario, usando datos de RR.HH. del Gobierno. El análisis supone que las entidades gubernamentales que brindan un seguro médico privado a sus funcionarios proporcionan dicha cobertura a todos los de la entidad. En realidad, la cobertura del seguro también puede extenderse a los familiares. De ser así, el costo de cobertura por persona (empleado y familiares) será menor.

9 En 2017, hubo 739 USF que cubrieron el 50% de la población.

en Salud en Alto Paraguay es 5 veces más alto que en Alto Paraná (véase la Figura 17), en parte porque Alto Paraguay tiene una densidad de población muy baja. El gasto en Asunción es el más alto; ahí se encuentra la mayor concentración de clínicas y hospitales del MSPBS. También existe una amplia variación de personal entre los departamentos: 4,9 médicos cada 1.000 personas en Asunción y tan solo 0,9 en Alto Paraná. Sin embargo, departamentos con mayor gasto per cápita no necesariamente son los que tienen mejores resultados de salud.

**Existen grandes brechas por ingreso y área geográfica en términos de acceso a la salud.** Los altos gastos de bolsillo (tres cuartos de los cuales se destina a medicamentos) impactan negativamente el acceso a la salud de las poblaciones pobres, rurales e indígenas. En el quintil de menores ingresos superan un cuarto del ingreso del hogar en el 23% de la población. La cifra es de un 0,5% para aquellos que se encuentran en el quintil superior. Se observan patrones similares para la población que únicamente habla guaraní con relación a la población que habla español (16% versus 4%) y la población rural versus la población urbana (15% versus 6%). La Figura 18 muestra la curva de Lorenz de ingresos y gastos de bolsillo en Salud. El 40% inferior de la población gana solo el 16% de todos los ingresos, pero representa el 37% de los gastos de bolsillo (a cargo de la familia). Esto resalta aún más el hecho de que la carga del gasto (como una parte del ingreso) es mayor para los pobres que para los ricos.

Figura 16: Composición de las consultas de Salud en el Sector Público, 2003-2016



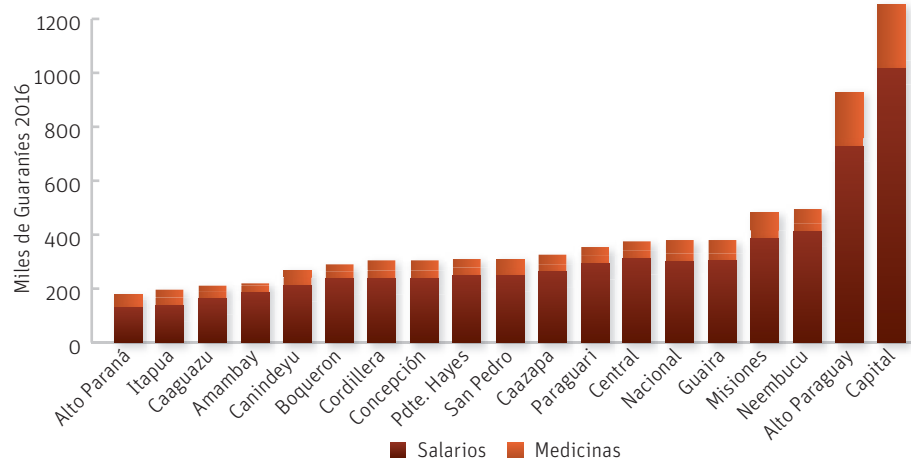
Fuente: Cálculos propios a partir de la EPH (2003-2016). Los datos para 2011 no están disponibles.

**La falta de infraestructura en tecnología de la información (TIC) y la dependencia de registros impresos no interoperables afectan aún más la falta de eficiencia.** Debido a la falta de tecnología adecuada, el MSPBS no tiene manera de hacer un seguimiento de la distribución de medicamentos más allá del nivel departamental. A pesar de gastar el 22% del presupuesto en productos farmacéuticos, la falta de disponibilidad de medicamentos es un problema grave y persistente. Asimismo, los registros médicos de los

pacientes del sector público no están digitalizados, lo cual aumenta los tiempos de espera (80 minutos en promedio en hospitales y 78 minutos en clínicas), encarece los costos administrativos y dificulta que los registros de los pacientes puedan compartirse entre los distintos establecimientos sanitarios. El ministerio mantiene un total de 110 formularios y documentos, y gasta un estimado de USD 2 millones por año solo en impresiones en papel.

**El desafío principal para el sector de la Salud en Paraguay es asegurar la cobertura sanitaria universal para su población.** Cobertura sanitaria universal significa que todas las personas y comunidades puedan usar los servicios sanitarios para la promoción, prevención, curación, rehabilitación y paliación que necesiten, de suficiente calidad para que resulten eficaces, y que se garantice que el uso de estos servicios no exponga al usuario a dificultades financieras (WHO, 2017). En Paraguay, la fragmentación y segmentación del sistema de salud repercute negativamente en la calidad de los servicios y la protección financiera de los gastos del área (lo cual varía según los grupos socioeconómicos). Mientras tanto, a la vez que el país progresa económicamente, la carga de las enfermedades está variando rápidamente hacia enfermedades no transmisibles y afecciones crónicas que representan una sobrecarga financiera para el sistema. No se puede olvidar que las incidencias repentinas de enfermedades infecciosas y emergentes también podrían incrementar los costos de atención de la salud.

Figura 17: Variación en el gasto per cápita del MSPBS por departamento



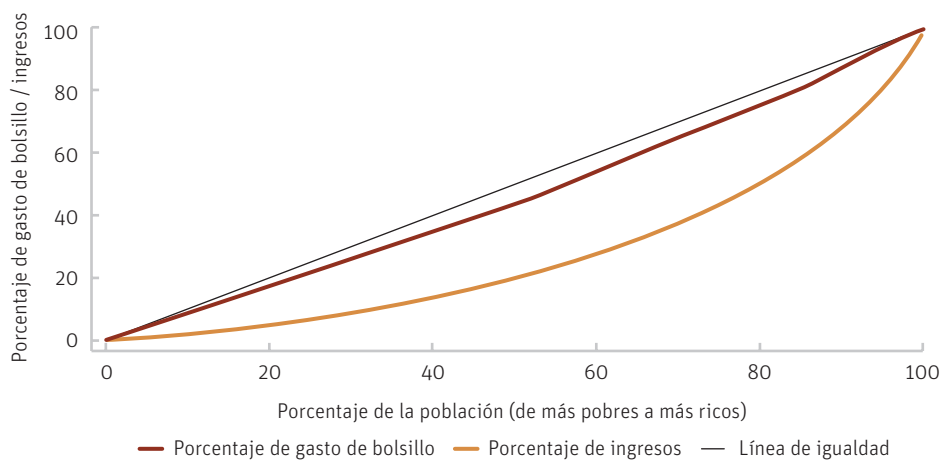
Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de gasto público BOOST (2003-2016).

**La integración completa de las redes del MSPBS e IPS solo puede realizarse en un horizonte amplio.** Es necesario que los formuladores de políticas debatan y lleguen a un acuerdo sobre el tipo de modelo de atención de la salud (ya sea con integración total o parcial), los mecanismos de financiación (Beveridge o Bismarck) y la organización de las redes de salud. Sin embargo, cualquier acuerdo debe fortalecer el rol del sector de atención primaria de modo ineludible y considerar las dificultades de atención de la salud a largo plazo, lo cual incluye una creciente carga de enfermedades no transmisibles y



afecciones crónicas. Existen varias opciones a corto y medio plazo que pueden mejorar la eficiencia y allanar el camino para una eventual integración del sistema de salud. Estas se describen a continuación y se resumen en la Tabla 3 al final de esta sección.

Figura 18: Distribución del ingreso y gastos de bolsillo, 2014



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la EPH 2016. Nota: el gráfico muestra la desigualdad en el ingreso (línea roja) y la desigualdad en los gastos de bolsillo en salud (línea azul) en la población, ordenada de los más pobres hasta los más ricos. Mientras mayor sea la distancia de la línea continua, mayor es la desigualdad.

## Opciones a corto plazo

- I. **Invertir en la capacidad de prestación de servicio de la red del MSPBS.** Para colaborar en la integración a futuro, los establecimientos del MSPBS deberán brindar servicios de calidad similares a las redes privadas y del IPS. Esto incluye resolver cuestiones de la cadena de abastecimiento para aumentar la disponibilidad de los medicamentos.
- II. **Completar la formación de las USF y consolidar su función en atención de salud primaria.** Hasta la fecha, las USF no han logrado llevar a cabo su función de "médico de cabecera" dado que solo se construyeron 801 de las 1.500 USF planificadas. Completar la formación de las USF podría servir para reorientar los recursos hacia servicios de salud primaria y preventiva más eficaces en términos de costo.
- III. **Asignar presupuesto estratégicamente a aquellas áreas de prioridad y a las afecciones de salud prevalentes que sean eficaces de tratar en términos de costos.** El mecanismo de financiamiento actual brinda escasa oportunidad para la asignación de recursos a áreas o enfermedades prioritarias. Tanto el MSPBS como el IPS podrían considerar la definición de enfermedades prioritarias que deben focalizarse y desarrollar programas integrados de tratamiento para estas enfermedades.
- IV. **Instalar mecanismos para hacer referencias y contrarreferencias entre los establecimientos de atención primaria y de atención especializada.** El uso de servicios hospitalarios y de emergencias en dependencias del MSPBS e IPS, respectivamente, es extremadamente alto. Una vez que las USF estén en pleno funcionamiento, el MSPBS podría considerar mecanismos para la restricción de

- consultas directas en los hospitales. En el caso del IPS, se puede considerar la opción de copagos para consultas de emergencia.
- V. **Instalar mecanismos de pago a prestadores alternativos para mejorar la calidad y la rendición de cuentas.** En las circunstancias actuales, los recursos se asignan sobre la base de prioridades históricas y no necesariamente se corresponden con la demanda de servicios o la calidad de los mismos. En los últimos años, varios países (por ejemplo, Argentina con el Plan Nacer) han experimentado con pagos que incentivan el logro de metas de salud, y se observaron mejoras significativas en los resultados sanitarios. La reforma de los mecanismos de pago a prestadores crea importantes incentivos para la calidad y mejora la eficiencia.
  - VI. **Centralizar la compra de productos farmacéuticos e insumos médicos entre el MSPBS y el IPS y así aumentar su poder de negociación.** La compra centralizada también puede servir para normalizar la lista de medicamentos usados en las dos entidades, lo cual eventualmente contribuirá a la meta de integración a largo plazo.
  - VII. **Normalizar la provisión de seguro privado para funcionarios públicos.** El sistema de contratación fragmentado entre entes del Estado no solo resulta ineficiente y extremadamente oneroso, sino que, además, crea desigualdades dentro del conjunto de funcionarios públicos. La agrupación de esta contratación ahorraría recursos y establecería un sistema más equitativo para el funcionariado.

### Opciones a mediano plazo

- I. **Definir e implementar progresivamente el plan de servicios de salud mínimos para todas las redes (públicas y privadas) que deberá ofrecerse bajo un sistema integrado.** La opción del plan mínimo deberá basarse en las enfermedades prevalentes que afecten a la población, la capacidad de prestación de servicios de las diferentes redes y la factibilidad financiera del plan, que puede iniciarse con un conjunto reducido y ampliarse progresivamente (tal como hizo Chile con AUGE o como Argentina con el Plan Nacer y el Plan Sumar).
- II. **Hacer inversiones progresivas en las redes del MSPBS e IPS para garantizar que puedan ofrecer el plan mínimo.** A fin de garantizar que ambos sectores públicos ofrezcan servicios cubiertos en el plan mínimo, su capacidad de prestación del servicio deberá expandirse.
- III. **Crear una opción de seguro público (posiblemente a través del IPS) para el personal del Estado no cubierto por seguros privados.** A pesar de que numerosas instituciones públicas brindan un seguro privado a los funcionarios, hay otras que no. Para este tipo de trabajadores podría crearse una opción pública que les brinde cobertura para el mismo plan mínimo. Esta opción puede ampliarse posteriormente a una población creciente.
- IV. **Invertir en infraestructura de TIC inteligente e interoperable en la red del MSPBS.** La inversión en infraestructura de TIC que facilite el uso de registros de salud electrónicos, la distribución y gestión farmacéutica, la programación de citas y derivaciones y contra derivaciones puede servir para mejorar la toma de decisiones y la eficiencia del gasto.

- V. **Establecer acuerdos interinstitucionales para facilitar la coordinación de la prestación de servicios entre el MSPBS e IPS.** Como consecuencia inmediata, dichos acuerdos podrían ayudar al MSPBS a recuperar algunos de los costos incurridos en el tratamiento de los afiliados del IPS. Si se igualan las capacidades de prestación de servicios, ello podría ayudar a reducir la duplicación en las redes de salud. A largo plazo, dichos acuerdos servirán para su integración permitiendo el movimiento de los pacientes entre los distintos sectores.

Tabla 3: Las opciones de políticas de corto y mediano plazo en el sector de la Salud y su impacto esperado en la eficiencia e igualdad

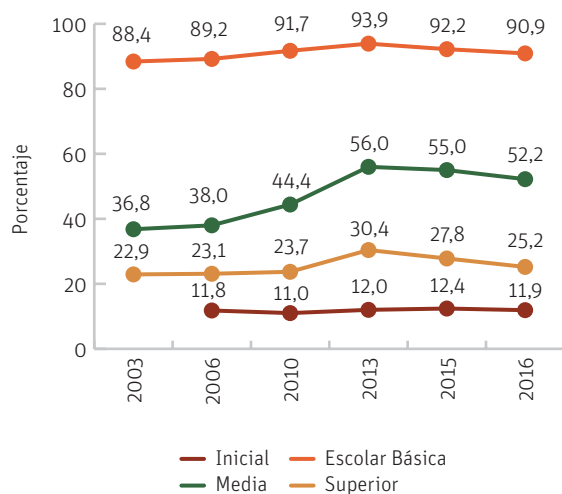
Recomendación	Impacto esperado en la eficiencia	Impacto esperado en la igualdad	Dirección del cambio en los gastos
<b>Opciones a corto plazo</b>			
Invertir en la capacidad de prestación de servicio de la red del MSPBS para llevar a la par de otros sectores.	+	+	+
Completar la formación de las USF y consolidar su función en la atención de salud primaria.	+	+	+
Asignar presupuestos estratégicamente a áreas de prioridad y afecciones de salud prevalentes que sean eficaces de tratar en términos de costos.	+	+	-
Instalar mecanismos para hacer referencias y contrarreferencias entre los establecimientos de atención primaria y establecimientos de atención especializada.	+	+	-
Instalar mecanismos de pago a prestadores alternativos para mejorar la calidad y la rendición de cuentas.	+	+	-
Establecer instituciones para centralizar la compra de productos farmacéuticos e insumos médicos entre el MSPBS y el IPS y así aumentar su poder de negociación.	+	+	-
Normalizar la provisión de seguro privado para funcionarios públicos.	+	+	-
<b>Opciones a mediano plazo</b>			
Definir y progresivamente implementar el plan de servicios de salud mínimos para todas las redes de Salud (públicas y privadas) que deberá ofrecerse bajo un sistema integrado.	+	+/-	+/-
Hacer inversiones progresivas en las redes del MSPBS e IPS para garantizar que ofrezcan el plan mínimo.	+/-	+	+
Crear una opción de seguro público (posiblemente a través del IPS) para el funcionario del Estado no cubierto por seguros privados.	+	+	-
Invertir en infraestructura de TIC inteligente e interoperable en la red del MSPBS.	+	+/-	+
Establecer acuerdos interinstitucionales para facilitar la coordinación de la prestación de servicios entre el MSPBS e IPS.	+	+	-

# Gastos en educación

## Acceso y equidad

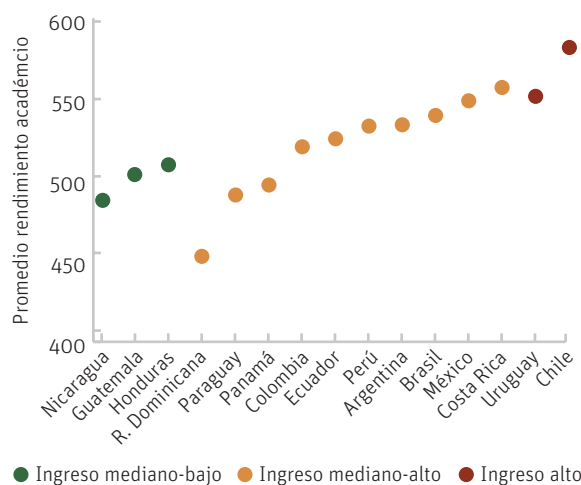
**La tasa de cobertura de la educación en Paraguay en todos sus niveles se ha incrementado en forma importante entre 2003 y 2016 (véase la Figura 19).** El acceso a preescolar para los niños de 5 años ha crecido en forma muy importante durante este periodo de 34% en el 2003 a 72% en el año 2016.<sup>10</sup> La tasa de cobertura en la Educación Escolar Básica (EEB) para los ciclos 1, 2 y 3 se incrementó marginalmente de 88.4% en el 2003 a 90.9% en el 2016, lo cual es razonable dadas las altas tasas de cobertura iniciales. La tasa neta de cobertura de la Educación Media (EM) aumentó de 36% en 2003 a 52% en 2016. Sin embargo, la tasa de abandono en la EM sigue siendo bastante elevada. El acceso a la Educación Superior (ES) es relativamente bajo, con una tasa de cobertura de 25.2% que está por debajo de las observadas en otros países de la región con similares niveles de ingreso. Finalmente, es importante destacar que los cambios demográficos observados en el país se están reflejando ya en la composición de la población estudiantil por nivel educativo. En particular, el tamaño de la matrícula en los ciclos 1 y 2 de la EEB se redujo de 966.000 a 798.000 estudiantes entre 2000 y 2012. Paralelo a esto, el número de estudiantes en la EM creció de 459.260 a 631.003 estudiantes durante 2000 y 2012.

Figura 19: Tasa neta de asistencia por nivel educativo, 2003-2016



Fuente: EPH (2003-2016). Excluye Boquerón y Alto Paraguay cuyos datos no están disponibles. Incluye instituciones de gestión oficial, privada y privada subvencionada.

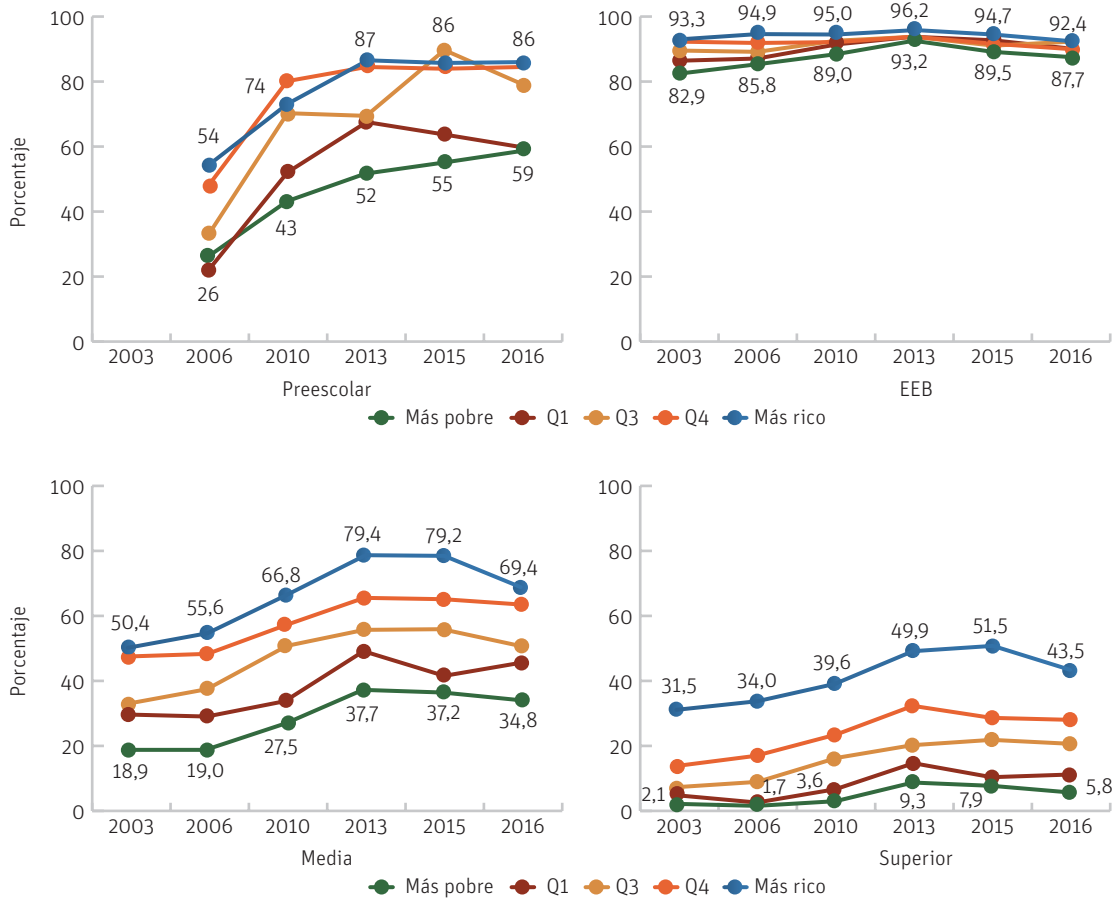
Figura 20: Resultados de las pruebas estandarizadas regionales TERCE para Matemática (3er grado) por nivel de ingreso del país, 2013



Fuente: TERCE (2013) extraído de EdStats. Todos los resultados están estandarizados usando la media de 500 puntos y la desviación estándar en 100 puntos.

10 Todas las tasas de cobertura reportadas en este estudio se han estimado con base en la EPH usando información sobre asistencia escolar. Los rangos de edad usados para estimar las tasas de cobertura son los siguientes: 5 (Preescolar), 6 a 14 (EEB), 15 a 17 (EM) y 18 a 24 (ES).

Figura 21: Tasa neta de asistencia por nivel de educación y quintiles de ingreso del hogar, 2003-2016



Fuente: EPH (2003, 2006, 2013, 2015 y 2016). Los quintiles se han producido con base al ingreso per cápita anual del hogar usado para producir las estadísticas oficiales de pobreza. Incluye instituciones de gestión oficial, privada y privada subvencionada.

**A pesar de que ha habido mejoras sustanciales durante la última década, existen brechas importantes en el acceso a la educación en todos los niveles entre los niños de hogares ricos y pobres.** Las mejoras en el acceso a preescolar entre 2003 y 2016 son muy grandes, pero existe todavía una brecha importante de acuerdo con el nivel de ingreso de las familias. Por ejemplo, en el año 2016, solo el 59% de los niños de 5 años pertenecientes a los hogares pobres asistían a preescolar mientras que el 86% de los niños de 5 años pertenecientes a los hogares más ricos asistían a este nivel educativo. Las relativas bajas tasas de acceso en preescolar entre los niños de 5 años de los hogares pobres parecen responder principalmente a la baja oferta educativa. La evidencia internacional muestra que los niños que reciben atención infantil temprana tienen, en promedio, una menor probabilidad de abandonar su institución educativa en el futuro. Por lo tanto, cerrar las brechas en el acceso a la Educación Inicial (EI) incluyendo el preescolar debería ser una prioridad para atacar el problema del abandono escolar que se manifiesta más adelante en la vida de un niño.<sup>11</sup> En la EEB, a pesar de que las tasas de acceso para los

11 Un buen resumen de la literatura sobre cómo prevenir el abandono escolar está disponible en Almeida, Fitzsimons y Rogers (2015).

niños y jóvenes de 6-14 son muy altas, existen todavía brechas entre los hogares ricos y pobres. Sin embargo, entre 2003 y 2016, estas brechas se han estado cerrando sugiriendo que ha habido mejoras importantes en la equidad en el acceso a la educación en este nivel. Las mayores brechas en el acceso a la educación entre los hogares ricos y pobres se encuentran en la EM y éstas no han mejorado en los últimos años. Por ejemplo, en el año 2003, solo el 18.9% de los jóvenes de los hogares pobres asistían a la EM comparado con el 50.4% de los jóvenes de los hogares ricos. En el año 2016, el 34.8% de los jóvenes de los hogares pobres asistían a la EM comparado con el 69.4% entre aquellos de los hogares ricos (véase la Figura 21).

### Calidad de la educación<sup>12</sup>

**Los estudiantes paraguayos de educación básica alcanzaron uno de los resultados académicos más bajos en las pruebas regionales estandarizadas del TERCE (2013) entre los 15 países que participaron en estas pruebas.**<sup>13</sup> Paraguay es el país con los segundos resultados más bajos en Matemática y Lectura comparado con los países de la región con similares niveles de ingreso. De hecho, los resultados de los estudiantes paraguayos están mucho más cerca al promedio de los países de ingreso mediano-bajo – como Nicaragua, Guatemala y Honduras (véase la Figura 20).

**7 de cada 10 estudiantes paraguayos no alcanzan las competencias mínimas requeridas en Matemática al finalizar los ciclos 1 y 2 de la EEB.** En el año 2013, el 66.5% y 69.3% de los estudiantes de finales del ciclo 1 y 2 de la EEB, respectivamente, no alcanzaban las competencias mínimas en Matemática de acuerdo con las pruebas regionales. Los resultados en Lectura son un poco mejor pero aún así no son alentadores. Al finalizar el ciclo 1 y 2 de la EEB, el 57.4% y 33.8% de los estudiantes de finales del ciclo 1 y 2 de la EEB, respectivamente, no alcanzaban las competencias mínimas en Lectura de acuerdo con las pruebas regionales. Asimismo, las pruebas del SERCE<sup>14</sup> (2006) y TERCE (2013) muestran que Paraguay ha avanzado en sus resultados académicos en Lectura entre los estudiantes de final del ciclo 2 de la EEB, pero no ha logrado mejorar sus resultados académicos en Matemática.

**En el año 2015, Paraguay implementó por primera vez en forma censal una prueba nacional estandarizada de logros académicos a los estudiantes del final de todos los ciclos de la EEB y la EM, lo que refleja un mayor foco dentro de la política educativa en mejorar la calidad.** Además de las pruebas cognitivas, se levantó información de contextos de estudiantes, docentes, directores y cabezas de familia.<sup>15</sup> El uso de estos resultados para apoyar a las instituciones educativas a preparar planes de mejora se inició en el año 2018 a través del diseño de la estrategia de diseminación del SNEPE (2015).

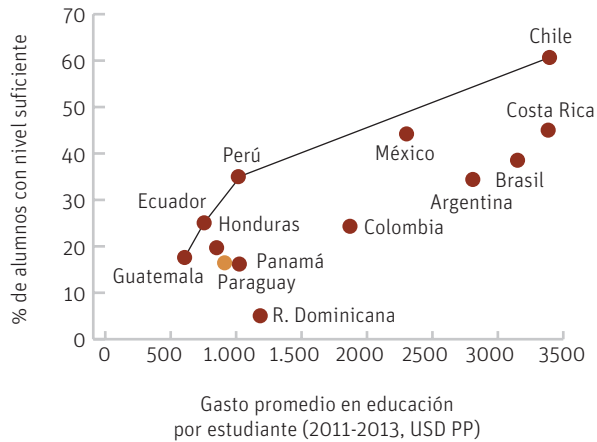
12 Sobre la calidad de la EI y ES se tiene información muy limitada para evaluarla.

13 Las pruebas regionales estandarizadas TERCE (2013) miden las habilidades cognitivas de los estudiantes en Matemática y Lenguaje (lectura y escritura) al final de los ciclos 1 y 2 de la EEB, y Ciencias Naturales al final del ciclo 2 de la EEB.

14 Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).

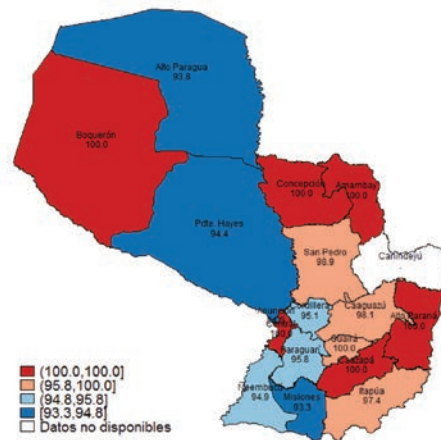
15 El diseño de esta prueba sigue la teoría de respuesta al ítem, que permite comparabilidad en el tiempo y está basada en las mejores prácticas internacionales.

Figura 22: Eficiencia del gasto en Educación por estudiante (2011-2013) medida a través del TERCE (2013) para Matemática (ciclo 1 de la EEB) a nivel regional, 2013<sup>17</sup>



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial usando datos de TERCE (2013) y EdStats circa (2014). El % de alumnos con nivel suficiente incluye los niveles de desempeño 3 y 4.

Figura 23: Tasa de eficiencia neta del gasto en Educación por estudiante medida a través del SNEPE para matemáticas (grados 3, 6, 9, y 12) por departamento (%), 2015



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial usando datos de SNEPE (2015). Canindeyú no está incluido en este ejercicio porque los datos del SNEPE (2015) no están disponibles para este departamento.

La prueba nacional estandarizada aplicada en el año 2015 muestra la existencia de una heterogeneidad importante en los logros académicos entre departamentos y entre ciclos en el mismo departamento. Los mejores resultados promedio de las pruebas de logros académicos de matemática y lectura se observan en los departamentos de Caazapá y Guairá (en ambos casos para los ciclos 1, 2 y 3 de la EEB y EM), Caaguazú, Paraguarí (para el ciclo 3 de la EEB), Boquerón (para el ciclo 3 de la EEB y EM) e Itapúa (para EM). Entender qué tipo de estrategias pedagógicas se están impulsando en estos departamentos es fundamental para diseñar políticas nacionales para el mejoramiento de la calidad educativa a través del escalamiento de las innovaciones que se están implementando en estos departamentos.

### Eficiencia del gasto público en educación

Paraguay gasta relativamente poco por estudiante comparado con otros países de la región, pero obtiene resultados en las pruebas estandarizadas regionales mucho más bajos de los que se esperarían para un país con ese nivel de gasto por alumno. Si comparamos los resultados de las pruebas estandarizadas regionales del TERCE (2013) para Matemática o aplicadas a los estudiantes del final de los ciclos 1 y 2 de la EEB con el gasto promedio por alumno (medido en USD 2011 PPP) vemos que los países de la región que gastan más por estudiante en educación no son necesariamente los que mejores resultados obtienen en las pruebas estandarizadas regionales (Figura 22). Los países de la región que muestran los mayores niveles de eficiencia para traducir su gasto por alumno en aprendizajes son Guatemala, Ecuador,

Perú y Chile. Esto puede verse porque estos cuatro países están sobre la frontera de eficiencia técnica.

**Dado su nivel de gasto por estudiante, Paraguay sólo está generando el 52% de los aprendizajes que pudiese generar si tuviese los niveles de eficiencia en el uso de sus recursos que los que tienen los países más eficientes de la región.** La situación es mucho más preocupante en estudiantes del final del ciclo 2 de la EEB, ya que las estimaciones sugieren que Paraguay sólo está generando el 27% de los aprendizajes que podría lograr dado su nivel de gasto por estudiante usando como referente a los países más eficientes de la región.

**Los departamentos que más gastan por estudiante no son necesariamente los que mejores resultados obtienen en las pruebas estandarizadas nacionales aplicadas en Paraguay por el SNEPE (2015).** Los departamentos de Caazapá, Guairá, Central, Amambay, Alto Paraná, Concepción y Boquerón destacan como los más eficientes en el uso del gasto público asignado a educación (véase la Figura 23).<sup>16</sup> Entre estos departamentos, el caso más interesante es el de Caazapá ya que es el departamento con la tasa de pobreza más alta del país y, sin embargo, tiene los mejores resultados en las pruebas estandarizadas nacionales de logros académicos. Este departamento se ha caracterizado también porque hace bastantes años impulsan la aplicación censal de estrategias pedagógicas innovadoras que podrían ser replicadas en otros departamentos.

**Para lograr mejoras sustanciales en la calidad de la educación a nivel nacional se requerirá mucho más que simplemente escalar a nivel nacional algunas de las estrategias exitosas que se están implementando actualmente en algunos departamentos.** La capacidad del sistema educativo para transformar los insumos educativos en logros académicos para los estudiantes es muy limitada, a pesar de que hay algunas iniciativas muy buenas que están impulsando algunos departamentos. Para lograr cambios transformacionales dentro del sector educativo que permitan alcanzar un mejor equilibrio, Paraguay tendrá que pensar no solo en escalar a política nacional algunos de los programas focalizados exitosos. Deberá también empezar a impulsar más innovaciones en el aula, centradas en fortalecer la capacidad de gestión de los directores y supervisores pedagógicos, diseñar herramientas para que sus docentes reciban apoyo y retroalimentación continua, fortalecer su sistema de monitoreo de los aprendizajes y evaluación docente.

<sup>16</sup> Para estimar estos números de eficiencia neta de estima un modelo de programación lineal a nivel de departamento que incluye el gasto por estudiante, un índice de recursos y las inversas de la distancia y tasa de pobreza. El índice de recursos construido para este ejercicio incluye el nivel educativo de los padres, contexto educativo del hogar, acceso a servicios públicos del hogar, tasa de urbanización, densidad estudiantil, experiencia de docentes y directores, formación de docentes y directores, dotación de aulas y dotación de escuelas.

<sup>17</sup> Los resultados de eficiencia del gasto en educación para Matemática en el ciclo 2 de la EEB muestran resultados muy similares.



## Financiamiento del sistema educativo

**La educación obligatoria pública está financiada a través de un mecanismo complejo que involucra múltiples fuentes de financiamiento administradas por diversas entidades y niveles de gobierno.** Los recursos del sector educativo vienen de fondos del gobierno central (recursos genuinos), recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), transferencias del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) a los gobiernos departamentales y municipales (recursos Fonacide), y otros. Excluyendo los recursos manejados por las Universidades y otros Ministerios para cursos de capacitación, el MEC central administra el 85.7% del gasto público en educación, los departamentos administran el 8.9% y los municipios administran el 5.4%.

**La única fuente de financiamiento que es administrada directamente por las instituciones educativas son las transferencias de gratuidad.** La gratuidad es un pequeño monto de dinero que reciben las instituciones educativas por estudiante y que puede usarse para financiar tanto gastos corrientes como de capital. Las instituciones educativas suelen destinar estos recursos para cubrir gastos de limpieza y de materiales básicos para el funcionamiento del establecimiento.

**Las instituciones educativas del país no están recibiendo los recursos que necesitan para mejorar la calidad del servicio educativo.** La administración del gasto en forma tan centralizada, el monto tan bajo de recursos administrado por las instituciones educativas, la información limitada que existe sobre las necesidades de las instituciones a nivel central y la fragmentación de las fuentes de financiamiento con diversos mecanismos de toma de decisiones, sugiere que las instituciones educativas no están recibiendo los recursos que necesitan para operar con un mínimo de condiciones básicas y para mejorar la calidad educativa.

## Patrones de gasto público dentro del sector educativo

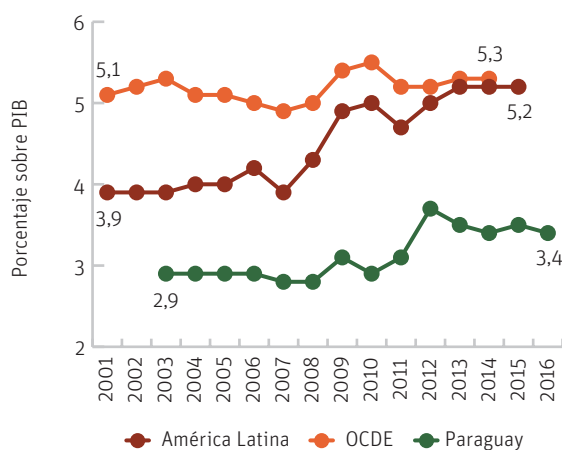
**Con base en las comparaciones internacionales, el gasto en educación pública en Paraguay es bajo dado su nivel de ingreso, el tamaño de su sector público, su composición demográfica y las necesidades de su sector educativo.** El gasto público en educación como porcentaje del PIB fue de 3.4% en el año 2016 (Figura 24). Esto es bastante inferior con relación a lo que gastan otros países con similares niveles de ingreso (5.4%) y los países de la OCDE (5.3%). Sin embargo, como porcentaje del gasto público total y según lo estipulado por la ley, Paraguay asignaba el 21.3% de todo su presupuesto al sector educativo en el año 2016, lo cual está muy por encima de lo que asignan en promedio a su educación pública los países de la OCDE (18.9%) y los países de la región con similares niveles de ingreso (17.2%).<sup>18</sup> De hecho, muy pocos países gastan más del 20%

<sup>18</sup> La Constitución Nacional de Paraguay de 1992 en su Artículo 85 estipula que los recursos asignados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al 20% del total asignado a la Administración Central, excluidos préstamos y donaciones.

de su presupuesto en educación, lo que hace muy loable el esfuerzo que está haciendo Paraguay para asegurarse de que haya un monto adecuado de sus recursos asignados para el financiamiento de su sector educativo (Figura 25). Asimismo, Paraguay tiene una composición demográfica significativamente más joven que el resto de los países de similares ingresos de la región y los países de la OCDE, por lo que sus necesidades dentro del sector educativo son bastante mayores y exigen mayores inversiones.

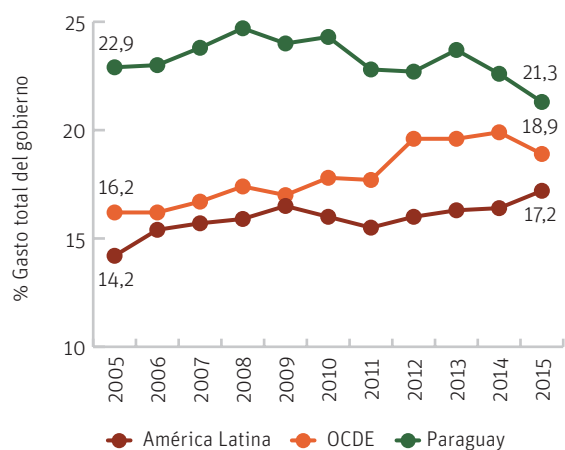
**Asimismo, relativo al nivel de ingreso per cápita del país, Paraguay gasta ciertamente un monto adecuado de recursos por alumno en la educación de gestión oficial.** En el año 2014, los países de la región con similares niveles de ingreso gastaban en promedio por estudiante en todos los niveles de educación casi el doble después de ajustar por las diferencias en el costo de vida (Figura 26). De hecho, el gasto por estudiante para los ciclos 1 y 2 de la EEB de Paraguay es el más bajo entre todos los países de la región con similares niveles de ingreso mediano-alto. Con relación al ciclo 3 de la EEB y EM, el gasto por estudiante en Paraguay es el segundo más bajo de la región entre los países con similares niveles de ingreso a excepción de Ecuador después de ajustar por el costo de vida. Sin embargo, la métrica tal vez más precisa para medir la magnitud del gasto en educación de un país con relación a su nivel de ingreso es el gasto en educación por alumno como porcentaje del PIB per cápita de un país. Usando este indicador, se observa que Paraguay invierte un monto definitivamente adecuado de recursos en el sector educativo comparado con lo que invierten los países de la región que tienen un nivel similar de ingreso mediano-alto. En particular, Paraguay gastaba un 14.7% y 16.8% de su ingreso per cápita en 2012 para el ciclo 1 de la EEB y el ciclo 3 de la EEB y EM, respectivamente (Figura 27).

Figura 24: Gasto público en Educación en términos reales como % del PIB, 2001-2016



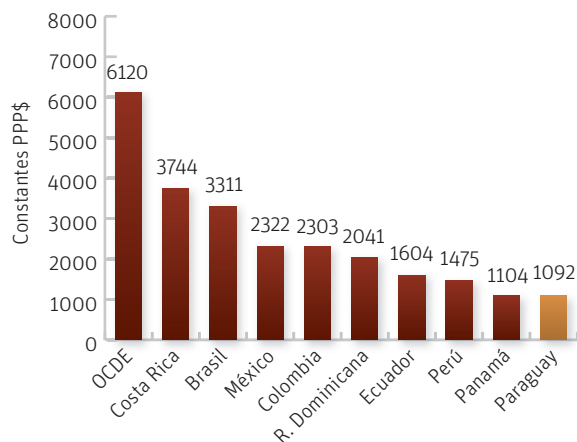
Fuente: WDI para América Latina y OCDE. La información para Paraguay ha sido estimada con base en BOOST Agencias Centralizadas y Descentralizadas (2003-2016). El valor para América Latina es un promedio para los países de la región con ingreso mediano-alto incluyendo Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, México, República Dominicana, y Costa Rica.

Figura 25: Gasto público en Educación como % del gasto público total, 2005-2015



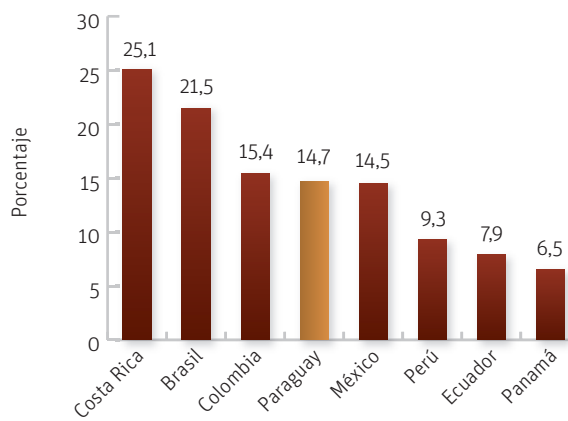
Fuente: WDI circa 2014 para América Latina y OCDE. La información para Paraguay ha sido estimada con base en BOOST Agencias Centralizadas y Descentralizadas (2003-2016) e Informes Anuales Fonacide (2012-2016). El gasto público total viene de Government Finance Statistics (2005-2015) e incluye al gobierno central, gobiernos departamentales, gobiernos municipales, fondos de la seguridad social y entidades descentralizadas.

Figura 26: Gasto público anual por estudiante para ciclos 1 y 2 de EEB (en PPP\$), circa 2014



Fuente: EdStats circa 2014. La información para Paraguay corresponde al año 2012 que es el último año para el que existe información disponible.

Figura 27: Gasto público anual por estudiante como % del PIB per cápita para ciclos 1 y 2 de EEB (en PPP\$), circa 2012



Fuente: World Development Indicators. La información para Paraguay corresponde al año 2012 que es el último año para el que existe información disponible.

**El país no solo gasta relativamente poco en educación, pero lo que gasta no lo asigna con base a criterios de equidad hacia las áreas donde existen mayores necesidades. Esto resulta en patrones de gasto regresivo que benefician desproporcionadamente a los hogares más ricos.** La Figura 28 reporta el porcentaje de estudiantes en cada uno de los tres niveles educativos por quintiles de la distribución nacional del ingreso per cápita de los hogares. Esta muestra que el 42% de los estudiantes matriculados en la ES pertenecen a los hogares más ricos mientras que solo el 8% de los estudiantes en la ES viene de los hogares pobres. En contraste, para la EI y EEB, más de la mitad de los estudiantes provienen de los hogares con menores niveles de ingreso mientras que solo el 9% pertenece a los hogares más ricos. Para la EM, el porcentaje de estudiantes que proviene de los hogares con menores niveles de ingreso se reduce, pero aun así estos representan más de un tercio de los estudiantes en este nivel. La Figura 29 muestra el porcentaje del gasto público en educación que beneficia a los estudiantes por niveles de ingreso de los hogares. Estas estimaciones muestran claramente que el gasto público en EI y EEB es altamente progresivo, el gasto público en EM es neutro, y el gasto público en ES es altamente regresivo.

**A pesar de que las inversiones públicas para financiar la educación obligatoria son significativas, los hogares tienen que hacer aportes adicionales importantes para financiar la educación pública de sus hijos, lo que promueve exclusión de los estudiantes más pobres.** De todo lo que se invierte dentro del sector educativo, los aportes privados para la educación representan un 35% y 37% en la EEB y EM, respectivamente. El monto de los aportes privados para la educación obligatoria es sustancial a pesar del rol tan pequeño que tiene el sector privado en la provisión de servicios educativos para

la educación obligatoria.<sup>19</sup> Esto muestra que los padres tienen que aportar una cantidad considerable de recursos para la educación pública de sus hijos, a pesar de que esta es en principio completamente gratuita. Entre los hogares no pobres, los aportes privados de los padres para la educación de gestión oficial de sus niños en la EEB representan en promedio el 3.5% del ingreso del hogar. Entre los hogares pobres, los aportes privados de los padres en la EEB representan el 6.8% del ingreso del hogar.

### Infraestructura escolar

**La mayor parte de las instituciones educativas públicas no cumplen con los requerimientos mínimos de infraestructura e insumos básicos para operar y eso afecta su capacidad operativa.** Los déficits en infraestructura escolar en las instituciones de educación obligatoria de gestión oficial son muy altos y afectan en forma desmedida a las áreas rurales. En el año 2015, el 18% y 41% de las instituciones de gestión oficial de las áreas urbanas y rurales, respectivamente, no contaban con el número de aulas necesario para impartir todos los niveles educativos ofrecidos (Figura 30). Asimismo, las instituciones educativas de EEB presentan en promedio más carencias de infraestructura que las de EM.

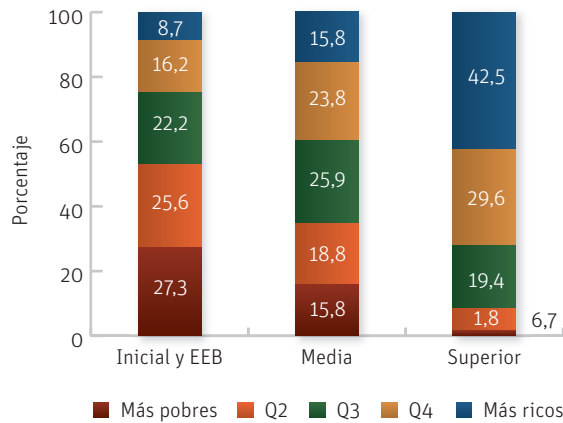
**Las inversiones de capital representan solamente el 5.4% del gasto público total en Educación a pesar de los déficits tan grandes que se observan en la infraestructura escolar.** El gasto de capital se ha incrementado de manera importante entre 2003 y 2016 (de Gs. 37 a Gs. 374 miles de millones). El porcentaje del gasto de capital en el gasto público total en educación es similar al promedio de América Latina (5.6%), pero está bastante por debajo del que se observa en los países de la OCDE (7.2%). Dado que Paraguay es uno de los países de la región que tiene los déficits más altos de infraestructura escolar, el porcentaje de gasto de capital tendría que ser superior para cerrar las brechas.<sup>20</sup> La creación del Fonacide en el año 2012 ha representado una fuente adicional de recursos para inversiones educativas, que se incrementaron de Gs. 94 millones en 2012 a Gs. 243 millones en 2016. Sin embargo, a pesar del alto monto de recursos asignados a las inversiones en infraestructura escolar a través del Fonacide y FEEI, no existe información actualizada<sup>21</sup> que permita analizar su focalización y relevancia.

19 Las instituciones educativas privadas representan el 8.4% de las instituciones educativas del país y proveen servicios al 13.4% de la matrícula. En comparación, las instituciones educativas de gestión oficial representan el 86.2% de las instituciones educativas del país y administran servicios educativos al 77.5% de la matrícula. El resto del mercado educativo está servido por las instituciones de gestión privada subvencionada.

20 Ver Duarte, Gargiulo y Moreno (2011) y Murillo y Román (2011).

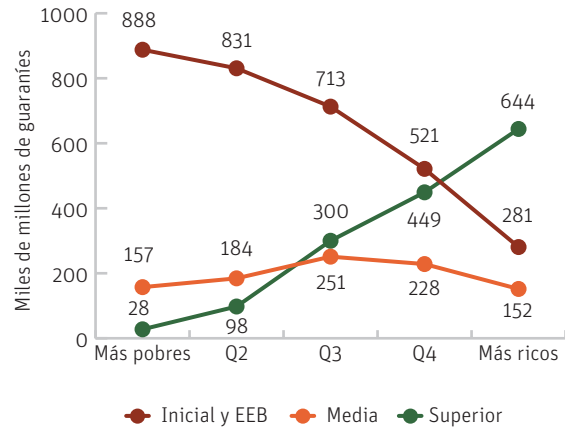
21 La última información disponible fue recolectada en el año 2008 a través del Censo de Infraestructura Escolar.

Figura 28: Total de estudiantes por nivel y quintil de ingreso (%), 2016



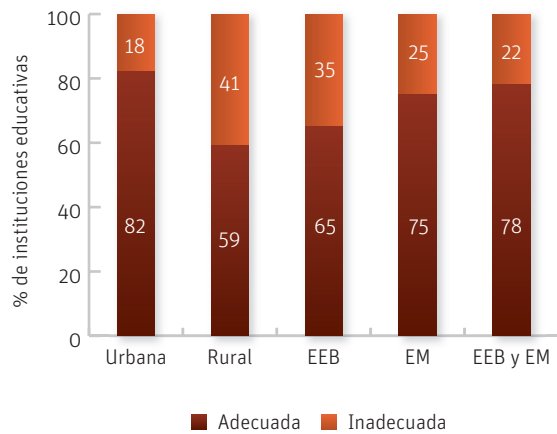
Fuente: EPH (2016). Estimaciones del tamaño de la matrícula incluyen solamente a estudiantes de instituciones de gestión oficial y privada subvencionada.

Figura 29: Gasto público en educación por nivel y quintil de ingreso, 2016



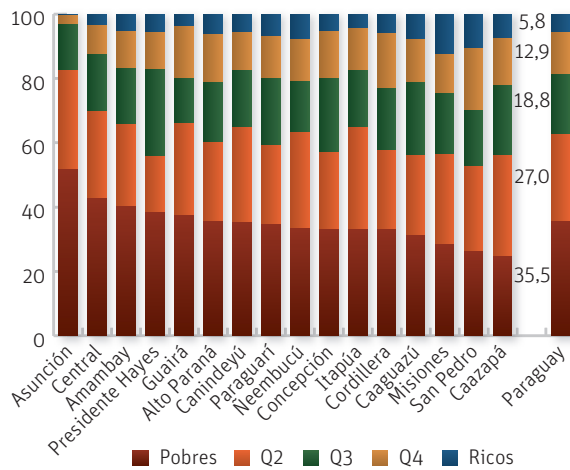
Fuente: Elaboración propia con base en BOOST Agencias Centralizadas y Descentralizadas (2016) y EPH (2016).

Figura 30: Proporción de instituciones educativas de gestión pública que cuenta con aulas para todos los niveles para los que ofrece servicios educativos, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario de factores asociados aplicado a los directores como parte de la aplicación censal del SNEPE (2015).

Figura 31: Porcentaje de beneficiados con programas de alimentación escolar por quintil de ingreso y departamento, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en la EPH (2016).

## Alimentación escolar

**El gobierno gasta un monto sustancial de recursos en alimentación escolar, que se administra a través de programas fragmentados manejados por el MEC, los departamentos y los municipios.** Paraguay gasta el 8.3% de todo el presupuesto público asignado a la educación en alimentación escolar; es decir, el 0.29% del PIB en 2016. Los programas de merienda escolar (turno mañana y tarde) los administran los departamentos excepto Asunción, donde es administrado por el MEC. El programa de almuerzo escolar, financiado por un porcentaje fijo del Fonacide, es administrado conjuntamente por los departamentos y municipios. A pesar de que la alimentación escolar se concibió como un beneficio universal para todos niños de la EI y ciclos 1 y 2 de la EEB que asisten a instituciones educativas de gestión oficial, la tasa de cobertura de los programas de meriendas y almuerzo escolar entre los niños de los ciclos 1 y 2 de la EEB en 2015 se estimaba solamente en 59% y 85% a nivel nacional, respectivamente.<sup>22</sup>

**A pesar de que los programas de alimentación escolar (meriendas y almuerzo) se diseñaron para ser universales, en la práctica, los recursos no alcanzan para cubrir a todos los niños elegibles y los beneficiarios frecuentemente son seleccionados por los departamentos y municipios usando criterios poco claros y transparentes.**

1 de 5 cinco niños beneficiados con los programas de alimentación escolar proviene de hogares que tienen los ingresos más altos del país. El sistema de financiamiento actual desvincula la disponibilidad de recursos (que dependen rígidamente del Fonacide) de la demanda efectiva en los departamentos y municipios. Además, la normativa establece que los almuerzos escolares deberían priorizar instituciones de los pueblos indígenas, territorios con mayor incidencia de pobreza y desnutrición, deserción y repitencia escolar (véase la Figura 31). En la práctica, hay discrecionalidad en cómo se asignan los recursos a las instituciones educativas. Tampoco existe monitoreo sobre el impacto nutricional o de asistencia en las escuelas beneficiarias.

**La evidencia internacional muestra que los programas de alimentación escolar pueden ser efectivos para mejorar la asistencia escolar y los logros académicos sólo si son adecuadamente focalizados.** La investigación en el área de la alimentación escolar muestra que este tipo de programas son efectivos para mejorar la asistencia escolar y los logros académicos de los estudiantes, pero no en todos los contextos. En particular, éstos parecen tener impactos positivos para incrementar la asistencia escolar y mejorar los logros académicos en contextos donde existen altas tasas de inseguridad alimenticia y bajas tasas de matriculación.<sup>23</sup> Sin embargo, estos programas parecen tener efectos limitados en áreas donde las tasas de malnutrición son bajas y donde las de matriculación

<sup>22</sup> La tasa de cobertura se define a través de la pregunta: ¿En tu escuela recibes o recibiste almuerzo/merienda escolar? Esta pregunta no permite capturar si el niño efectivamente recibe la alimentación escolar durante todos los días del ciclo escolar.

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, Bundy et al (2009), Ismail et al (2012), Jomaa et al (2011), Kristjansson et al (2009), McEwan (2013) y World Food Program (2013).

son relativamente altas, como es el caso de Paraguay para la EEB y en donde se focalizan estas inversiones. Otros países han optado invertir más en las transferencias monetarias condicionales focalizadas para lograr similares objetivos, a través de un seguimiento del cumplimiento en las corresponsabilidades sistemático, que permite incentivar la asistencia escolar, y prevenir la malnutrición.

## Recomendaciones

**Los grandes retos de la Educación en Paraguay son mejorar los logros de aprendizaje de los alumnos y contar con financiamiento suficiente para hacerlo.** Existen múltiples estrategias de corto y mediano plazo que pueden mejorar la eficiencia del gasto público para transformar las inversiones en el sector en la mejora en la calidad educativa. Estas recomendaciones se describen a continuación y se resumen en la Tabla 4 al final de la sección.

### Medidas de corto plazo

**Políticas docentes para manejar la asignación docente a las instituciones educativas a medida que la composición demográfica de los estudiantes cambia.** Por ejemplo, se podría considerar: (i) reasignación de docentes a espacios con mayor cobertura educativa; (ii) incremento de la oferta de capacitación profesional para la reconversión de docentes; y (iii) subsidios de reubicación para quienes desean trasladarse de las instituciones educativas urbanas a las rurales, en línea con la demanda por tipo educativo. Monitorear cercana y apropiadamente el ratio estudiante-docente para los diferentes niveles de educación puede traer consigo ahorros importantes en el gasto público en educación. Adicionalmente, será importante darle buen uso a la información sobre habilidades de los docentes que se viene generando como parte de los concursos docentes y la información sobre habilidades de los estudiantes que se tiene con el SNEPE. Así, un posible espacio para la ganancia de eficiencia está en la posibilidad de asignar a los docentes en las escuelas donde se espera que tengan mayores impactos diseñando sistemas de incentivos para atraer a los mejores docentes a las instituciones educativas donde los efectos agregados en los aprendizajes puedan ser más grandes. Finalmente, la importante cantidad de recursos asignados a incrementos en los salarios docentes deberían utilizarse como una oportunidad para promover la meritocracia dentro de la nueva Carrera Docente y el desarrollo profesional del docente.

**Preparar y aprobar un Plan Nacional de Infraestructura Educativa de mediano plazo que contribuya a fijar criterios transparentes para la asignación de recursos con criterios de equidad.** Este Plan ayudaría a maximizar el costo-eficiencia de las inversiones en infraestructura escolar tomando en cuenta el número de estudiantes beneficiados por cada guaraní invertido. Sería fundamental que un Plan de esta naturaleza incluyese criterios de equidad para poder atender las necesidades de infraestructura de las instituciones educativas cuyos déficits son más altos aunque atienden a poblaciones pequeñas de estudiantes.

**Fortalecer los sistemas de monitoreo para las inversiones en alimentación escolar financiadas por el Fonacide y establecer criterios claros para la operacionalización de su entrega a las instituciones educativas.** Un sistema de rendición de cuentas bien establecido para las inversiones de alimentación escolar es importante para mejorar la eficiencia en la asignación de estos recursos. Esto podría ligarse potencialmente también a una reforma en la fórmula de repartición de los recursos del Fonacide para educación, para dar mayor flexibilidad de estos recursos por parte de los departamentos y municipios dentro del sector educativo.

### Medidas de largo plazo

**Fortalecer las políticas pedagógicas y la capacidad de gestión de los directores y supervisores pedagógicos con criterios de equidad.** Para lograr cambios transformacionales dentro del sector educativo, Paraguay tendrá que pensar en escalar a política nacional algunos de los programas focalizados exitosos que han estado pilotando en los últimos años y para los que existe evidencia de su impacto positivo sobre los aprendizajes. Sin embargo, escalar estos programas pilotos a nivel nacional no será suficiente para mover al país a un nivel de aprendizajes mayor. Será fundamental también empezar a testear más innovaciones en el aula centradas en mejorar los aprendizajes que se implementen junto con el diseño de evaluaciones de impacto rigurosas para medir sus efectos sobre los aprendizajes. Estas innovaciones deberían estar focalizadas en fortalecer la capacidad de gestión de los directores y supervisores pedagógicos, diseñar herramientas para que sus docentes reciban apoyo y retroalimentación continua para mejorar sus prácticas pedagógicas, fortalecer su sistema de monitoreo de los aprendizajes y evaluación docente y fortalecer el sistema de formación docente (formación inicial y continua). Una iniciativa prometedora en esta área ha sido impulsada por el INEEP como parte de la diseminación de los resultados del SNEPE (2015). El apoyo para la mejora de la gestión escolar debería ser parte de una agenda más grande de gestión basada en los aprendizajes donde las escuelas sean del sistema educativo. Poner a las escuelas al centro del sistema educativo, involucraría otorgarles un mínimo nivel de autonomía y financiamiento directo para que ellas puedan gestionar sus recursos como lo vean más adecuado para responder a sus necesidades. Esta mayor autonomía debería estar acompañada de apoyo técnico permanente para mejorar la gestión y el desarrollo de instrumentos para la rendición de cuentas a las autoridades, padres de familia y la comunidad educativa en general. Ligado a todo esto, habría que diseñar políticas de equidad para incrementar el número de estudiantes que logran alcanzar las habilidades básicas durante su paso por el sistema educativo. Abordar el desafío de la alta inequidad en el acceso y calidad de la educación por nivel socioeconómico es un reto enorme que tiene Paraguay. En la medida que las desigualdades del ingreso futuras no son más que un reflejo de las desigualdades del sistema educativo, cerrar las brechas educativas entre la población más pobre y vulnerable y la más rica es fundamental para poder reducir las desigualdades del ingreso futuras y para contribuir a los objetivos de desarrollo del país. Por lo tanto, es fundamental diseñar políticas de equidad para abordar el problema de la



desigualdad en el acceso a la educación entre los más pobres y vulnerables y la mejora en la calidad de la educación entre los estudiantes con más rezagos en sus aprendizajes. El sistema educativo debería tener como objetivo principal que todos los niños paraguayos pudiesen lograr por lo menos las habilidades básicas para poder desarrollarse y contribuir a la sociedad.

**Redistribuir la asignación del gasto público entre los niveles educativos para apoyar la transición demográfica.** La distribución del gasto debería evolucionar para atender a las necesidades cambiantes que está trayendo la transición demográfica. Una primera parte de esta evolución debería consistir en la redistribución de los recursos a través de los diferentes niveles de educación conforme el tamaño de la matrícula cambia. De otra manera, la distribución actual del gasto podría ser insuficiente para lograr la tasa de cobertura del ciclo 3 de la EEB y EM en el futuro cercano. El desplazamiento de recursos fuera del sector con menor demanda (ciclos 1 y 2 de la EEB) no deberá causar un efecto negativo, siempre y cuando se compense con una consolidación de instituciones educativas.

**Diseñar e implementar un sistema de financiamiento educativo transparente y equitativo que permita responder a las necesidades de las instituciones educativas para impulsar procesos de mejora.** La educación obligatoria pública está financiada a través de un mecanismo complejo y poco transparente que involucra múltiples fuentes de financiamiento administradas por diversas entidades y niveles de gobierno y que no promueven la equidad dentro del sistema educativo. El financiamiento del sistema educativo debería estar basado en un sistema sencillo, transparente y justo que permita reducir las brechas existentes en el acceso y mejorar la calidad de la educación. Se podrían considerar las siguientes tres alternativas mejorar el modelo de financiamiento actual:<sup>24</sup> (i) modificar las reglas de distribución del presupuesto genuino en forma paulatina para eventualmente evolucionar en el largo plazo hacia un sistema de asignación basada en un enfoque de “demanda” o “basado en necesidades” (asignación per cápita); o (ii) seguir utilizando el mecanismo “tradicional” de asignación del gasto en Educación, y al mismo tiempo implementar un enfoque de “demanda” o “basado en necesidades” para todos los recursos adicionales, en el que la asignación se dé por objetivos de equidad, buscando la eficiencia y calidad educativa; o (iii) consolidar algunos de los fondos existentes (recursos de gratuidad, Fonacide, FEEI), incluyendo la reforma a su administración.

<sup>24</sup> Las recomendaciones de política relacionadas con el sistema de financiamiento están basadas en Székely, M (2018).

Tabla 4: Recomendaciones de política para mejorar la calidad del gasto público en Educación

Recomendación	Impacto en la equidad	Impacto en la eficiencia	Periodo de implementación
Fortalecer las políticas pedagógicas y la capacidad de gestión de los directores y supervisores pedagógicos con criterios de equidad.	Si	Si	Mediano plazo
Redistribuir la asignación del gasto público entre los niveles educativos para apoyar la transición demográfica.	Si	Si	Mediano plazo
Diseñar e implementar un sistema de financiamiento educativo transparente y equitativo que permita responder a las necesidades de las instituciones educativas para impulsar procesos de mejora.	Si	Si	Mediano plazo
Políticas docentes para manejar la asignación docente a las instituciones educativas a medida que la composición demográfica de los estudiantes cambia.	Si	Si	Mediano plazo
Preparar y aprobar un Plan Nacional de Infraestructura Educativa de mediano plazo que contribuya a fijar criterios transparentes para la asignación de recursos con criterios de equidad.	No	Si	Corto plazo
Fortalecer los sistemas de monitoreo y establecer los criterios para la operacionalización de las inversiones en alimentación escolar.	Si	Si	Corto plazo
Diseñar instrumentos o fórmulas para la focalización de los recursos invertidos en alimentación escolar para liberar recursos para inversiones sociales de mayor impacto a nivel local y nacional.	Si	Si	Corto plazo

Fuente: Elaboración propia.

# Gastos en programas sociales

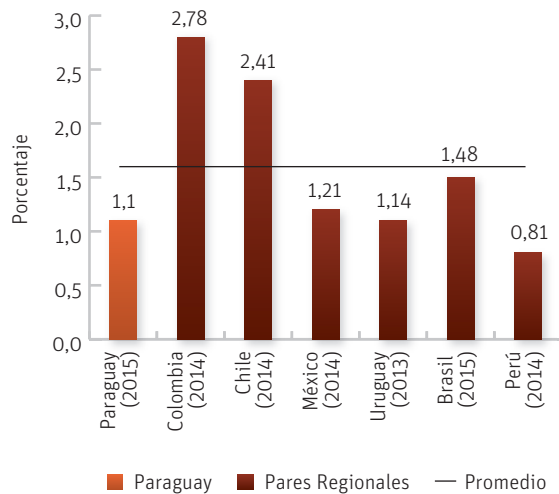
**E**ste capítulo se centra en las inversiones en los Programas Sociales no contributivos en dinero o en especie, con el objetivo de abordar la pobreza y la vulnerabilidad. La Protección Social se compone de Seguridad Social (el pilar contributivo), programas del Mercado Laboral, y los Programas Sociales no contributivos, conocidos también con el nombre de Asistencia Social. La Seguridad Social domina el gasto en protección social con 3,4% del PIB, seguido de los Programas Sociales con 1,1% del PIB en 2016. Los programas del mercado laboral, el tercer pilar de la protección social, constituyen apenas el (0,10% del PIB o 150 000 millones de guaraníes en 2016)<sup>25</sup>. Es importante notar que la distinción entre Seguridad Social y Asistencia Social con frecuencia es solo nominal; también en el caso de Paraguay, los programas contributivos en parte están subsidiados por el presupuesto general.

**Un sistema de Protección Social moderno es fundamental para atacar retos estructurales como la pobreza crónica, la baja productividad y la desigualdad.** Los programas sociales no tienen que ser un sinónimo de asistencialismo: cuando están bien diseñados y ejecutados, son una inversión que juega un papel fundamental en mantener estándares de vida mínimos y aumentar la productividad de las personas, incentivando el uso de servicios para el desarrollo de capital humano, y apoyando a las familias vulnerables durante los impactos económicos para que la inversión previa no se disipe.

**Los Programas Sociales en Paraguay comprenden transferencias en efectivo y programas que otorgan beneficios en especie dentro de un sistema muy fragmentado.** Paraguay tiene un paquete casi completo de intervenciones, con varias secretarías e instituciones que ofrecen más de 30 programas para aliviar la pobreza, apoyar la inclusión económica y generar capital humano. Sin embargo, la provisión de programas con limitada coordinación ha crecido, lo cual reduce las economías de escala y las sinergias. En 2016, los dos programas de beneficios en dinero en efectivo de mayor envergadura: *Pensiones Alimentarias Adultos Mayores (PAAM)* y la transferencia condicional Tekoporã, representaron el 0,36 y 0,16% del PIB, respectivamente. La alimentación escolar (0,29% del PIB) y las viviendas sociales (0,26% del PIB) son los principales programas en especie (véase la Figura 33). Las pensiones no contributivas para sobrevivientes y veteranos de guerra y oficiales de policía representan el quinto mayor gasto (0,11% del PIB). Los últimos 5 programas mencionados representan el 89% del sector. El 11% restante se distribuye entre más de 20 programas, administrados por diferentes instituciones. La concentración del gasto en programas grandes contribuye a limitar en cierto modo los efectos negativos de la alta fragmentación institucional.

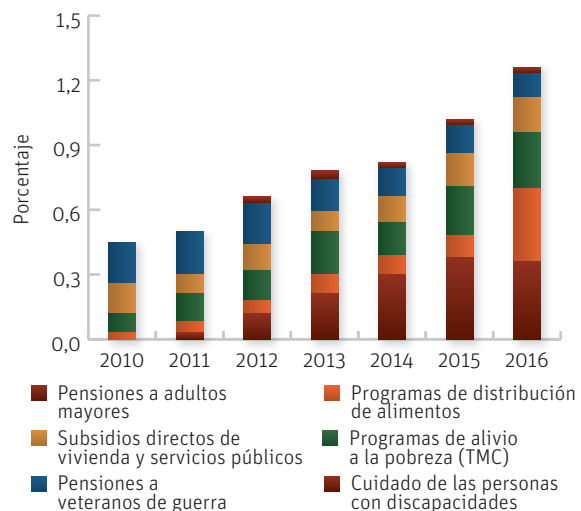
25 Con fines de comparabilidad internacional, la categoría del Mercado Laboral no incluye los programas de inclusión productiva rural, que en 2016 ascendió a 230 000 millones de guaraníes.

Figura 32: Gasto en asistencia social en Paraguay y países de la región, % del PIB



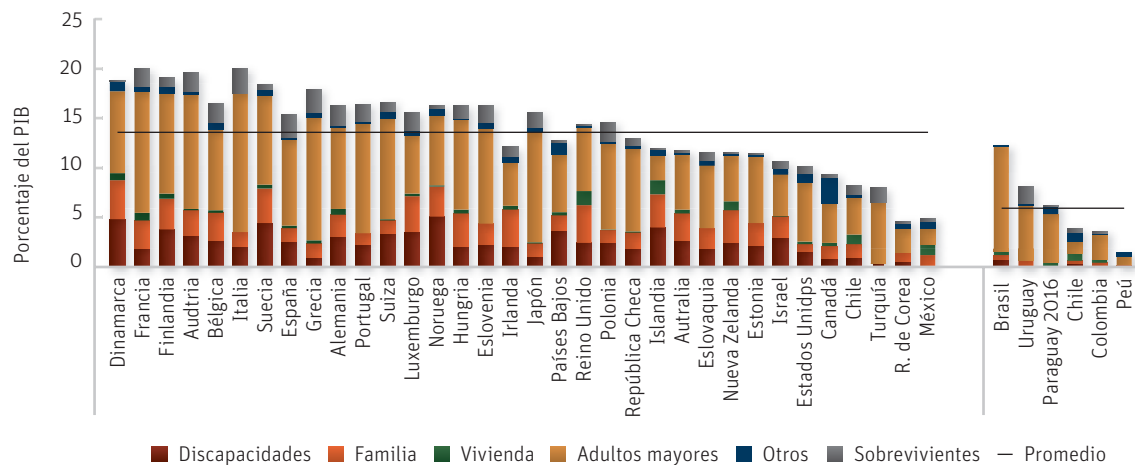
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial ASPIRE de gastos en Protección Social.

Figura 33: Gastos en las principales categorías de asistencia social (% del PIB), 2010-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del presupuesto nacional de 2016.

Figura 34: Total de protección social y gasto laboral por función, tanto en efectivo como en especie, 2011 (OCDE) y 2014 (pares regionales)



Fuente: Base de datos de ASPIRE del Banco Mundial.

**La inversión en programas sociales<sup>26</sup> se duplicó a lo largo de la última década y en la actualidad está a la par de otros países de la región como proporción del PIB.** El gasto en programas sociales alcanzó el 1,1% del PIB en 2016, que es ligeramente inferior al promedio de países similares en ALC (véase la Figura 32). Si se incluyera también el gasto en alimentación escolar (0,3 % del PIB), la inversión en programas sociales alcanzaría el

<sup>26</sup> Los programas se han seleccionados y clasificados de acuerdo con la tecnología ASPIRE del Banco Mundial.

promedio regional. Aún así, Paraguay gasta en esos programas USD 102 en paridad de poder adquisitivo per cápita, lo cual es superior a Colombia y Perú, pero menos de un cuarto del gasto de Brasil y menos de la mitad del gasto en Chile y México. Además, el aumento del gasto es reciente, y la acumulación de inversión y conocimiento tecnológico son limitados en comparación con países con sistemas de protección social más maduros.

**Comparado con otros países de la región, Paraguay invierte más en programas con entregas en especie, y menos en transferencias monetarias condicionadas.** Las pensiones sociales, los programas de vivienda, y la alimentación escolar son los programas que han afectado la dinámica creciente del gasto en programas sociales (véase la Figura 33). Comparado con otros países de América Latina, Paraguay se destaca por su énfasis en programas en especie, y por el gasto relativamente bajo en transferencias monetarias condicionales focalizadas hacia familias.

**Comparando el gasto en Protección Social de Paraguay con los países de la OCDE, el gasto en Paraguay está orientado sobre todo hacia adultos mayores, mientras que tiene una cobertura limitada de niños y adolescentes.** Cuando se compara con los países de la OCDE, Paraguay gasta mucho menos (Figura 34). El 80% del gasto en Protección Social de Paraguay está orientado para protección de los ancianos (esencialmente la combinación del gasto en Seguridad Social y de varias Pensiones no contributivas). Esto a pesar de ser un país mucho más joven que las economías de la OCDE y del hecho que más de la mitad de los pobres en Paraguay son niños y adolescentes y solo el 5 por ciento son personas mayores<sup>27</sup>. Este desbalance del gasto hacia los adultos mayores limita la posibilidad de obtener retornos potencialmente más altos en la inversión orientada a los jóvenes y niños, en términos de alivio de la pobreza y acumulación de capital humano.

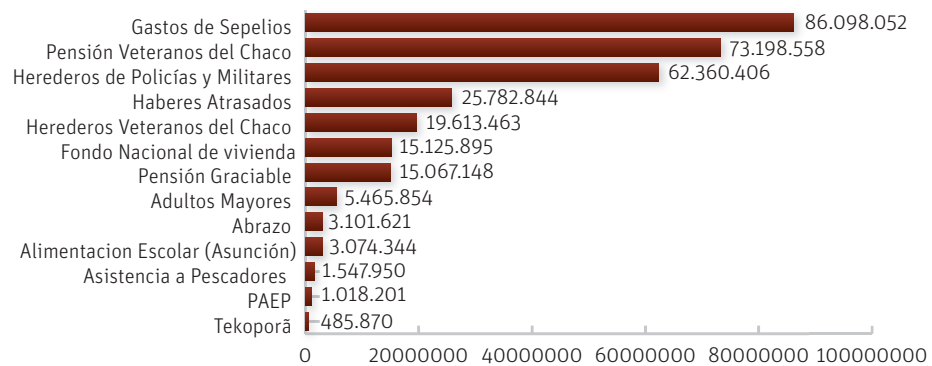
**Los programas de transferencias monetarias focalizadas son eficientes, aunque todavía cubren solo una minoría de los pobres.** Los programas Pensión Alimentaria Adultos Mayores (PAAM) y especialmente Tekoporã están bien focalizados, con más del 71 y 88% de los beneficios dirigidos hacia el 40% más pobre de la población, respectivamente<sup>28</sup>. Sin embargo, solo el 42% de los que viven en el quintil más pobre de la población recibe algún beneficio en dinero en efectivo (véase la Figura 36). Además, el 70% de los jefes de hogar en Tekoporã son mujeres: eso es un importante aspecto de diseño del programa de transferencia condicional, porque las mujeres en Paraguay tienen menor acceso a empleos de calidad, mayores tasas de pobreza y, según la evidencia internacional, tienden a dedicar un porcentaje mayor de sus ingresos a las necesidades de sus hijos en comparación a los hombres.

27 Paraguay tiene programas de apoyo para la primera infancia como capacitación para padres en Tekoporã guarderías para niños vulnerables (Abrazo) y soporte nutricional (PAN).

28 Los datos de la EPH permiten identificar la incidencia de las principales transferencias de dinero en efectivo de asistencia social, pensiones, así como también de alimentación escolar y otras transferencias en especie (menos específicas).

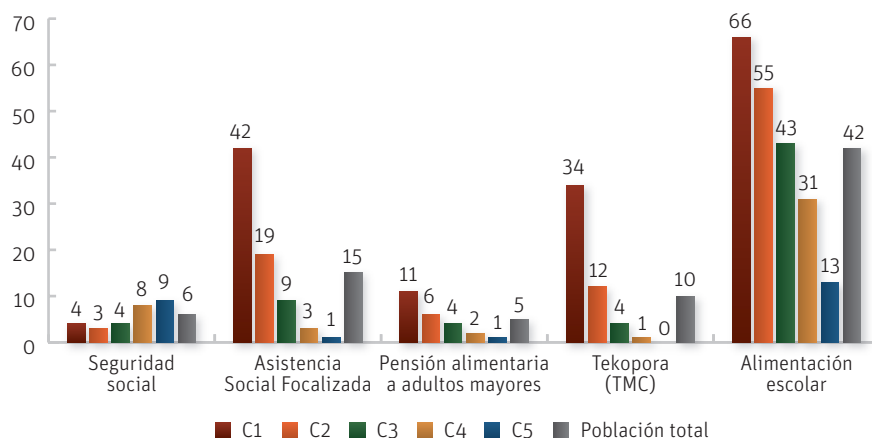
**Los beneficios en especie y las pensiones no contributivas para veteranos son los programas sociales más costosos y los menos eficientes.** Los programas de alimentación escolar (especialmente la merienda) muestran una cobertura casi universal de los alumnos de educación pública básica, por lo cual una parte significativa llega hacia los que no son pobres (véase la Figura 36). Con un costo diario entre USD 2 y 2.5 por alumno, los almuerzos escolares tienen un costo más alto que el promedio global y anualmente cuestan, per cápita, cinco veces más que Tekoporã. Los programas de vivienda tienen el promedio de gasto más alto por beneficiario entre los principales programas, pero su incidencia sigue siendo difícil de evaluar y aún no se ha hecho alguna evaluación de impacto (véase la Figura 35). Por falta de información, este análisis de incidencia del gasto en Asistencia Social total no incluye la parte de beneficios de pensiones contributivas que no ha sido cubierta por los aportes de los beneficiarios durante la carrera de trabajo.

**Figura 35: Gasto anual por beneficiario de los principales programas de Asistencia Social (G. 2016)**



Fuente: Base de datos ASPIRE del Banco Mundial. Nota: Para intervenciones a nivel doméstico, se muestra el gasto por miembro individual.

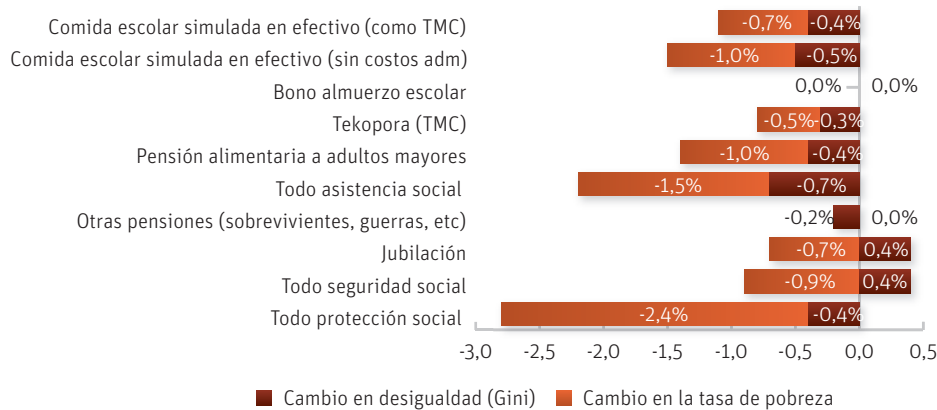
**Figura 36: Cobertura de los principales programas de protección social (2016)**



Fuente: Elaboración propia basada en la EPH 2016.

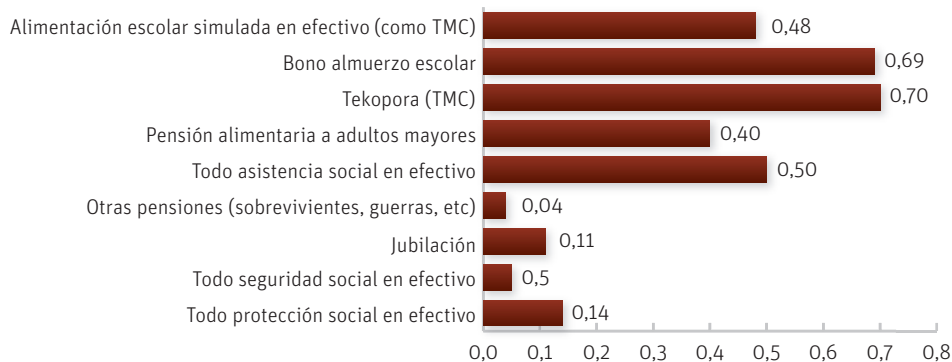
**Tekoporã es el programa de protección social que tiene mayor impacto por guaraní invertido en la reducción de la pobreza y la desigualdad, seguido de PAAM.** Simulaciones basadas en la EPH 2016 muestran que, sin estos dos programas no contributivos, las tasas de pobreza en Paraguay serían 1,5 puntos porcentuales superiores. Las pensiones contributivas, a pesar de su gran presupuesto, tienen la mitad de impacto sobre la reducción de la pobreza, y contribuyen a incrementar la desigualdad en los ingresos (véase Figura 37). Del mismo modo, las mismas simulaciones muestran que si el presupuesto invertido actualmente en alimentación escolar se distribuyera en efectivo a los mismos beneficiarios, la pobreza disminuiría en un punto porcentual adicional (véase la Figura 37). Esos resultados indican que hay espacio para mejorar la eficiencia del sistema de protección social.

Figura 37: Impacto estimado de los programas sociales sobre los indicadores de pobreza y desigualdad



Fuente: Elaboración propia basada en EPH 2016.

Figura 38: Eficacia en términos de costo para reducir la pobreza



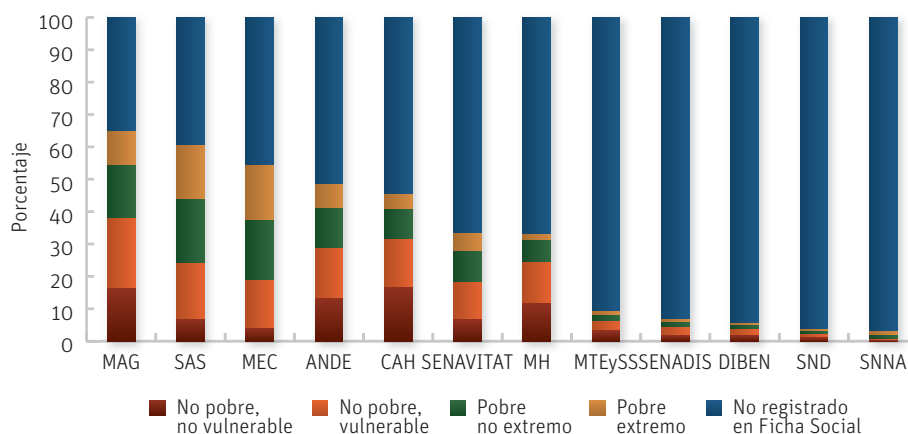
Fuente: Elaboración propia basada en EPH 2016.

**También se ha comprobado que Tekoporã fomenta la acumulación de capital humano en niños, con un bajo riesgo de desincentivos al trabajo para los adultos.** Los resultados de la evaluación de impacto con un escenario contrafactual de Tekoporã señalan un aumento en los controles prenatales, las tasas de vacunación y una reducción en las tasas de mortalidad infantil entre las familias beneficiarias; en educación, los resultados señalan una reducción en las tasas de repetición escolar, aumento en la matrícula escolar y reducción en la tasa de deserción. Además, recientes evaluaciones sobre los efectos a largo plazo de programas similares a Tekoporã en América Latina han demostrado que las transferencias monetarias condicionadas aumentan el nivel de empleo de los jóvenes que se beneficiaron del programa cuando eran niños. Además, con un promedio de beneficio mensual de menos de USD 10 por beneficiario (8% del consumo per cápita del 20% más pobre de la población), el programa es poco generoso según los estándares internacionales. El bajo monto junto con los métodos de selección de beneficiarios actuales, limitan la posibilidad de que Tekoporã tenga efectos disuasorios sobre el empleo.

**La prestación de Programas Sociales se da de manera fragmentada entre los diferentes entes del Gobierno, lo cual incrementa en gran medida los costos de coordinación.**

La prestación de los programas en Paraguay es vertical y, con algunas excepciones, centralizada, lo cual fuerza a cada ente y programa a establecer su equipo local de personal y trabajadores sociales de primera línea y, de este modo, se pierde la oportunidad de coordinar la implementación a nivel local. Si bien las entidades son numerosas, el análisis del Sistema Integrado de Información Social (SIIS) sugiere que los mismos beneficiarios pasan por diferentes programas en el transcurso del tiempo a medida que evolucionan sus necesidades. Existe una red de facto emergente de programas de protección social, pero no se hace el seguimiento a los beneficiarios entre los distintos programas y la colaboración es ad hoc.

Figura 39: Clasificación del estado de pobreza de los beneficiarios de las agencias que administran programas sociales y laborales en 2016 inscritos en el SIIS según la Encuesta de Ficha Social de la STP



Fuente: SIIS.



**El gasto en recursos humanos de los Programas Sociales es una pequeña porción del presupuesto total y probablemente inadecuado para el desarrollo de un Sistema de Protección Social.** Los gastos en personal por parte de entes del sector de Asistencia Social representan sólo el 9% del presupuesto total. En 2016, cerca de 3.662 personas estaban empleadas en siete entidades: SAS, SNNA, SENAVITAT, SENADIS, SEN, INDI y SEDERREC. Esta situación muestra un sector subdotado de recursos. Una hipotética integración entre secretarías no llevaría a un ahorro fiscal significativo. Cerca de tres cuartos del gasto en personal en 2016 se daba en SAS, SENAVITAT y SNNA, que son los tres entes que tienen la mayor presencia en el territorio y que conforman la columna vertebral de la red de trabajadores de Asistencia Social del país. Cualquier reorganización institucional requerirá intervenciones de recursos humanos, dado que actualmente existen diferencias significativas en la remuneración promedio del personal de las diferentes instancias, y algunas tienen a una gran proporción de sus trabajadores de primera línea con contratos temporales.

**Todavía existen múltiples herramientas para la focalización de los programas con similares objetivos, y al mismo tiempo, varios programas no focalizan.** Los principales dos programas sociales de transferencias monetarias (Tekoporã y PAAM) emplean diferentes herramientas de selección para elegibilidad, mientras que comparten el objetivo de llegar a los pobres. La Ficha Social de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) es una tercera herramienta avanzada, que permitió identificar familias en pobreza extrema en las áreas rurales. Sin embargo, su introducción no se reemplazó a las metodologías precedentes. El uso de distintas herramientas para identificar a las familias en pobreza puede generar resultados discordantes en el territorio, lo cual subraya la necesidad de un proceso de unificación y especialmente una reconsideración de los grupos-objetivo pretendidos para algunos servicios. Un cruce de datos administrativos realizado como parte de este estudio reveló que solo una pequeña fracción de los beneficiarios de todos los programas incluidos en SIIS han participado en el censo de la Ficha Social (que solo se aplicó en determinadas áreas rurales). Este cruce de información además reveló que en varias instituciones una parte importante de los beneficiarios no son clasificados ni pobres ni vulnerables. Por ejemplo, más del 30% de los beneficiarios de los programas en SIIS ejecutados por Hacienda, CAH, DIBEN y MTEySS, incluidos en la base de datos de la Ficha Social del STP, no estaban clasificados ni como pobres ni como vulnerables (véase la Figura 39).

**Con pocas excepciones, los Programas Sociales en Paraguay no tienen flexibilidad para expandirse en caso de shocks sistémicos o individuales.** Una función clave de los sistemas de protección social es ayudar a proteger a los hogares en caso de shocks sistémicos, como inundaciones, catástrofes naturales o fluctuaciones de los precios internacionales, así como también, de otros shocks individuales como la pérdida del empleo o bienes productivos. Debido a una rígida asignación presupuestaria, los principales programas de transferencia monetarias han ampliado su cobertura de acuerdo con su capacidad operativa. Los potenciales beneficiarios en raras oportunidades tienen algún mecanismo

para solicitar voluntariamente el programa si se encuentran en una necesidad inmediata o si el programa no ha llegado aún a su área, tal como han resaltado estudios recientes.

**Las evaluaciones de procesos son herramientas que han empezado a surgir, pero hace falta un monitoreo sistemático de los resultados sobre los beneficiarios, y no sólo de los productos de los programas.** La STP ha invertido en el desarrollo de un marco de monitoreo general (*Tablero de Control*), pero no se hace un seguimiento sistemático de los indicadores de los resultados. Más recientemente, la Unidad Técnica del Gabinete Social ha realizado evaluaciones exhaustivas del diseño técnico y la implementación de los principales programas (Tekoporã, Abrazo, P.A. Adultos Mayores, Almuerzos Escolares); hasta la fecha, sin embargo, faltan evaluaciones del impacto cuantitativo (salvo un programa Tekoporã).

**El cambio hacia un Sistema de Protección Social no implica un aumento en el nivel de inversión actual, sino que requiere (i) mejor asignación de los recursos existentes, (ii) inversiones iniciales en herramientas adecuadas, y (iii) reformas institucionales.**

- **El perfil demográfico y de la pobreza de Paraguay requieren del reequilibrio de los gastos hacia programas como Tekoporã que puedan alcanzar eficientemente a los pobres y promuevan el desarrollo de capital humano, en especial en niños y jóvenes.** La expansión de Tekoporã podría ser la forma más costo-eficiente para aliviar la pobreza y a la vez maximizar las inversiones existentes en salud y educación entre las familias más pobres del país. Todo esto a una fracción del costo mensual por beneficiario de otros programas más caros, como la alimentación escolar. Además, la inversión en los primeros años de vida podría mejorarse mediante la consolidación de la red existente de trabajadores sociales para brindar cursos de crianza y el fomento de servicios de guardería en la comunidad. Estas inversiones maximizan el esfuerzo fiscal actual para brindar salud de calidad y mejorar la preparación infantil para aprender en la escuela mientras se libera tiempo a los padres para que ingresen al mercado laboral.
- **El servicio de acompañamiento familiar ya presente en algunos programas, podría convertirse en una plataforma para ofrecer una ventana de acceso a la Protección Social en todo el territorio nacional.** Entre los proveedores de programas sociales, actualmente MDS, SNNA y SENAVITAT son las que tienen una cantidad de personal importante en el territorio. En el futuro algunas de estas instituciones podrían fusionarse o trabajar más conjuntamente para compartir recursos humanos. Hasta que las municipalidades obtengan la capacidad de asumir esta función, esta coordinación institucional a nivel central podría facilitar una implementación más eficiente de la política de asistencia social en el territorio. Los guías familiares podrían asistir a un conjunto más amplio de intervenciones que actualmente requieren presencia local de personal para cada programa en territorios muy dispersos, dada la ausencia de ventanillas únicas para acceder a los programas sociales.
- **Invertir en un sistema de información e intermediación social compartido entre**

**programas puede llevar aumentos de eficiencia y ayudar en cerrar brechas de cobertura.** La migración a herramientas compartidas para la gestión de programas e información podría mejorar la eficiencia del funcionamiento y los servicios a los beneficiarios. Las diferentes entidades podrían estar mejor coordinadas a través de una unificación de sistemas y guías familiares compartidas entre programas. Si bien cada programa puede requerir diferentes conjuntos de habilidades para la prestación del servicio, algunas funciones de atención al público y administrativas terminan repitiéndose, muchas veces, de manera innecesaria.

- **La consolidación institucional puede ayudar al sistema de Asistencia Social en general a ganar eficacia si se preservan las capacidades institucionales específicas.** La consolidación en el sector sería beneficiosa, no tanto por los improbables ahorros fiscales, sino porque la capacidad técnica conlleva costos y requiere inversiones que rinden mejor a escala. Los programas podrían preservarse y finalmente ser expandidos o reducidos, en base a supervisiones y evaluaciones que se realicen a lo largo del tiempo.
- **Se pueden identificar los recursos necesarios para ampliar las transferencias de dinero en efectivo y la red de Asistencia Social reduciendo gradualmente los subsidios regresivos a pensiones contributivas y programas en especie que son costosos y tienen limitada evidencia sobre su eficacia.** Las reformas paramétricas para ampliar la sostenibilidad de las pensiones pueden ir de la mano con un mayor financiamiento de programas de Asistencia Social e inclusión económica de manera neutral en términos de costo. La reforma de las reglas de asignación de fondos sobre el uso de Fonacide y regalías es necesaria para dar un rol más significativo a la implementación de una política social a los gobiernos subnacionales y reducir la presión de ingresos asignados de manera ineficaz para alimentación escolar.
- **El desarrollo de una metodología única de determinación de la vulnerabilidad de las familias puede ser el cimiento de un sistema de protección social mejor articulado.** El aumento en cobertura de Asistencia Social podría mejorarse, en gran medida, mediante la universalización de una "Ficha Social" para determinar las vulnerabilidades y el nivel de ingreso de los hogares para diferentes programas sociales. La aplicación de esta ficha tendría que ser para todo el territorio bajo demanda de las familias que caigan en una situación de necesidad, para permitir que la entrada a los programas sociales se haga un derecho exigible en la población que es elegible.

## Políticas sectoriales transversales para mejorar la eficiencia y el impacto del gasto en el sector social

Los cimientos del capital humano se establecen en la primera infancia e impactan en los retornos de las inversiones educativas y durante la vida laboral. El *Informe de Desarrollo Mundial 2019* del Banco Mundial sobre la nueva naturaleza del mundo del trabajo subraya la importancia de las habilidades tanto cognitivas cuanto socioemocionales para que los trabajadores aprovechen las oportunidades económicas en un contexto de aceleración del cambio tecnológico. Los cimientos para estas inversiones, no obstante,

deberían establecerse durante los primeros años de vida. La subinversión en desarrollo humano durante los primeros años de vida conduce a una salud crónicamente inferior, reduce el aprendizaje escolar y se traslada a una menor productividad en el ciclo de vida y, finalmente, a mayores costos para apoyar a las personas en la vida adulta y tercera edad<sup>29</sup> (World Bank 2018).

**Paraguay podría aprender de las experiencias internacionales para expandir servicios que apoyan el desarrollo infantil temprano y el cuidado a nivel comunitario con gastos contenidos.** Programas comunitarios de educación para padres sobre el desarrollo infantil ha demostrado en todo el mundo tener impactos en la salud y el desarrollo cognitivo de los niños durante el período crítico de 0 a 3 años, a una fracción del costo de la educación formal. Los talleres de crianza ofrecidos por Tekoporã apuntan a cumplir con esta función, sin embargo, requieren más recursos y monitoreo para asegurar una prestación de calidad. Para el grupo de niños de 3 a 5 años, existe un amplio espacio para ampliar programas de educación de primera infancia que pueden preparar a los niños para el aprendizaje escolar, prevenir el trabajo infantil y permitir a los cuidadores (en su mayoría mujeres) incorporarse al mercado laboral. El programa Abrazo tiene modelos de intervención que se podrían poner en mayor escala en las áreas urbanas, y con una regulación apropiada, generación de capacidades y subsidios, los servicios de cuidado de la infancia también pueden brindarse de manera privada a nivel comunitario y convertirse en un sector para el emprendedurismo de mujeres.

**Una segunda área que merece una valoración de eficacia y coordinación es el gasto en programas con objetivos nutricionales.** Si bien existen varios programas en diferentes entidades, es necesaria una estrategia intersectorial para programas nutricionales que empiece con un mapeo de las carencias nutricionales de la población en el territorio, para que se faciliten priorización y focalización. Además, los programas que ahora se administran en varios ministerios (alimentación escolar en MEC y municipios, comedores públicos en MDS, y PANI en INAN) enfrentan desafíos comunes y podrían coordinarse más explícitamente en compras públicas, distribución y seguimiento. Por ejemplo, en 2016 PANI tuvo la ejecución presupuestaria más baja entre todos los programas sociales. Los cuellos de botella de la contratación y la distribución impactan en la prestación eficaz de alimentos, y no se hace un seguimiento de la calidad ni del asesoramiento nutricional.

**Los programas de inclusión productiva y de mercado laboral cada vez tendrán más importancia para apoyar el desarrollo de habilidades de las personas jóvenes vulnerables.** A pesar de que este informe se concentra en gran medida en la Educación Básica formal, los gastos en Protección Social en Paraguay también incluyen a más de una

<sup>29</sup> Los niños con crecimiento deficiente a causa de una malnutrición, por ejemplo, demuestran una menor habilidad cognitiva para aprender en la escuela primaria; la falta de estimulación y de cuidado parental apropiado en los primeros años afecta el desarrollo cerebral y emocional en su totalidad hasta la adultez; la exposición a episodios de salud graves durante la niñez reduce la expectativa de vida en la adultez. Los niños que no adquieren alfabetización y aritmética funcionales en la escuela primaria se enfrentan a desafíos mayores para aprender habilidades técnicas para lograr el empleo que deseen. Del mismo modo, los prolongados períodos de desempleo después de completar la educación afectan la productividad de los individuos a lo largo de toda su carrera.

decena de programas nacionales para el mercado laboral en áreas urbanas y para inclusión productiva en áreas rurales. El gasto en estos programas y en la intermediación laboral es de 0.1% del PIB, bien por debajo de los estándares internacionales. El monitoreo de la inserción laboral de los beneficiarios está virtualmente ausente en todos los programas de capacitación en Paraguay, por eso, poco puede decirse sobre su eficacia. Las evaluaciones de impacto de la literatura internacional demuestran que dichos programas pueden ser eficaces para elevar los salarios y el empleo cuando están bien diseñados, monitoreados e implementados (Kluve 2017). Sin embargo, la variación en los resultados es muy amplia por lo que la calidad y la capacidad de la implementación son muy importantes. Con el aumento de la proporción de jóvenes que ingresa al mercado laboral y la sostenida migración rural-urbana, mejorar el desempeño de dichos programas será una agenda fundamental para abordar las brechas en capacidades e ingreso en los próximos años.

**Los sistemas de información para el sector social también son herramientas para administrar las políticas intersectoriales.** Los sistemas de información están evolucionando para pasar de una única herramienta de registro y gestión a nivel programa a sistemas más articulados que puedan atender las necesidades de múltiples programas para el mismo beneficiario y, finalmente, puedan ser interoperables entre los diferentes sectores. Así, los sistemas de gestión de información pueden convertirse en una herramienta para ayudar la implementación de políticas sociales transversales complejas. Por ejemplo, en Brasil, la verificación de responsabilidad conjunta para recibir la transferencia condicional de dinero *bolsa familia* se vale del sistema de asistencia escolar y de salud, y alerta a los trabajadores sociales cuando una familia se encuentra en riesgo de suspensión del beneficio y activa el requerimiento de una visita familiar. A medida que Paraguay empiece a desarrollar sistemas en todos los sectores sociales, mantener la interoperabilidad y la congruencia de información entre todos los registros, será fundamental para la implementación normativa eficaz.

**Una mejor contabilidad del gasto es fundamental para mantener la eficiencia de los gastos sociales.** El uso incompleto o incorrecto de la clasificación presupuestaria actual impide la adecuada rendición de cuentas sobre el tamaño y la evolución de los sectores sociales. Por ejemplo, la contabilidad detallada de los programas de Asistencia Social y mercado laboral llevada a cabo en este informe a través de un escrutinio de línea por línea del presupuesto difiere significativamente de una estimación del gasto para el área con los códigos funcionales que, en teoría, describen los programas sociales no contributivos por varias razones. Entre ellas, que las transferencias a gobiernos subnacionales se codifican como "*acción y promoción social*", independientemente de la intervención que ellos financien en verdad<sup>30</sup>. Educación muestra, tal vez la más alta divergencia entre códigos funcionales y gasto efectivo. Debería hacerse un esfuerzo adicional que represente adecuadamente los costos administrativos separados del presupuesto misional en cada programa y secretaría. Por ejemplo, de las varias secretarías que ofrecen programas sociales, solo 2 clasificaron alguno de sus gastos como administrativos.

30 Serafini (2017).

## Referencias

Afonso, A.; Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2005). "Public Sector Efficiency: An International Comparison," *Public Choice*, 123 (3-4), 321-347.

Afonso, A., Schuknecht, Ludger and Tanzi, Vito (2010), Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets, *Applied Economics*, 42, issue 17, p. 2147-2164.

Almeida, Rita, Emla Fitzsimons, and Halsey Rogers (2015). *How to Prevent Secondary-School Dropout: Evidence from Rigorous Evaluations*. Washington, DC: World Bank.

Beazley, Rodolfo, Solórzano, Ana, and Sossouvi, Kokoevi (2016) "*Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean. Theoretical Framework and Literature Review*", Oxford Policy Management, Oxford.

Bruns, B. y J. Luque (2015). *Profesores Excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*, Washington DC, Banco Mundial.

Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. and Drake, L., 2009. Why implement school feeding? Rethinking school feeding: Social safety nets, child development, and the education sector. Washington DC: World Bank.

Caballero, Edgar Gimenez. 2012. *Notas sobre la descentralización del sector salud en Paraguay*. Asunción: Instituto Desarrollo.

Casalí, Pablo y Velásquez, Mario (2016) "*Paraguay. Panorama de la Protección Social: diseño, cobertura y financiamiento*", Organización Internacional del Trabajo, Santiago.

Celhay, Pablo, Paul Gertler, Paula Giovagnoli, and Christel Vermeersch. 2018. "Long-Run Effects of Temporary Incentives on Medical Care Productivity." *American Economic Journal: Applied Economics* (forthcoming).

David, Antonio (2017) "*Fiscal Policy Effectiveness in a Small Open Economy: Estimates of Tax and Spending Multipliers in Paraguay*". IMF Working Paper Series.

Duarte, J., C. Gargiulo, y M. Moreno. 2011. "Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE". Nota Técnica, No. 277, División de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Farrell, M. J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*. Vol. 120, No. 3 (1957), pp. 253-290.

Friebel, Rocco, Katharina Hauck, Paul Aylin, and Adam Steventon. 2018. "National trends in emergency readmission rates: a longitudinal analysis of administrative data between 2006 and 2016." *BMJ Open* 8: e020325.

Gaete, Ruben. 2017. *Financiamiento De La Cobertura Univeral de Salud en el Paraguay*. Asunción: Centro de Información y Recurso para el Desarrollo.

Garriga, Santiago, Lugo, Maria Ana, and Puig, Jorge (2017) "Effects of Food Prices on Poverty: The case of Paraguay, a food exporter and a non-fully urbanized", World Bank, Washington, DC.

Gaudin, Sylvestre, and Abdo Yazbeck. 2014. *Health Sector Policy Challenges in Low and Middle Income Countries: Learning from Public Expenditure Reviews*. The World Bank Group.

Glassman, Amanda, Ursula Gideon, Yuna Sakuma, and Peter Smith. 2016. "Defining a Health Benefits Package: What Are the Necessary Processes?" *Health Systems and Reform* 2.

Hanushek, Eric. (2002). Evidence, Politics, and the Class Size Debate, en *The Class Size Debate*, editado por L. Mishel y R. Rothstein, 37-65, Washington, DC, Economic Policy Institute.

Ismail, SJ, Jarvis, EA and Borja-Vega, C, 2012. *Guyana's hinterland community-based school feeding program (SFP)*. Washington, DC: World Bank.

Ji, Yong-bae and Lee, Choonjoo (2010). Data envelopment analysis. *The Stata Journal* 10. Number 2, pp. 267-280.

Jomaa, LH, McDonnell, E and Probart, C, 2011. School feeding programs in developing countries: Impacts on children's health and educational outcomes. *Nutrition Reviews*, 69, pp.83-98.

Kristjansson, B, Petticrew, M, MacDonald, B, Krasevec, J, Janzen, L, Greenhalgh, T, Wells, GA, MacGowan, J, Farmer, AP, Shea, BJ, Mayhew, A, Tugwell, P and Welch, V, 2009. School feeding for improving the physical and psychosocial health of disadvantaged students (review). *The Cochrane Library*.

Giménez, Lea, Lugo, Ana María, Martínez, Sandra, Colman, Humberto, Galeano, Juan José y Farfán, Gabriela (2017) "*Paraguay: Análisis del Sistema Fiscal y su Impacto en la Pobreza y la Equidad*". CEQ Working Paper.

Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon, and Kevin Carey, eds. 2018. *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank.

Leite, Phillippe, George, Tina, Sun, Changqing, Jones, Theresa and Lindert, Kathy (2017) "*Social Registries for Social Assistance and Beyond: A guidance note & assessment tool*". Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1704. Washington, D.C.: World Bank Group.

McIntyre, Di, and John Ataguba. 2011. "How to do (or not to do)... a benefit incidence analysis." *Health Policy and Planning* 174-182.

Ministerio de Educación de Paraguay (2009). *Plan Nacional de Educación 2014. Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramon Indalecio Cardozo*. Asunción.

Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay (2014). *Nota Conceptual: Efecto de la sobreestimación de la población en edad escolar en los indicadores educativos*. Mimeo.

Ministerio de Hacienda (2016). "*Evaluación de Impacto del Programa Tekoporã*". Ministerio de Hacienda, Asunción.

Ministerio de Hacienda (2015). "*Evaluación de Diseño y Gestión Suprograma Tekoporã*". Ministerio de Hacienda, Asunción.

Ministerio de Salud y Bienestar Social. 2016. "Indicadores Básicos de Salud." Asunción.

Ministerio de Hacienda - UES. 2011. "Informe de Evaluación de Programa Gubernamental Unidades de Salud de la Familia." Asunción.

Ministerio de Salud y Bienestar Social. 2016. "Plan Nacional Integrado de las EID 2016-2020." Asunción.

McEwan, Patrick 2013. The impact of Chile's school feeding program on education outcomes. *Economics of Education Review*, 32, pp.122-139.

Molina-Millan, Teresa, Barham, Tania, Macours, Karen, Maluccio, John A., and Stampini, Marco (2016) "*Long-term Impacts of Conditional Cash Transfers in Latin America. Review of the Evidence*", Inter-American Development Bank, Washington, DC.

MSPBS. 2018. "Política Nacional de Calidad en Salud 2017-2030." Asunción.

Murillo, FJ, y M. Román. 2011. "School Infrastructure and Resources Do Matter: Analysis of the Incidence of School Resources on the Performance of Latin American Students." *School Effectiveness and School Improvement* 22 (1): 29-50.



OECD (2017): Multi-dimensional Review of Paraguay. Volume 1 Initial Assessment. OECD Development Centre. DEV/GB/MLGMDCR(2017)4/REV1

Pang, Santiago Herrera and Gaobo. 2005. "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach." World Bank Policy Research Working Paper No. 3645.

Serafini, Verónica (2017) "*Paraguay: Inversión en Protección Social no Contributiva. Desafíos para el diseño y la mediación de la política*", Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. Asunción.

Suarez S., Rodolfo Elias y Dalila Zarza (2016). Factores Asociados al Rendimiento Académico de Estudiantes de Paraguay: Un Análisis de los Resultados del TERCE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 14(4), 113-133.

Székely, M (2018). El Financiamiento Educativo en Paraguay: La Redirección de los Recursos para Abordar los Desafíos Actuales. Editor Banco Mundial (2018): Informes Técnicos para Contribuir al Debate sobre Educación en Paraguay. Mimeo.

UNICEF. 2016. Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados: MICS Paraguay 2016. UNICEF.

UTGS (2017). "*Evaluación de Consistencia y Resultado 2016 del Programa Alimentario Nutricional Integrado (PANI)*", UTGS, Asunción.

Wagstaff, Adam. 2008. "Measuring Financial Protection in Health." World Bank Policy Research Working Paper No. 4554.

WHO. 2013. Monitoring the Building Blocks of Health Systems: A Handbook of Indicators and their Measurement Strategies. Geneva: WHO.

Wodon, Quentin (2015). Infraestructura Escolar en Paraguay: Necesidades, Inversiones y Costos Estudio, Washington DC, Banco Mundial.

World Bank. 2006. Health Service Delivery in Paraguay: A Review of Quality of Care and Policies on Human Resources and User Fees. World Bank Report No. 33416-PY.

World Bank. 2013. Uruguay Public Expenditure Review: Mitigating Fiscal Risks. Washington, DC: The World Bank Group.

World Bank. 2016. Financiamiento de la Salud en el Perú: Análisis de la situación actual y desafíos de políticas 2021. Washington, DC: The World Bank Group.

World Bank. 2016. Mexico Public Expenditure Review (Chapter 7: Health). Washington, DC: The World Bank Group.

World Bank 2018a. The State of Social Safety Nets 2018. World Bank, Washington, DC.

World Bank 2018b. World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. Washington DC.

World Food Programme (2013) “State of School Feeding Worldwide 2013”, World Food Programme, Rome.







