



RE-356

*Evaluación del Programa de
País: Paraguay 2003-2008*

*Oficina de Evaluación y Supervisión,
OVE*

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Julio 2009

Sólo Para Uso Oficial

TABLA DE CONTENIDOS

I.	CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO DE PARAGUAY	1
A.	El Periodo bajo Evaluación: 2003-2008	1
B.	Contexto Macroeconómico.....	1
B.	Competitividad	3
D.	Modernización del Estado	4
E.	Desarrollo social	5
II.	DESARROLLO DEL PROGRAMA PAÍS.....	6
A.	Pertinencia	6
B.	Coherencia del programa.....	8
C.	Previsión del programa.....	10
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA PAÍS	11
A.	Cartera bajo evaluación	11
B.	Eficiencia de las operaciones.....	12
1.	Tiempos de preparación y ejecución	12
2.	Costos	13
C.	Problemas identificados en las operaciones	14
IV.	RESULTADOS DEL PROGRAMA DEL BANCO.....	15
A.	Equilibrio macroeconómico.....	15
B.	Competitividad	16
1.	Desarrollo agropecuario	17
2.	Infraestructura vial	18
3.	Otras iniciativas de apoyo a la competitividad.....	19
C.	Modernización del Estado	20
1.	Sistema de planificación y diseño de políticas públicas.....	20
2.	Fortalecimiento de la gestión pública.....	21
D.	Desarrollo del sector social.....	22
1.	Educación	22
2.	Salud.....	24
3.	Inversión social.....	24
4.	Servicios básicos y desarrollo territorial	26
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	26
A.	Conclusiones.....	26
B.	Recomendaciones	29

ANEXOS

ANEXO I: Gráficos y Tablas

ANEXO II: [Listado de Personas Entrevistadas](#)

ANEXO III: [Reporte sobre el Sistema Financiero Paraguayo](#)

ANEXO IV: [Situación y Perspectivas de la Administración Pública en Paraguay](#)

RESUMEN EJECUTIVO

Esta Evaluación de Programa de País (CPE) fue realizada de acuerdo a los lineamientos del protocolo regularmente utilizado por OVE para este tipo de evaluaciones. La aplicación de dicho protocolo permitió desarrollar una visión independiente, de largo plazo, de la relación del Banco con Paraguay, cuyos resultados se reportan en este informe al Directorio y se ofrecen como insumo para la Administración del Banco en su proceso de preparación de la futura estrategia con la República del Paraguay.

El período bajo evaluación (2003 a 2008) está marcado por dos eventos principales: la alternancia democrática del país luego de 61 años de gobierno del Partido Colorado; y la consolidación de un modelo agroexportador primario, exitoso pero desigual en su efecto multiplicador sobre el resto de la economía. El CPE encontró que entre 2003 y 2008, la estrategia y proyectos del Banco propusieron un ambicioso conjunto de 107 objetivos de desarrollo, que no obstante su importancia, en la práctica excedieron tanto la capacidad de ejecución del país, como la de acompañamiento del Banco.

La *pertinencia* del programa del Banco fue débil. Primero, porque el Banco siguió aprobando montos elevados a pesar de la debilidad del país para formular y evaluar adecuadamente sus propios planes y necesidades de desarrollo. Segundo, porque según lo señalaba el CPE anterior (1991-2002), el Banco siguió careciendo de un modelo estratégico-operativo que focalice su acción en las áreas que maximicen su impacto para el país, atomizando en cambio su financiamiento en numerosas áreas.

La *previsión* del programa fue baja: sólo 35% de las operaciones programadas fueron aprobadas, experimentando subsecuentes demoras en su ratificación y ejecución. En promedio, cada operación insumió alrededor de cuatro años de preparación y ocho años de ejecución. En particular, el proceso de ratificación parlamentaria demoró más del doble que el promedio de los otros países prestatarios del Banco. Una vez ratificadas, las operaciones fueron pocas veces canceladas, pero sufrieron frecuentes modificaciones sobre las que el Banco ejerció un fuerte poder discrecional.

La *coherencia* del programa también presentó problemas. En particular, el Banco tuvo dificultades para desplegar instrumentos consistentes con la magnitud del desafío generado por la debilidad institucional del país. La interacción con más de 60 unidades ejecutoras, muchas de ellas formadas para servir de contraparte al Banco, resultó poco compatible con un objetivo de fortalecimiento institucional a largo plazo. Asimismo, la falta de coordinación efectiva entre cooperantes - salvo en casos de crisis o estudios puntuales - impidió una efectiva división de tareas, por lo que el Banco continuó jugando de-facto el rol de "*principal financiador*" del país, lo que relativizó su selectividad.

La *eficiencia* también fue baja. Las dificultades fiduciarias de operar en el país promovieron que el Banco - y en cierta medida el país - enfatizaran el financiamiento de infraestructura física, sin que este estuviera acompañado por un grado similar de desarrollo institucional sostenible. Esto resultó en un déficit crónico de capacidad de gestión que generó ineficiencias; reflejadas a su vez en los programas del Banco cuyos costos de preparación y ejecución más que triplicaron los promedios del Banco. De hecho, la práctica de utilizar al Banco como fuente de financiamiento para múltiples requerimientos puntuales, resultó en una falta de optimización de la relación para el país;

no sólo por sus altos costos, sino también por la imprevisibilidad de los desembolsos que podrían afectar la capacidad del Banco para apoyar al país contra-cíclicamente.

Aunque la interacción financiera del Banco con el país ha sido cada vez mayor y su aporte técnico fue altamente valorado, ha sido un desafío apoyar al país en la consolidación de políticas sectoriales - salvo excepciones como en educación. Esto se debió en parte a la falta de continuidad de un grupo de funcionarios clave del país, pero también a los desafíos planteados por la difusión y adopción del conocimiento técnico, que en algunos casos no pudo transferirse efectivamente a grupos de decisión clave, tales como el Poder Legislativo y la Sociedad Civil.

Tanto el programa como las operaciones tuvieron baja *evaluabilidad*. La falta de líneas de base, evaluaciones ex post, indicadores y/o metas relacionadas a los resultados de los proyectos, así como la inadecuada definición de los objetivos de desarrollo en la Estrategia de País, impiden distinguir la contribución marginal de las operaciones, así como el impacto de la acción del Banco en el país. Por lo tanto, la *efectividad* del programa del Banco en el país no puede ser medida, dificultando asimismo el aprendizaje para acciones futuras. No obstante, se produjeron experiencias exitosas como resultado de acciones puntuales del Banco, más que como resultado del programa global.

Estas experiencias exitosas *dependieron fuertemente de los funcionarios y especialistas involucrados, dándose solamente bajo ciertas condiciones*. Primero, las operaciones que tuvieron éxito se enfocaron, o se redefinieron, alrededor de *actividades muy específicas*, en lugar de ligar sus desembolsos a reformas sectoriales amplias. Segundo, apoyaron a organismos *ejecutores relativamente más profesionales y especializados* que el promedio de la administración pública nacional. Tercero, buscaron *balancear la inversión en obras con la inversión en desarrollo institucional* – teniendo generalmente más éxito cuando propulsaron la creación de nuevas entidades especializadas en un contexto de reformas graduales. Sin embargo, hasta el momento no hay evidencia de que el Banco haya institucionalizado estas lecciones dentro de la mecánica de su relación con el país.

En este contexto, OVE formula cinco recomendaciones – que reafirman las ya realizadas en el CPE anterior (1991-2002): (i) Generar un consenso amplio – sustentado en evidencia técnica – sobre un nuevo modelo de desarrollo del país, promoviendo ámbitos de diálogo y discusión conducentes a asegurar su sustento social y trascendencia más allá de ciclos políticos; (ii) apoyar el desarrollo de un sistema de priorización de proyectos clave dirigidos a maximizar el impacto sobre el crecimiento económico del país; (iii) contribuir a atraer la inversión y el cofinanciamiento público y privado necesarios para llevar adelante estos proyectos clave; (iv) fortalecer la capacidad y sistemas de ejecución del país, fomentando la estabilidad de funcionarios clave, un marco de control ciudadano efectivo y la evaluabilidad de programas y proyectos - para esto se recomienda hacer uso activo de mecanismos de asistencia técnica no reembolsable; y (v) asegurar que durante la implementación de este nuevo modelo de desarrollo, se financie adecuadamente el crecimiento del capital social mediante políticas sociales universales y sistemas ágiles de protección social; que posibiliten a la población acceder a las oportunidades de empleo generadas en los nuevos sectores productivos.

INTRODUCCIÓN

Esta Evaluación de Programa de País (CPE) fue elaborada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de acuerdo a los lineamientos de un protocolo pre-establecido, que ha sido aplicado anteriormente en Paraguay y el resto de los países prestatarios del Banco. La metodología descrita en dicho protocolo permite desarrollar una visión independiente y de largo plazo de la relación del Banco con Paraguay; así como la *efectividad* en el logro de resultados. De esta forma, la evaluación busca convertirse en un insumo de referencia para el proceso de preparación de la futura estrategia del Banco con Paraguay.

Con este objetivo, el CPE evaluó la *pertinencia* del programa respecto a las prioridades del país y el Banco. Asimismo, calificó la *previsión* del proceso de programación y la *coherencia* del programa resultante – en relación a los tipos de instrumentos utilizados, la factibilidad de los resultados anticipados y la especificación de la división de trabajo con otros actores en el país. Finalmente, el CPE evaluó la *eficiencia* de la ejecución del programa; así como el logro de los objetivos de desarrollo planteados.

El CPE requirió un intenso trabajo de campo, que incluyó casi un centenar entrevistas tanto en la Sede como en el país. La Administración del Banco y los representantes del Gobierno de la República de Paraguay prestaron una excelente colaboración, manteniendo una estrecha coordinación con el equipo de trabajo. OVE considera que esta forma de trabajo ha contribuido positivamente a avanzar el objetivo último de esta evaluación, consistente en mejorar el servicio que el Banco le presta al país.

La evaluación utilizó los estudios y datos de monitoreo del Banco, pero estos resultaron insuficientes para reflejar el avance de los objetivos de desarrollo propuestos en el país. Por lo tanto, OVE complementó esta información con datos de fuentes secundarias; así como con evidencia cualitativa sobre el trabajo del Banco en el país. Finalmente, siendo este el segundo CPE realizado para Paraguay, también se evaluó el grado de implementación de las recomendaciones previas de OVE.

En resumen, el Banco identificó cuatro desafíos de desarrollo principales para Paraguay: (i) ¿cómo mantener el equilibrio macroeconómico y lograr un crecimiento sostenible?; (ii) ¿cómo promover una actividad económica diversificada y mejorar la competitividad?; (iii) ¿cómo promover el desarrollo social?; y (iv) ¿cómo mejorar la gobernabilidad y fortalecer las instituciones? El CPE se estructuró alrededor de estos mismos temas para facilitar su contribución al diálogo entre la Administración del Banco y las autoridades del país.

Esta evaluación consta de cinco capítulos. El Capítulo I analiza el contexto del cual surgen los principales desafíos de desarrollo de Paraguay. El Capítulo II examina los objetivos de la programación acordada entre el Banco y el país. El Capítulo III examina el grado de ejecución de las actividades programadas. El Capítulo IV reporta el avance en la consecución de los objetivos de desarrollo propuestos en el programa, así como la contribución del Banco. Finalmente, el Capítulo V presenta conclusiones y recomendaciones para la futura estrategia del Banco con Paraguay.

I. CONTEXTO Y DESAFÍOS DE DESARROLLO DE PARAGUAY

A. El período bajo evaluación: 2003-2008

- 1.1 **Paraguay tiene una economía pequeña concentrada en el sector primario.** En 2008, el PIB estimado fue de poco más de US\$16.000 millones en valores corrientes (equivalente a US\$2.600 per cápita).¹ Como resultado, Paraguay se ubicó como la sexta economía más pequeña entre los países miembros del Banco; siendo la agricultura responsable por casi 60% de su crecimiento.²
- 1.2 **El período bajo evaluación se caracterizó por condiciones de crecimiento y estabilidad.**³ Si bien en 2003-2004, la economía paraguaya aún estaba afectada por la crisis y presentaba un panorama incierto, el positivo contexto internacional y condiciones políticas relativamente estables permitieron que la economía paraguaya creciera a un promedio anual de 4,6% entre 2003 y 2008.
- 1.3 **Sin embargo, históricamente Paraguay ha crecido a tasas menores que países comparables y su crecimiento reciente no ha logrado cerrar esta brecha.** Entre 1990 y 2007, mientras Paraguay creció a una tasa promedio anual de 2,4%, los países de ingreso comparable miembros del Banco crecieron a tasas promedio de 3,6%.⁴ A lo largo de esos 17 años, Paraguay sufrió una brecha de crecimiento de 33 puntos porcentuales respecto a los países de ingresos comparable.⁵ El tipo de crecimiento experimentado desde 2003 tampoco fue suficiente para aumentar el tamaño relativo de la economía paraguaya.⁶ (Ver gráficos 1.1 y 1.2 en anexo).
- 1.4 **Este bajo patrón de crecimiento ha estado asociado a reducidos niveles de inversión.** Como resultado de la crisis de mediados de los noventa, el nivel de inversión se deterioró significativamente, pasando de alrededor de 25% del PIB en 1994 a 15% en 2002. A pesar del crecimiento observado a partir de 2003, el promedio de inversión fue de sólo 16% del PIB entre 2003 y 2007; siendo menor a los niveles pre-crisis y de países comparables. Paraguay necesitaría unos US\$900 millones de inversión anual adicional para cerrar la brecha con estos países.⁷ Asimismo, la acumulación de capital humano continúa siendo baja.⁸
- 1.5 **No obstante, Paraguay es un país con un endeudamiento relativamente bajo que se respalda en organismos multilaterales y bilaterales para su financiamiento externo (58% y 42% de la deuda total respectivamente).** El saldo de la deuda externa era de aproximadamente US\$2.200 millones en 2008, o 14% del PIB. El BID es su principal acreedor, con una fuerte presencia en el país, siendo responsable de cerca del 76% del financiamiento multilateral y 44% de la deuda total en 2007. De hecho entre 2003 y 2007, el Banco fue la única entidad cuya participación creció: pasando de 40% a 44% de la deuda paraguaya.⁹
- ### B. Equilibrio macroeconómico
- 1.6 **Previo al período bajo evaluación, el país se caracterizaba por una alta inestabilidad económica y política.** Entre 1996 y 2002 Paraguay atravesó el período más largo de caída del PIB per cápita en cincuenta años. La inestabilidad política que culmina con el asesinato del Vicepresidente Argaña y el “Marzo

Paraguay” de 1999 determinó la destitución del entonces Presidente Cubas, que había sido electo en 1998.¹⁰ Para 2002, el PIB per capita de Paraguay era inferior en casi 9% al de 1990. A fines del mismo año el gobierno comenzó una cesación selectiva de pagos, en medio de un creciente déficit fiscal.

- 1.7 **El 2003 comenzó con pronósticos desalentadores, pero la asunción de un nuevo gobierno en Agosto y un contexto internacional favorable revirtieron rápidamente la tendencia negativa.** El FMI pronosticó una caída del PIB real del 1%, una inflación del 17%, y un déficit fiscal global de más de 3 puntos porcentuales del PIB.¹¹ Sin embargo, la economía paraguaya mostró rápidas señales de recuperación gracias a dos factores. Primero, el buen desempeño del sector agrícola, debido principalmente a la buena cosecha de soja y el incremento de 25% en su precio. Segundo, la implementación por parte del nuevo gobierno de reformas fiscales en el contexto de un acuerdo “Stand-By” con el FMI¹² - apoyado por el BID y el Banco Mundial. Estas reformas incluyeron la aprobación de una ley de reforma del sistema tributario,¹³ controles de gastos y mayor eficiencia en el cobro de impuestos y aranceles aduaneros.¹⁴
- 1.8 **Los resultados fiscales positivos generados por la reforma tributaria permitieron mejoras en los indicadores fiscales y las cuentas externas.** El país regularizó rápidamente sus obligaciones de pago, aumentó sensiblemente las reservas internacionales¹⁵, disminuyó el endeudamiento público, inicio el pago neto de la deuda externa y revirtió el déficit fiscal de los años anteriores, logrando superávits globales a partir del 2004.¹⁶ La deuda externa empezó a revertir la tendencia al alza observada desde la crisis de los años noventa. Estos factores, unidos al crecimiento de la economía, generaron una disminución significativa en la deuda externa como porcentaje del PIB, llegando a cerca de 14% en 2008 comparado con casi 45% en 2003.¹⁷

Tabla 1.1: Principales Indicadores Macroeconómicos (1999-2008)

Variable	Unidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB	En millones de US\$	7,300.9	7,100.0	6,447.4	5,092.7	5,551.9	6,972.6	7,505.3	9,289.0	12,518.0	16,151.2
Crecimiento del PIB	Tasa de Crecimiento	-1.5	-3.3	2.1	0	3.8	4.1	2.9	4.3	6.8	5.8
Inflación	Tasa anual	6.8	9.0	7.3	10.5	14.2	4.3	6.8	9.6	8.1	8.3
Ingresos Tributarios	Como % del PIB	9.9	9.9	10.8	10.0	10.3	11.9	11.8	12.0	11.6	NA
Gasto Total de la Administración Central	Como % del PIB	19.4	19.5	19.7	20.7	17.6	16.9	17.6	17.9	17.0	NA
Resultado Fiscal Global	Como % del PIB	-3.3	-4.2	-0.9	-3.3	-0.4	1.6	0.8	0.5	1.0	NA
Reservas Internacionales	En millones de US\$	988.0	772.0	723.0	641.0	983.0	1,168.0	1,297.0	1,703.0	2,462.0	2,864.0
Saldo de la Deuda Externa	En millones de US\$	2,111.5	2,234.6	2,162.4	2,283.4	2,477.6	2,390.7	2,271.1	2,230.1	2,205.3	2,232.2
Reservas Internacionales	(Índice 2003=100)	100.5	78.5	73.6	65.2	100.0	118.8	131.9	173.2	250.5	291.4
Deuda Externa	Como % del PIB	28.92	31.47	33.54	44.84	44.63	34.29	30.26	24.01	17.62	13.82

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay, Sistema de Gestión y Administración de Deuda (SIGADE)

- 1.9 **No obstante, la presión tributaria sigue siendo baja, en parte debido a la disponibilidad de recursos alternativos provenientes de las hidroeléctricas binacionales.** La presión tributaria es de 12% del PIB y la estructura impositiva

se basa principalmente en impuestos indirectos.¹⁸ Los “royalties” de las empresas binacionales de Itaipú y Yaciretá son una fuente importante de recursos para la Administración Central, reduciendo los incentivos para profundizar la presión tributaria.¹⁹ El proceso presupuestario – en el que el Parlamento ejerce influencia a nivel de rubros específicos – tampoco favorece la priorización de políticas estructurales de largo plazo. El Parlamento modifica el presupuesto mediante la introducción de necesidades adicionales a las planteadas por el Poder Ejecutivo, por lo que “*si el presupuesto aprobado está por encima de la capacidad de recaudación del Fisco, se sacrifican los gastos de capital*”.²⁰

- 1.10 **Asimismo, pasivos contingentes como los del sistema de seguridad social del sector público (Caja Fiscal) siguen siendo una amenaza a la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.**²¹ Las medidas incluidas en la Ley de Reforma de la Caja Fiscal promulgada a fines de 2003²² permitieron ya hacia 2007 una reducción en el déficit del sistema de seguridad social en términos absolutos y en relación al PIB. Sin embargo, los déficits siguen siendo altos²³ y permanecen irresueltos los problemas estructurales tales como la baja proporción de personas que aportan al sistema, y las demandas por incorporar nuevos beneficiarios.

B. Competitividad

- 1.11 **Paraguay se ubica último entre los países miembros del BID que participan en el Índice de Competitividad Global.** Según el “*World Economic Forum*”, en 2008-2009 Paraguay se ubicaba en último lugar entre los países miembros del Banco en relación a varios determinantes clave de competitividad, tales como disponibilidad de infraestructura, capacitación y educación superior, e innovación.²⁴ Paraguay se encuentra también en los últimos lugares en preparación tecnológica y sofisticación para los negocios internacionales.²⁵
- 1.12 **Presentando una economía preponderantemente basada en producción primaria.** Paraguay sigue caracterizándose por ser un país exportador primario, siendo la semilla de soja²⁶ y la carne sus principales productos.²⁷ Durante las últimas décadas, Paraguay ha concentrado su producción en bienes agropecuarios y energía eléctrica para exportación. Entre 1991 y 2007 la participación de la agricultura y ganadería en el PIB aumentó en 41%, mientras que la de la industria se redujo en casi 19% (ver gráfico 1.3 en anexo).²⁸
- 1.13 **Sumada a un alto grado de apertura²⁹, que genera una alta vulnerabilidad a choques externos.** En 2007, la agricultura fue responsable por casi 60% del crecimiento económico. Esto evidencia el grado de exposición de la economía a la volatilidad en los precios de los “*commodities*” y a fenómenos climáticos tales como sequías.³⁰ Cabe resaltar que ciertos productos no tradicionales con valor agregado y mayor uso de la mano de obra han comenzado a mostrar su potencial exportador, pero aun representan menos del 10% de las exportaciones.³¹
- 1.14 **La balanza comercial sigue siendo negativa, empeorando durante el período bajo evaluación.**³² Las exportaciones se triplicaron entre 2003 y 2007, pero las importaciones también crecieron, en gran medida por la apreciación de la moneda local en 2006 y 2007, así como por la compra de bienes de capital para la agricultura mecanizada (ver gráfico 1.4 en anexo).³³ Cabe destacar que la reforma

aduanera que comenzó a implementarse en el período tuvo mayor éxito en la regularización de importaciones que de exportaciones – tradicionalmente trianguladas a través de Ciudad del Este – por lo que parte de este déficit se debe a debilidades del sistema de registro comercial. Otra característica del período fue la pérdida de la relativa predominancia del MERCOSUR como socio comercial, integrándose el país a cadenas internacionales de comercialización.

- 1.15 **La balanza de pagos presenta saldos positivos desde el 2002.**³⁴ En 2006-2007, la cuenta de capital y financiera fue impulsada por la inversión extranjera directa, principalmente para inversiones en el sector agropecuario.³⁵ Sin embargo dicha inversión como porcentaje del PIB (1,6% en el 2007), aún se encontraba entre las cuatro más bajas de la Región³⁶ (ver gráfico 1.5 y tabla 1.2 en anexo).
- 1.16 **Por otra parte, el reducido sector financiero continúa jugando un rol limitado como impulsor del crecimiento y la diversificación productiva.** A pesar de un exitoso saneamiento del sistema producido en los años posteriores a la crisis de 2001,³⁷ aún existen restricciones estructurales y una baja profundización financiera - que ha empeorado desde 2003, resultando menor al promedio de países comparables.³⁸ Si bien se produjo una recuperación de los depósitos, la mayoría continuaron siendo a la vista³⁹, privilegiándose la disponibilidad frente a la rentabilidad.⁴⁰ Esto afectó directamente a las empresas, especialmente a las medianas y pequeñas⁴¹ (ver tabla 1.3, 1.4 y gráfico 1.6 en anexos).
- 1.17 **En resumen, a lo largo del período se profundizó la dualidad entre el dinamismo del sector exportador primario y el resto de la economía.** El sector agroexportador presentó un alto dinamismo debido al abrupto incremento de precios – especialmente de la soja – así como aumentos de escala y productividad. Basado en una alta tecnificación y baja intensidad de uso de mano de obra, este sector contrasta radicalmente con la agricultura minifundista⁴², así como con la mayoría de los otros sectores de la economía.

D. Modernización del Estado

- 1.18 **Durante el período, Paraguay disfrutó de una etapa de relativa estabilidad.** Dos fenómenos marcan el período 2003-2008. El primero es la relativa estabilidad política, resultado en parte del buen desempeño económico. El segundo es la salida del poder del Partido Colorado con la elección del Presidente Fernando Lugo en abril del 2008 después de 61 años consecutivos en el gobierno. La transición ocurrió de manera pacífica y democrática.
- 1.19 **A pesar de ello, la apreciación pública del valor de la democracia es aún limitada.** Las encuestas de Latinobarómetro ubican a Paraguay como el país con la más baja proporción (9%) de personas satisfechas con el proceso democrático entre los 18 países encuestados.⁴³ Además, es el segundo con el porcentaje más bajo de personas que apoyan la democracia (33%); y segundo con la menor proporción de personas (12%) que tienen confianza en los partidos políticos.
- 1.20 **Aún persisten importantes limitaciones a la gobernabilidad – entre ellas la corrupción.** Los indicadores de gobernabilidad de Paraguay son peores que los promedios de países miembros del Banco y de países de ingresos similares. Las

diferencias son significativas en cuanto a la calidad de las instituciones públicas, voz y rendición de cuentas, efectividad del gobierno, calidad de la regulación, respeto a la ley, y particularmente control de la corrupción en el cual Paraguay se encuentra entre los tres peores países de la Región.⁴⁴ (Ver gráfico 1.7 en anexos) Ello contribuye a perpetuar bajos niveles de inversión y competitividad del país.

E. Desarrollo social

- 1.21 **El crecimiento económico del periodo permitió reducir la proporción de población por debajo de la línea de pobreza de 41,4% en 2003 a 35,6% en 2007.**⁴⁵ Esta mejora se debió mayormente al efecto del crecimiento económico, más que a una redistribución más equitativa del ingreso.⁴⁶ Otro factor que contribuyó fue el aumento de las remesas de emigrantes que tendió a beneficiar en mayor medida a deciles más pobres de la población.⁴⁷
- 1.22 **A diferencia de lo encontrado en el CPE anterior (1991-2002), la pobreza ya no es un fenómeno predominantemente rural, aunque la pobreza extrema si continua siendo mayormente rural.**⁴⁸ El país experimentó una fuerte migración interna lo cual generó un aumento relativo en la pobreza urbana.⁴⁹ No obstante, esta pobreza es en mayor medida de tipo moderado.⁵⁰ En efecto, 56% de los pobres urbanos sufren de pobreza no extrema, mientras que 70% de los pobres rurales si son pobres extremos (ver tabla 1.5 en anexo).
- 1.23 **Esta nueva dinámica de pobreza genera nuevos desafíos, tanto en el ámbito rural como el urbano.** Primero, la expansión de la frontera agrícola fue acompañada por una concentración de tierras⁵¹ y un aumento de la prevalencia de pobres extremos en el área rural, generándose una creciente movilización de grupos campesinos. Segundo, el aumento relativo del empobrecimiento urbano coincide con aumentos en las tasas de criminalidad y violencia,⁵² así como fuertes demandas insatisfechas sobre los servicios e infraestructura urbanos.
- 1.24 **A pesar de haberse mantenido a la par del crecimiento del PIB, el gasto social es aún bajo, particularmente en salud, agua potable, saneamiento y vivienda.** Entre 2003 y 2007, el gasto social de la Administración Central se mantuvo relativamente estable como proporción del PIB (alrededor de 8.5%), lo que representó un crecimiento superior al 20% en términos reales. No obstante, el país aún asigna pocos recursos al área social, particularmente a salud (1,6% del PIB en 2007), agua potable, saneamiento y vivienda (0,14% del PIB en 2007).⁵³

F. Desafíos en un contexto de crisis

- 1.25 **Los desafíos descritos anteriormente se acentúan en el contexto de la crisis internacional.** El país es altamente vulnerable a choques externos. De hecho a partir del tercer trimestre de 2008 se han observado una serie de señales negativas. En la primera quincena de octubre, el guaraní se depreció cerca del 20%, y los agentes económicos mantuvieron altos niveles de liquidez. Los flujos de divisas, incluyendo remesas de emigrantes disminuyeron drásticamente. A pesar de ello, el fuerte desempeño del sector agrícola y de la demanda agregada permitieron cerrar el 2008 con un crecimiento estimado del PIB del 5,8%.

- 1.26 **El impacto de la crisis mundial sobre Paraguay es aún incierto pero, dependiendo de su duración, podría ser significativo.** Una recesión global prolongada podría tener múltiples impactos negativos y simultáneos sobre el país, elevando los niveles de pobreza y exacerbando tensiones sociales y políticas latentes. Variaciones negativas en los precios de los “*commodities*”⁵⁴ – sumadas a mermas de producción por efectos climáticos adversos⁵⁵ – podrían impactar las exportaciones. Similarmente, el flujo de remesas de no-residentes podría iniciar una neta tendencia declinante. Por lo pronto, el acceso a crédito ya se ha encarecido.⁵⁶ El gobierno también se ha visto afectado a través disminuciones en el ritmo de recaudación tributaria, en especial del IVA y los aranceles aduaneros⁵⁷, lo que se estima podría generar déficit fiscal en 2009.⁵⁸

II. DESARROLLO DEL PROGRAMA PAÍS

- 2.1 **Este capítulo evalúa el proceso de programación del Banco en Paraguay.** La programación se evalúa en términos de su: (i) *Pertinencia*: definida como el grado de congruencia de la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Banco con las necesidades del país y con los planes de desarrollo y las prioridades del gobierno; (ii) *Coherencia*: definida como el grado de adecuación de los instrumentos del Banco y su coordinación con otros cooperantes; y (iii) *Previsión*: definida como la capacidad del proceso de programación para anticipar las actividades realizadas.
- A. **Pertinencia**
- 2.2 **El período cubierto por la evaluación abarca el ciclo de programación 2003-2008, para el cual Banco elaboró una Estrategia de País (EPPR) con vigencia 2004-2008.**⁵⁹ La EPPR resumió un proceso amplio de diálogo y consenso con autoridades del gobierno. En la estrategia se definieron tres ámbitos de acción del Banco: (i) “*Fortalecer la gobernabilidad*”; (ii) “*Crear las bases para el crecimiento sustentable profundizando la economía de mercado y una mayor integración regional y global*”; y (iii) “*Reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población de menores ingresos*”.⁶⁰
- 2.3 **Al momento de formularse la estrategia del Banco (2003-2004), el país se encontraba en una situación crítica que afectaba su estabilidad económica, política y social.** El *equilibrio macroeconómico* se encontraba amenazado por contagio de la crisis regional que había dejado al país en una situación fiscal precaria, generaba presiones inflacionarias, fuga de capitales, corridas bancarias e incertidumbre sobre el repago de la deuda pública. El proceso de *modernización del Estado* que se venía gestando desde la vuelta a la democracia estaba seriamente afectado en su continuidad, transparencia y capacidad de ejecución. El déficit de oferta de servicios sociales y la inexistencia de redes de protección limitaban el *desarrollo social*. Esto se combinaba con la incapacidad del sistema productivo nacional para absorber una masa laboral poco calificada, afectada cada vez más por la informalidad, desocupación y emigración. La *competitividad* del

- país carecía en forma aguda del sustento necesario de inversión, habiéndose restringido la intermediación bancaria y la inversión extranjera directa.
- 2.4 **Hacia fines de 2004 la crisis se encontraba superada y las necesidades del país pasaron de un foco de estabilización a otro de reformas estructurales; a lo que el Banco respondió con ajustes puntuales en su cartera.** A fines de 2004, el presidente Duarte Frutos reunió a su gabinete presidencial, representantes del empresariado y la sociedad civil en San Bernardino, para definir un nuevo modelo económico de crecimiento con equidad. El Banco participó activamente de este ejercicio, accediendo a reformular la cartera existente.⁶¹ Como resultado de consultas en el país se consideró innecesario realizar un nuevo ejercicio formal de programación. Se argumentó que la estrategia ya estaba claramente dirigida a temas de largo plazo – principalmente a mejorar la competitividad – y que por tanto debería continuar vigente sin modificaciones.⁶²
- 2.5 **Sin embargo, no existe evidencia que estos ajustes puntuales optimizaran el uso del financiamiento, aprovechando las oportunidades generadas por el nuevo contexto del país.** Si bien los temas principales – por ejemplo, el de competitividad – seguían siendo prioritarios, estos podían promoverse mediante tipos de intervenciones muy diferentes – por ejemplo, la construcción de carreteras para reducir costos logísticos, o la generación de consensos sectoriales para remover barreras a la competitividad. La decisión de no replantear la estrategia con el país implicó una continuidad de los tipos de intervención, sin que exista evidencia de que el Banco haya realizado un nuevo diagnóstico capaz de validarlos, o adecuarlos al nuevo contexto. En la práctica, continuar con la cartera aprobada evitó potenciales demoras en la puesta en marcha de nuevos proyectos.
- 2.6 **El CPE anterior (1991-2002) ya recomendaba que la acción futura del Banco tuviera una definición más clara de las prioridades de programación y una acción más focalizada en áreas con impactos significativos sobre el crecimiento económico.** Esto se reflejó en la Estrategia de País que consideraba necesario *“Focalizar las intervenciones en aquellos sectores que generen mayor impacto y mejor uso de las ventajas comparativas del Banco, seleccionando programas prioritarios en donde concentrar esfuerzos...”*.⁶³
- 2.7 **Sin embargo, esta idea de selectividad fue relativizada en el propio documento de estrategia del Banco.** La Administración reportaba enfrentar *“...límites dado el rol del Banco como principal financiador y la convergencia de múltiples demandas”*. Se consideraba *“que ser[ía] un proceso gradual de mediano y largo plazo, sujeto al ritmo de ejecución de la cartera y a la mayor participación de otros donantes, a fin de evitar retrocesos en los avances logrados y permitir la continuidad de las reformas iniciadas.”*⁶⁴
- 2.8 **Por tanto la estrategia se caracterizó por un alto grado de generalización, delegándose en los propios préstamos la clarificación de los objetivos de desarrollo.** La estrategia definió 18 objetivos de desarrollo. Esta relativamente baja cantidad de objetivos en la estrategia, no fue respetada por los proyectos que definieron sus propios objetivos. Los préstamos introdujeron 95 objetivos de desarrollo más específicos y dispersos en diferentes sectores – de los cuales solo

seis coincidieron con los propuestos en la estrategia. Esto llevó a que el total de objetivos diferentes propuestos en la estrategia y los proyectos sumara 107 (ver tabla 2.2 en anexo).

- 2.9 **De este modo se mantiene el diagnóstico del CPE anterior (1990-2002) de un elevado nivel de generalidad en la programación sin que exista evidencia de un modelo para la acción del Banco en el país.** Entre 1990 y 2002 el Banco registró un aumento del número de sectores en los que participó. En las recomendaciones del CPE anterior se decía que *“el nivel de generalidad de la programación [era] muy amplio y no se [veía] un modelo estratégico-operativo específico para la acción del Banco en el país.”* Tampoco *“se observa[ba] una descripción de los factores que determinan la organización y estructura del país de manera de definir las prioridades de acción para el Banco y operacionalizar su intento estratégico”*.
- 2.10 **Por su parte, la generalidad y dispersión del programa del Banco tampoco contribuyó a que Paraguay especificara sus propias necesidades de desarrollo.**⁶⁵ Las cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) – tanto la firmada el 5 de diciembre de 2003, como su actualización del 8 de mayo de 2006 – sirvieron como eje rector del plan de acción del gobierno. En ausencia de este tipo de compromisos, el país careció de un sistema organizado para avanzar sus objetivos de desarrollo de largo plazo.⁶⁶ Esto también limitó la capacidad del país para definir y preparar proyectos, respaldándose en cambio en aquellos desarrollados por otros, inclusive el mismo Banco.

B. Coherencia del programa

- 2.11 **Si bien la estrategia identificaba como desafío la debilidad institucional del país, el programa encontró dificultades para desplegar instrumentos dirigidos a esta necesidad.** El Banco enfrentó una reticencia del país a tomar financiamiento para consultorías dirigidas a apoyar procesos prolongados de reforma institucional. Esto se debió en buena parte a una preferencia del Parlamento de que el financiamiento externo se destine a obras físicas tangibles. Por lo tanto, el programa del Banco debió recurrir a la introducción de componentes de fortalecimiento institucional dentro de préstamos de inversión; así como a iniciativas de cooperación técnica; que no obstante resultaron insuficientes para enfrentar un desafío central al trabajo del Banco en el país.⁶⁷
- 2.12 **La misma dispersión del programa fue poco conducente a generar condiciones de desarrollo institucional.** Durante el período analizado el Banco trabajó con 65 unidades ejecutoras, incluyendo a 7 de los 11 ministerios. Los programas se desagregaron entre instituciones: 46 ejecutores contaron con una operación del Banco, 15 ejecutores con dos operaciones y sólo cuatro de los ejecutores (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Obras Públicas) contaron con tres o más operaciones. Esto tuvo lugar a pesar de que la propia Estrategia de País reconocía como lección que la elevada dispersión de la acción del Banco en múltiples instituciones dificultaba *“[e]l desarrollo institucional [que] debe tener como fin el fortalecimiento del ejecutor y no sólo la creación de unidades ejecutoras, de manera de ayudar a la sostenibilidad de los proyectos”*.⁶⁸

- 2.13 **El incremento del número de operaciones tampoco resultó coherente con la reducida capacidad de ejecución del país.** Según los documentos de programación del Banco “*el principal factor que afecta la mayor parte de las operaciones en cartera es la debilidad institucional por insuficiente dotación de profesionales calificados y frecuentes cambios de personal*”.⁶⁹ No obstante se observó un importante aumento en el número de proyectos aprobados anualmente, pasando de 2,5 en el promedio de los cuatro ciclos previos a un promedio de 4,3 en el presente ciclo (con un máximo de nueve aprobaciones en 2008) (ver gráfico 2.1 en anexo).
- 2.14 **A pesar de proponerse una mayor selectividad, el Banco continuó siendo la principal fuente de financiamiento externo, aprobando US\$551 millones entre 2003 y 2008.** Si bien la estrategia establecía que “*El Banco debe apoyar la identificación de oportunidades para la mayor participación de otros donantes y agencias multilaterales y bilaterales de crédito, a efectos de viabilizar una mayor selectividad de su acción en un menor número de sectores*” la participación del Banco no sólo no se limitó, sino que aumentó (ver gráfico 2.2 en anexo).
- 2.15 **Salvo en el contexto de la crisis de 2003, no existió un marco de coordinación para la cooperación internacional, por lo cual esta tuvo lugar *ad hoc*.** El Banco realizó esfuerzos para coordinar su trabajo operacional y analítico con otros cooperantes. En algunos casos, se respetaron acuerdos tácitos de “división de tareas”, particularmente en educación y salud. En otras áreas se registró cooperación con el Banco Mundial y el FMI. Por ejemplo, el “*Country Financial Accountability Assessment*” (CFAA) y el “*Integrated Fiduciary Assessment*” (IFA) fueron preparados conjuntamente con el Banco Mundial.
- 2.16 **El Banco Mundial, que planeaba invertir montos similares a los del BID, aprobó a un ritmo menor a la mitad.** De los US\$225 millones aprobados por el Banco Mundial entre 2003 y 2008 un 33% se destinó al sector Transporte, un 17% a Agricultura, 17% a Administración Pública, 14% a Salud⁷⁰, 11% a Educación y 9% a Finanzas. A diferencia del BID, el Banco Mundial disminuyó levemente su participación en la deuda total del país pasando de 11,2% a 10,5% entre 2003 y 2008. Esta baja participación del Banco Mundial fue inesperada para ellos mismos, ya que incluso el escenario bajo en su Estrategia de Asistencia de País 2004-2007 (CAS) superaba los US\$300 millones. La evaluación de este CAS hecha por el Banco Mundial imputa este desempeño a las dificultades de reinsertarse luego de un periodo de virtual ausencia en el país, así como a dificultades para la aprobación legislativa de operaciones.
- 2.17 **Otras instituciones mantuvieron un apoyo relativamente continuo, pero con aportes mucho menores y focalizados.** Por ejemplo, la Comisión Europea (CE) aprobó un total de EU€1,7 millones durante el período 2002-2006 destinados a: desarrollo humano y reducción de la pobreza (EU€24 millones), incentivación de la producción y la competitividad paraguaya en el Mercosur (EU€1,7 millones) y modernización del Estado (EU€6 millones). La Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobó US\$29 millones para infraestructura vial; la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) destinó, también durante el período 2004-2006, US\$15,1 millones en el fortalecimiento de la democracia,

US\$3 millones en iniciativas ambientales, US\$5,7 millones en salud reproductiva y US\$5 millones en promover el crecimiento del sector privado. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) destinó US\$12 millones para el desarrollo rural en 2005. Más recientemente, el Fondo de Compensación Estructural del Mercosur (FOCEM) destinaría unos US\$40 millones por año para Paraguay, pero aún no se ha tenido una ejecución significativa.

C. Previsión del programa

- 2.18 **En materia de aprobaciones, la Estrategia de País preveía dos escenarios para el ciclo 2004-2008.** El escenario base sería por US\$350 millones y el escenario alto alcanzaría los US\$450 millones (US\$90 millones promedio anual). Los supuestos para el escenario alto eran: (i) una profundización de acciones ya iniciadas, en particular avances importantes en reformas que reciben apoyo del Banco, como la banca pública, la modernización de la gestión pública y el aumento de la seguridad jurídica; (ii) una mejora del clima de inversión permitiendo mayor participación de capital privado; y (iii) una mejora sensible del ritmo de ejecución de los proyectos, con desembolsos anuales en promedio, durante 2004 y 2005, equivalentes al 20% del saldo de la cartera activa al inicio de 2004.
- 2.19 **A pesar del incumplimiento de ciertos supuestos básicos - en particular la baja ejecución de los proyectos y reformas - las aprobaciones alcanzaron el escenario alto.** Durante 2004 y 2005 se desembolsaron en promedio US\$56 millones anuales, lo cual representó el 15% de la cartera por desembolsar de inicios de 2004. Si bien en los primeros dos años de vigencia de la estrategia las aprobaciones fueron relativamente bajas (US\$3,6 millones en 2004 y US\$40,5 millones en 2005), en el período 2006-2008 se aprobaron US\$404,5 millones.⁷¹
- 2.20 **En este contexto, la previsión del programa fue baja (35%).** De los 28 préstamos previstos en la Estrategia de País y en el documento de revisión de cartera de 2006, sólo 10 fueron posteriormente aprobados, siendo el resto aprobado fuera de esta previsión, ya sea en respuesta a requerimientos específicos, o como segundos tramos de operaciones anteriores. Por otra parte, de las 14 operaciones aprobadas durante el ciclo 2003-2008,⁷² 5 no fueron anticipadas en ninguno de estos documentos. De esta forma, la previsión⁷³ alcanzó apenas al 35%, mientras que la anticipación⁷⁴ fue de 66% (Ver tabla 2.3. en anexos).
- 2.21 **La previsión de operaciones en el área de desarrollo social y servicios básicos fue aún más baja que en otras áreas de acción del Banco.** En el área de Desarrollo Social, Servicios Básicos y Desarrollo Territorial sólo se aprobó una de las 7 operaciones previstas (14% de previsión). Mientras que en el área de Apoyo a la Competitividad, con 8 aprobaciones, el *ratio* de previsión y anticipación fue 35% y 86% respectivamente y en el área de Modernización del Estado se aprobaron seis operaciones con un ratio de 50% de anticipación y 100% de previsión (las tres operaciones previstas fueron aprobadas). Información detallada y a nivel de proyecto es presentada en las tablas 2.4 y 2.5 en anexos.
- 2.22 **No obstante su baja capacidad de previsión, la estrategia presentó indicadores básicos para el seguimiento de los objetivos planteados, lo cual mejoró su evaluabilidad respecto a ciclos previos.** La estrategia contaba con un

marco lógico donde se presentaban los objetivos de desarrollo junto con la acción del Banco (propuesta y en curso). Para medir el avance de los objetivos de desarrollo planteados se presentaron 34 indicadores, de los cuales el 67% eran de *resultado*, el 74% tenía *meta*, el 50% *línea de base* y ninguno contaba con *hitos intermedios*. A causa de estas carencias, el índice de evaluabilidad global *ex ante* de la estrategia fue de 41%, que no obstante fue una mejora respecto a la anterior.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA PAÍS

3.1 **El presente capítulo evalúa los procesos de preparación y ejecución de las operaciones derivadas de la programación.** Se presenta la cartera bajo análisis y se analiza la *eficiencia* con la que se prepararon y ejecutaron esas operaciones. Además, se examinan particularmente aspectos relacionados a la *evaluabilidad de las operaciones*, así como *problemas identificados en la ejecución*.

A. Cartera bajo evaluación

3.2 **La cartera bajo evaluación asciende a US\$861 millones correspondientes a todas las operaciones aprobadas entre 2003 y 2008, así como aquellos préstamos anteriores cuyos recursos se ejecutaron mayormente durante ese período.**⁷⁵ La cartera bajo evaluación incluye 35 préstamos de inversión por un monto de US\$773,8 millones, un préstamo programático por US\$30 millones, un préstamo de emergencia por US\$30 millones, 63 cooperaciones técnicas no reembolsables por US\$14,6 millones, 14 FOMIN no reembolsables por US\$7,1 millones y ocho pequeños proyectos por US\$5,6 millones.

Tabla 3.1: Aprobaciones por sector y saldos por desembolsar

Sectores	Saldo oper. Previas*	Aprobaciones						Aprob. 2003-2008	Total cartera	Desemb. 2003-2008*	Cancel. 2003-2008*	Saldo por desemb. fin 2008*
		2003	2004	2005	2006	2007	2008					
EQUILIBRIO MACRO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estructura Económica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Equilibrio Fiscal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
COMPETITIVIDAD	182.1	1.0	0.5	39.0	247.7	14.8	84.7	387.7	569.7	218.2	4.3	332.8
Políticas de Apoyo Competitividad	10.0	0.5	-	0.8	1.9	11.5	0.1	14.8	24.8	7.7	-	12.3
Ciencia y Tecnología	-	-	0.0	7.4	-	-	-	7.4	7.4	0.3	-	6.2
Energía Eléctrica	-	-	-	-	69.5	0.2	-	69.7	69.7	3.1	-	66.4
Infraestructura Vial	162.2	0.5	-	-	134.4	0.0	0.4	135.2	297.4	125.4	-	170.8
Desarrollo Agropecuario	9.9	-	0.5	0.6	33.3	0.1	1.6	36.0	45.9	4.9	4.3	32.2
Sistema Financiero	-	-	-	30.2	8.7	3.0	82.6	124.5	124.5	76.7	-	45.0
DESARROLLO SECTOR SOCIAL	96.8	54.4	1.0	0.3	0.8	46.0	0.3	102.8	199.7	108.0	11.2	76.0
Inversión Social	28.4	30.0	0.7	0.1	0.4	0.1	0.0	31.3	59.7	22.4	10.0	26.0
Servicios Básicos y Desarrollo Territorial	12.0	0.9	0.1	0.0	0.1	-	-	1.2	13.2	10.4	-	1.6
Educación	32.1	23.6	0.2	0.1	0.3	45.9	0.3	70.4	102.5	51.9	0.2	48.3
Salud	24.4	-	-	-	-	-	-	-	24.4	23.3	1.0	0.1
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	30.9	9.4	2.1	1.2	11.1	7.5	29.3	60.7	91.6	23.5	7.9	51.9
Apoyo al Diseño de Políticas	4.5	9.2	0.2	0.2	0.2	6.3	0.2	16.1	20.6	5.0	-	14.9
Fortalecimiento de la Gestión	26.4	0.3	0.8	0.7	11.0	0.2	28.1	40.9	67.3	18.5	7.9	37.0
Control de la Gestión y Transparencia	-	-	1.2	0.4	-	1.0	1.1	3.7	3.7	-	-	-
TOTAL	309.8	64.9	3.6	40.5	259.7	68.3	114.3	551.2	861.0	349.7	23.4	460.7

* No incluye TCs

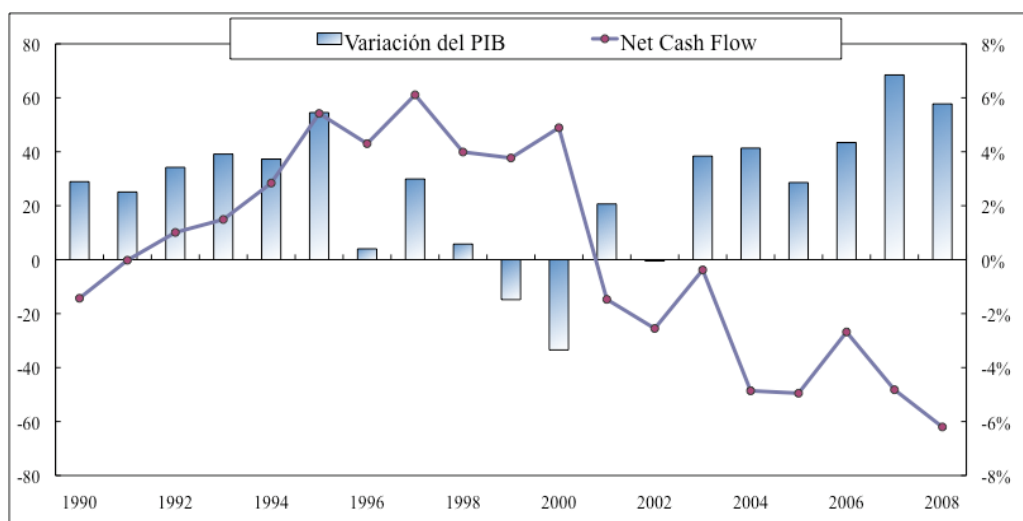
3.3 **Debido a los altos niveles de aprobaciones y bajos niveles de cancelaciones, el total de la cartera por desembolsar aumentó 24% desde 2003.** Entre 2003 y 2008 el Banco aprobó préstamos a un ritmo equivalente a US\$95,7 millones anuales; desembolsó a un ritmo de US\$72,3 millones anuales y canceló operaciones a un ritmo de US\$7,9 millones anuales – principalmente debido a la cancelación del último tramo de un préstamo de emergencia en el sector social (que

representó casi 50% de los montos totales cancelados).⁷⁶ La cartera por desembolsar pasó de US\$385,1 millones en 2003 a US\$477,7 millones en 2008. Al mismo tiempo, los préstamos activos aumentaron más de 60%, pasando de 21 a inicios de 2003 a 34 a fines de 2008.

3.4 **Por otra parte, la cartera en etapa de repago disminuyó 5% debido al alto ritmo de repagos y la lentitud de los desembolsos.** En total entre 2003 y 2008 Paraguay repagó capital, intereses y comisiones a un ritmo de US\$112,1 millones anuales. Por su parte, los nuevos desembolsos fueron mucho más lentos – un promedio de US\$72,3 millones anuales – por lo que entre 2003 y 2008 el país aportó recursos netos al Banco por US\$238,9 millones, de los cuales US\$34,4 millones se aplicaron a la reducción de la cartera en etapa de repago (equivalente al 5% de la cartera en etapa de repago a inicios de 2003).

3.5 **Se generaron flujos financieros netos negativos para el país que resultaron contra-cíclicos durante el periodo expansivo bajo evaluación.** El aumento de los repagos y el crecimiento del PIB determinaron que el ratio de deuda con el Banco disminuyera de 18% del PIB en 2003 a cerca del 8% en 2007. Luego de varios años de flujos positivos, a partir de 2001 - aún en el entorno de la crisis - los flujos netos se tornaron negativos, alcanzando un máximo de US\$60 millones en 2008. Ante el posible deterioro futuro del ciclo económico, la lentitud (o cualquier tipo de restricción) en los desembolsos del Banco podrían dificultar la generación de flujos contra-cíclicos para apoyar al país.

Gráfico 3.1. Flujos Netos BID a Paraguay (1987-2008) y variación del PIB



Fuente: Sistema de Administración Financiera de Préstamos (FINLMS) y BCP.

B. Eficiencia de las operaciones

1. Tiempos de preparación y ejecución

3.6 **Entre 2003 y 2008 los proyectos de inversión tuvieron retrasos importantes, tanto en su preparación como ejecución.** El tiempo promedio de preparación

fue de aproximadamente 41 meses, superando en más de 30% el promedio del Banco. Los préstamos destinados a las áreas de Desarrollo Social y Modernización del Estado fueron los que insumieron levemente mayor tiempo de preparación (44 y 42 meses promedio, respectivamente), pero en general los proyectos de inversión en todas las áreas sufrieron demoras comparables.

- 3.7 **Los mayores retrasos se observaron en el tiempo entre la firma y el primer desembolso, que duplicaron el tiempo promedio del Banco.** Una parte importante de estos retrasos obedeció a la necesidad de ratificación por parte del Parlamento de los proyectos aprobados. Paraguay con más de 10 meses en promedio entre la firma del contrato y la ratificación de los proyectos, fue el segundo país del Banco más lento en ratificar - duplicando incluso el promedio de ratificación del Banco (ver gráfico 3.2 en anexos). Estos retrasos fomentaron que el país y el Banco utilizaran en forma intensiva la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP), como forma alternativa de financiamiento hasta la ratificación.⁷⁷ A marzo de 2009, 13 operaciones quedaban pendientes de ratificación (10 aprobadas en 2008, dos en 2007 y una aprobada en marzo 2006).
- 3.8 **Por su parte, la ejecución más que duplicó los tiempos originalmente propuestos, superando en 57% los promedios del Banco.** Todos los sectores tuvieron operaciones con retrasos importantes respecto al tiempo original de ejecución. Por ejemplo, el programa de Modernización del Estado (PR-0081) alcanzó 121 meses de ejecución con retrasos de 71 meses; al 31 de diciembre de 2008 el programa de Reformas a la Atención Primaria en Salud (PR-0028) alcanzó 120 meses de ejecución con retrasos de 67 meses respecto al tiempo original; y el Programa Nacional de Caminos Rurales II (PR-0104) alcanzó 88 meses de ejecución con 32 meses de retrasos.

Tabla 3.2. Preparación y ejecución de proyectos (en meses)⁷⁸

Loans	Perfil I a aprobación	Aprobación a contrato	Contrato a 1er desemb.	1er desemb. a desemb. original	Desemb. original a desemb. final	Tiempo de Preparación	Tiempo de Ejecución
Paraguay							
Promedio - Inversión	21.0	2.5	17.7	46.2	47.0	41.1	93.2
Promedio - PBLs & Eme	14.0	0.0	12.5	11.5	-0.5	26.5	11.0
Promedio - Sector Privado		14.0	1.0	57.0		15.0	57.0
Bank							
Promedio - Inversión	18.3	4.6	8.7	43.8	30.0	31.5	73.8
Promedio - PBLs & Eme	10.7	2.3	3.3	21.2	0.5	16.3	21.7
Promedio - Sector Privado	16.4	5.1	1.4	27.6	-2.6	22.9	24.9

2. Costos

- 3.9 **Los costos fueron elevados tanto en la preparación como la ejecución de operaciones, ubicando al país entre los más costosos para el Banco.** Paraguay presentó costos de preparación que superaron los del promedio del Banco durante todo el período de análisis (US\$8.116 por millón aprobado en Paraguay frente a US\$2.967 para el promedio del Banco). Los costos de preparación fueron aún más altos en aquellos años que se aprobaron menos préstamos de inversión en relación a cooperaciones técnicas. Por ejemplo, en 2004 no se aprobaron préstamos de inversión y los costos de preparación de las nueve cooperaciones técnicas y los dos pequeños proyectos alcanzaron a US\$66.200 por millón aprobado.⁷⁹

- 3.10 **Similarmente, los costos de ejecución por millón desembolsado más que cuadruplicaron los promedios del Banco.** Paraguay fue el sexto país con costos por ejecución más elevados del Banco luego de Suriname, Barbados, Bahamas, Honduras y Guayana. Cabe resaltar que los elevados costos tanto de preparación como de ejecución se encuentran asociados al tamaño relativamente pequeño de las operaciones⁸⁰, lo cual potencia los costos fijos en relación a lo desembolsado; así como a las dificultades transaccionales y recaudos fiduciarios relativos a los procesos de aprobación y ejecución en el país (ver gráfico 3.3 en anexo).
- 3.11 **Estos costos fueron parcialmente transferidos al país vía comisiones sobre los elevados saldos por desembolsar.** La demora en la ratificación de proyectos y posteriormente en los desembolsos, determina que los costos por comisiones de crédito, cobrados sobre el saldo por desembolsar a partir de la firma, sean superiores al promedio del Banco. El ratio de repagos de comisiones de crédito respecto a repagos de principal fue de los más altos entre los países del Banco luego de Suriname, Belice, Barbados, Guayana, República Dominicana, Panamá y Trinidad Tobago. (Ver gráfico 3.4 en anexos).
- C. Problemas identificados en las operaciones**
- 3.12 **Más de la mitad de las operaciones sufrió problemas de evaluabilidad, no contando con indicadores adecuados para describir sus productos y objetivos de desarrollo.**⁸¹ El índice de evaluabilidad *ex ante* de las operaciones fue de 45%, debido a una combinación de carencias de indicadores, metas e hitos: sólo el 30% de los indicadores identificados presentó alguna línea de base, y el 68% contó con alguna meta. La calidad del diseño de los marcos lógicos varió en forma considerable entre proyectos, siendo común la confusión entre objetivos de desarrollo y de producto (mas de 30% de los proyectos); así como la inclusión de numerosas metas de carácter cualitativo, y por ende de difícil evaluación.
- 3.13 **Más del 70% de los objetivos propuestos, luego no fueron monitoreados.** Menos del 30% fueron mencionados en los ISDPs de las operaciones, y ni siquiera en estos casos se cuenta con series completas de seguimiento. Las debilidades en la definición de objetivos se tradujeron en problemas para su medición. Alrededor de 52% de los objetivos propuestos fueron ya sea *ad hoc* – por lo que sólo fueron de interés para los proyectos; o excesivamente genéricos – como “fortalecer previsibilidad jurídica”, “fortalecer sostenibilidad de expansión de servicios básicos” o “aumentar participación ciudadana en gestión ambiental”; por lo que luego carecieron de seguimiento.
- 3.14 **Según lo reportado por la Administración del Banco en sus sistemas de auto-evaluación (ISDPs), el promedio de problemas en 2003-2008 superó a los del ciclo previo, pasando de 6 a 8 problemas cada diez operaciones en ejecución.** El tipo de problema reportado por la Administración que mostró mayor incremento fue el de capacidad *institucional de las unidades ejecutoras*, que pasó de 2,83 en el período 2000-2002 a 4,17 en el período 2003-2008. Por otra parte, la baja frecuencia relativa de reporte de problemas de *adquisiciones y aprobaciones legislativas* se contradice con los elevados tiempos de ratificación, lentos desembolsos, así como la mención frecuente de estos problemas en las entrevistas

realizadas en el país.⁸² Finalmente, de los ISDPs⁸³ se deduce que el 40% de los proyectos mantuvo irresuelto el mismo tipo de problema por más de 10 meses.

IV. RESULTADOS DEL PROGRAMA DEL BANCO

- 4.1 **Entre 2003 y 2008 el Banco se propuso 107 objetivos de desarrollo para Paraguay, pero más de la mitad de ellos careció de seguimiento posterior - No obstante el país obtuvo mejoras en 62% de las áreas donde sí hay información disponible.** Con excepción del área de Equilibrio Macroeconómico, la falta de información afectó a todas las áreas: Modernización del Estado, Desarrollo Social y Competitividad. Si bien el Banco fue la principal fuente de financiamiento externo del país, debilidades en el sistema de monitoreo impiden cuantificar el impacto del Banco.⁸⁴ Por ello, este capítulo reporta la información disponible sobre los *avances del país* en cada área, así como las *acciones del Banco*, pero sin postular una relación causal cuantificable entre ellos. Un detalle de los avances para cada objetivo de desarrollo se presenta en las tablas 4.1 y 4.2 en anexo.

Tabla 4.3. Resumen de Operaciones y Avances de los Objetivos de Desarrollo.⁸⁵

Área	Objetivos Propuestos por el Banco	Operaciones del Banco		Avance País			
		Cartera Evaluada (US\$ millones)	% Desembolsos	Información Insuficiente	Mejoras Significativas	Algunas Mejoras	Progreso Limitado
Equilibrio Macroeconómico	2	-	-	0%	100%	0%	0%
Competitividad	43	540.2	40%	44%	16%	12%	28%
Modernización del Estado	30	80.0	29%	73%	3%	13%	10%
Desarrollo Social	32	184.6	58%	47%	13%	28%	13%
Total / Promedio	107	804.8	43%	52%	13%	17%	18%
					27%	35%	37%

A. Equilibrio macroeconómico

- 4.2 **Durante el período de evaluación, el gobierno logró estabilizar la situación macroeconómica, aprovechando un contexto internacional expansivo.** En 2003, el gobierno entró en un acuerdo *stand by* con el FMI que tenía como meta estabilizar la situación fiscal mediante reformas estructurales en el sector público y financiero.⁸⁶ Los resultados del plan de estabilización fueron rápidamente positivos, generando un resultado global fiscal de alrededor del 1% del PIB en 2007 y reducción de la deuda pública respecto al PIB (de 52,6% en 2003 al 29% en 2007). La implementación de una Reforma de Adecuación Fiscal y el nuevo Código Aduanero permitieron que los ingresos fiscales crecieran a una tasa anual equivalente del 15.6% desde 2004. No obstante, el gasto fiscal también se aceleró a una tasa equivalente del 13% anual. Sin embargo, los gastos corrientes acompañaron el ciclo expansivo, manteniéndose casi la misma proporción entre gastos corrientes y gastos de capital (75% y 25% respectivamente).
- 4.3 **Bajo este escenario de trabajo coordinado con el FMI, el programa del Banco no incluyó operaciones específicas en el área macroeconómica - sin embargo, el Banco facilitó la implementación del programa acordado con el Fondo y continuó apoyando la reforma fiscal.** En 2000, el Banco había aprobado el préstamo de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal (PR-0115) por US\$6 millones, contando en 2003 con más del 50% de sus

recursos pendientes de ejecución. El préstamo buscaba contribuir al equilibrio fiscal mediante una gestión pública más eficiente y transparente. El préstamo terminó de desembolsar en 2007 y entre los resultados se cuenta el desarrollo de la normativa que permitió el aumento de la presión tributaria del 9,7% (2003) a 12,4% del PIB (2006) - cumpliendo la meta del programa, el incremento del número de contribuyentes y una mayor depuración de los beneficiarios de las pensiones públicas. La reducción de la presión fiscal nominal, su implementación gradual, la preparación técnica apoyada por el Banco y el compromiso político por parte de las autoridades jugaron un rol central en el logro de estos objetivos.⁸⁷

- 4.4 **No obstante, el Banco no promovió mecanismos de estabilización macroeconómica, utilizando en cambio préstamos puntuales de rápido desembolso.** Dada la vulnerabilidad del país a la volatilidad de sus términos de intercambio, es llamativo que el Banco no haya promovido la creación de mecanismos de estabilización macroeconómica; o de captura y redistribución de excedentes vía un gasto claramente sesgado hacia los más pobres. En cambio, ante necesidades de financiamiento puntuales se aprobaron dos préstamos de rápido desembolso por US\$30 millones cada uno: Programa de Protección Social (PR-0147) en 2003 y el Programático de Reforma de la Actividad Financiera Pública (PR-L1012) en 2005. El Programa de Protección Social, aprobado bajo la modalidad de emergencia, desembolsó dos tercios inmediatamente después de su aprobación, y el saldo fue posteriormente cancelado.⁸⁸ En contraste, el Programático Financiero impulsó cambios estructurales, cuyos beneficios se han sostenido en el tiempo (ver cuadro 4.1)

Cuadro 4.1 – El Rol del Banco en la Reforma del Sector Financiero Público

El Banco lideró el diseño y establecimiento de una nueva Banca de Segundo Piso (AFD) utilizando el impulso del Programa de Reforma de la Actividad Financiera Pública (PR-L1012), surgido luego de la profunda crisis financiera que afectó al país. Esto se constituyó en uno de los mayores logros resultantes del trabajo del Banco en el período.

El Programa buscaba incrementar la eficiencia y profundización del sistema financiero mediante la implementación de la nueva estrategia sectorial de actividad financiera del sector público y una adecuada supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Con la sanción de la Ley de la AFD, ésta hoy se encuentra en plena operación.

La sustentabilidad del programa se considera probable por la Administración y se señala que “deberá que ser complementada, oportunamente, por una reforma de la actividad financiera pública de primer piso integrando así la reforma en su conjunto de la Banca Pública.” En 2008 el Banco aprobó un préstamo por US\$50 millones para el Primer Programa bajo una Línea de Crédito Condicional (CCLIP) para el Financiamiento de la AFD (PR-L1024).

B. Competitividad

- 4.5 **El área de competitividad representó alrededor de dos tercios de la cartera bajo evaluación, lo que resalta tanto la importancia – en el contexto de bajo crecimiento que enfrentaba el país – que le otorgó el Banco, así como por los desafíos que continúa enfrentando Paraguay.** A fines de 2008, Paraguay continuaba ubicándose entre los países menos competitivos del mundo – ocupando el lugar 124 de un total de 134 países clasificados por el Foro

Económico Mundial. Persisten deficiencias graves en todas las áreas que afectan la competitividad, particularmente en infraestructura, instituciones, innovación, calidad de la fuerza laboral y acceso al financiamiento.⁸⁹ Cinco préstamos – uno en el sector agrícola, dos en el área vial, uno en el sector financiero y otro para el desarrollo de políticas de competitividad – dieron cuenta de 95% de los desembolsos del Banco en el área de competitividad. Otros 14 préstamos por un monto global superior a US\$290 millones fueron aprobados más recientemente (2005 a 2008) pero debido a demoras (principalmente de ratificación legislativa) no han tenido desembolsos significativos.

1. Desarrollo agropecuario

- 4.6 **En una coyuntura de altos precios de productos básicos, el sector agroexportador mejoró marcadamente su desempeño.** El PIB agropecuario creció a una tasa del 6% anual. En 2007, la agricultura representó 19,3% del total y la ganadería el 5,9%, pero en ambos casos los grandes productores fueron responsables por la mayoría de este producto. La soja se ha convertido desde la última década en el principal producto de exportación del sector agropecuario. Entre 2003-2006, las exportaciones de soja crecieron a 9,8% anual, lo que fue acompañado por crecimientos promedio del 8,9% anual en sus rendimientos por hectárea. Los otros productos de la agricultura mecanizada (principalmente el maíz y el trigo) también incrementaron sus rendimientos a tasas superiores al 3% anual, como resultado de una fuerte inversión.⁹⁰
- 4.7 **A través de dos préstamos – por US\$41,5 millones – el Banco ha logrado sostener un trabajo técnico permanente en el sector.** En 2002 se aprobó el Programa de Modernización y Diversificación de la Producción Agrícola (PR-0084) que logró resultados satisfactorios en el incremento de ingresos de las familias participantes en la cadena de frutas y vegetales. Tanto este programa, como una facilidad de preparación del Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PR-L1001), que se aprobó finalmente en 2006, apoyaron la reforma del rol del Estado en el sector agropecuario.⁹¹
- 4.8 **El resultado principal del trabajo del Banco en el sector fue la generación de un consenso técnico para cambiar el rol del Estado en el sector agropecuario.** La política histórica basada en la entrega de insumos – principalmente al algodón, que se calcula habría recibido casi US\$200 millones en las últimas décadas – era altamente regresiva, determinando que alrededor de 80% de los recursos fueran absorbidos por grandes productores. El Banco generó un consenso técnico alrededor de reemplazar la entrega de insumos, por transferencias de recursos monetarios y asistencia directa a los agricultores.⁹² Sin embargo, la limitada capacidad institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para el diseño, ejecución y evaluación de programas continúa como un desafío irresuelto de los programas anteriores.⁹³
- 4.9 **Sin embargo, no existe evidencia de que se hayan logrado los objetivos de desarrollo propuestos por el Banco en el tema de la agricultura familiar.** El algodón – que había sido el cultivo típico de la agricultura familiar, ahora reemplazado en buena parte por el sésamo – ha experimentado mermas de

rendimiento del orden del 2,6% anual, debido al bajo nivel de incorporación de tecnología y la mala calidad de suelos, operados en una escala sub-óptima.⁹⁴ Asimismo, la alta prevalencia de problemas de titulación de tierra se han convertido en un foco de inseguridad y tensión social, que aún no se ha logrado resolver.⁹⁵ Por último, existe una grave falta de información para dimensionar y caracterizar la situación de las familias que se desempeñan en este sector. La realización del Censo Agropecuario 2008 – 17 años después del último censo – sería un avance reciente en este aspecto. Igualmente se carece de información sobre la adopción de tecnología y acceso al crédito por parte de estos productores, por lo que la mitad de los objetivos de desarrollo propuestos por el Banco en el sector carecen de seguimiento.

2. Infraestructura vial

- 4.10 **El país alcanzó los objetivos de desarrollo en el sector de infraestructura vial en lo relativo a obras físicas.** De los siete objetivos de desarrollo propuestos en el sector, tres – relativos a la ampliación de la red y al mantenimiento de la red principal – experimentaron mejoras, mientras que los otros cuatro – relativos a costos y tiempos de transporte, así como al mantenimiento de la red vecinal – no fueron adecuadamente monitoreados, resaltando los problemas de capacidad institucional del sector. La red vial con condiciones de transitabilidad permanente aumentó de 20% del total en 2003 a 26% en 2007.⁹⁶ La inversión requerida en caminos sigue siendo elevada, a lo que se le suma la necesidad de obras puntuales como la renovación de puentes.⁹⁷
- 4.11 **En lo referente al mantenimiento vial y la gestión institucional del sector no se alcanzaron los objetivos esperados.** El escaso financiamiento destinado a mantenimiento – que cubre solo 20% de las necesidades – limita la sustentabilidad del sector.⁹⁸ En materia de gestión, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) ha tenido una ejecución presupuestaria promedio de tan sólo 60% durante el período y ha presentado serias dificultades de gestión técnica y administrativa. También ha mostrado limitaciones en el ámbito planificación y diseño de políticas de largo plazo, que incorporen no sólo las carreteras, sino una visión global de transporte que incluya las problemáticas fluviales, aéreas y ferroviarias. Como resultado, se estima que el costo adicional impuesto por la mediterraneidad de Paraguay equivale a 4,6% del PIB.⁹⁹
- 4.12 **Entre 2003 y 2008, el Banco desembolsó más de US\$125 millones para el sector, experimentando una lenta ejecución de obras e insatisfactorios resultados de desarrollo institucional.** En 1999 se aprobó el Programa Nacional de Caminos Rurales II (PR-0104) por US\$67 millones, de los que restaban 80% por desembolsar en 2003. Si bien con grandes retrasos evidenciados por sus casi 10 años de ejecución, el Programa logró sus metas de obras¹⁰⁰, pero no las de cambio institucional¹⁰¹. En 2000, se aprobó el Programa de Corredores de Integración de Occidente (PR-0113) por US\$100 millones que tuvo un comportamiento similar: una ejecución lenta de obras y un componente de mantenimiento vial insatisfactorio, por sus “*falencias presupuestarias y de gestión*”. Además “*se observaron problemas de debilidad institucional del ejecutor que resultaron en la baja ejecución, por falta de gestión y toma de*

*decisiones, demoras y sobrepagos en las adquisiciones, demoras y sobrecostos en la ejecución de las obras y fiscalizaciones”.*¹⁰²

3. Otras iniciativas de apoyo a la competitividad

- 4.13 **Los objetivos de desarrollo relacionados a políticas de apoyo a la competitividad tuvieron un progreso mayormente limitado a los grandes sectores exportadores.** Existió un marcado diferenciamiento entre las ganancias de competitividad de los sectores exportadores – particularmente la carne y la soja, y aquellas del resto de la economía. En contraste, se carece de información de seguimiento para establecer el avance de objetivos de desarrollo más transversales, como aquellos relacionados a la competitividad del las PYMES o a la oferta de servicios de desarrollo empresarial – que conformaron más de la mitad de los objetivos propuestos por el Banco en el área.
- 4.14 **El Banco utilizó una operación relativamente pequeña “Programa de Desarrollo Empresarial PYME” (PR-0100) aprobada en 2001 por US\$10 millones y la convirtió en el pilar sobre el que construyó esquemas de consenso publico-privado para promover la competitividad.** El objetivo general del programa era contribuir a mejorar la competitividad de las PYMES paraguayas mediante: (i) aumento de la pertinencia, eficiencia y sustentabilidad de los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDEs) relevantes para este tipo de empresas, así como (ii) fomento de la participación del sector privado en el desarrollo de políticas y estrategias para mejorar aspectos claves de su entorno de actividad económica.¹⁰³ Según la Administración, se habría consolidado una oferta de SDEs, pero requeriría una mayor focalización. Desde el punto de vista de la demanda, ésta no fue lo suficientemente estructurada, lográndose avanzar en aspectos generales de gestión de negocios, pero sin focalizarse en necesidades más específicas.¹⁰⁴

Cuadro 4.2 – El Rol del Banco en la Promoción de la Competitividad

El PR-0100 incorporó exitosamente lecciones aprendidas en un programa similar en Argentina – entre otras el fortalecimiento de la estandarización de SDEs y el control independiente de los programas de desarrollo empresarial. Además, el PR-0100 tuvo el gran mérito de ser flexible en la utilización de componente de fomento de la participación del sector privado en el desarrollo de políticas, logrando generar dos importantes subproductos que hoy son pilares del trabajo del país y el Banco en el área de competitividad: la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) y la Agenda Nacional de Competitividad (ANC).¹⁰⁵

REDIEX promovió la conformación de mesas sectoriales publico-privadas que permitieron avances importantes en la remoción de barreras a la competitividad. Por ejemplo la Mesa del Cuero y la Carne hoy es reconocida en el país como uno de los elementos clave que facilitaron el fuerte crecimiento del sector.¹⁰⁶ Ahora resulta necesaria su profundización y extensión a nuevos sectores, lo que actualmente estaría a cargo del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) – lo que es percibido como un riesgo por la Administración en el ISDP “la capacidad [del MIC] para lograr catalizar la participación del resto de las instituciones públicas involucradas plantean un riesgo importante [por] la capacidad que sus funcionarios tengan para lograr esta acción.”

Además, el PR-0100 ha logrado instalar el concepto de competitividad y la necesidad de consolidar e instrumentar una Agenda Nacional de Competitividad (ANC). En cuanto a su sostenibilidad se destaca que los elementos desarrollados “deben ser incorporados en una discusión de una mayor visibilidad y amplitud no ya con referencia a las PyMES sino incorporando una Visión Paraguay Competitivo 2030 que logre establecer los elementos claves y los actores y roles a desempeñar en una estrategia de desarrollo competitivo del país”.¹⁰⁷

C. Modernización del Estado

4.15 **El área de Modernización del Estado representó alrededor de 10% de la cartera bajo evaluación – monto que no refleja la importancia de los desafíos que continúa enfrentando el país, sino más bien el hecho de que estos difícilmente se resuelvan únicamente con financiamiento.** Según el Foro Económico Mundial, a fines del 2008, Paraguay se ubicaba entre los 10 países institucionalmente más débiles del mundo; particularmente en relación a su independencia judicial, efectividad del marco legal, eficiencia del gasto público, transparencia de políticas públicas y prevalencia de la corrupción. El único tema institucional donde el país se ubicaba en un rango medio respecto a sus comparadores fue el de requerimientos burocráticos y regulatorios. Cuatro préstamos – en las áreas de planificación, justicia y gestión ambiental – dieron cuenta del 95% de los desembolsos del Banco en el sector.¹⁰⁸ Otros 6 préstamos por un monto global superior a US\$40 millones fueron aprobados más recientemente (2006 a 2008) y aún no han tenido desembolsos significativos.¹⁰⁹

1. Sistema de planificación y diseño de políticas públicas

4.16 **Los objetivos de desarrollo relacionados a la mejora del sistema de planificación del país y el diseño de políticas públicas tuvieron un progreso limitado debido a la discontinuidad de funcionarios y responsabilidades clave en el área de planificación.** Entre 2004 y 2005, el foco de planificación pasó de la Secretaria Técnica de Planificación (ente dependiente de la presidencia, pero con limitados recursos) a una Unidad Central de Inversión Pública (UCIP) dentro del Ministerio de Hacienda. Ante cambios ministeriales hacia fines del período bajo evaluación, la idea de un Ministerio de Hacienda de excelencia, rector de la planificación económica, el diseño y la evaluación de las políticas públicas había perdido viabilidad. Por consiguiente, se reporta que para fines de 2008 existe información insuficiente para corroborar los avances del país respecto a los seis objetivos propuestos en el área.

4.17 **El Banco aprobó US\$5 millones en 1998 para el Programa de Preinversión (PR0093) – destinado a apoyar la elaboración de estudios de preinversión y asistir al proceso de consolidación del sistema de inversiones públicas – sin lograr los resultados esperados.**¹¹⁰ En los primeros ocho años, el programa desembolsó menos de 25% de los recursos – mayormente por dificultades en encontrar una entidad ejecutora adecuada. Si bien en 2006 se incrementaron los desembolsos, en 2007 *“prácticamente no se avanzó en la definición y acciones necesarias para orientar la ejecución del Programa”*.¹¹¹ Finalmente, en 2008 tampoco se observó avance por falta de coincidencia sobre la integración entre los sistemas de información del SPO (Sistema de Programación de Operaciones) y el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera)¹¹². Otros desafíos que persisten son la estructura paralela en el proceso de presupuestación en el propio Ministerio de Hacienda¹¹³ y la falta de una Ley Nacional de Planificación¹¹⁴.

4.18 **Los problemas encontrados en este sector son particularmente serios considerando que “el propio Banco contribuy[ó], indirectamente, a reforzar acciones yuxtapuestas y confusas entre distintas dependencias de la propia**

administración pública en general y del Ministerio de Hacienda en particular.”¹¹⁵. Más aún considerando que, como se viene señalando, el país tiene una capacidad limitada para definir una visión de largo plazo; y carece de la institucionalidad y los sistemas estadísticos necesarios para conducir sus procesos de planificación.

2. Fortalecimiento de la gestión pública

- 4.19 **Los avances del país en el área de la gestión pública son de difícil cuantificación ya que más del 80% de los objetivos propuestos en el área carecieron de seguimiento.** No obstante la falta de información, el país continuó registrando una pobre percepción de su efectividad del gobierno en comparación a otros países de la Región.
- 4.20 **El Banco intentó tanto reformas globales de la Gestión Pública, como programas sectoriales focalizados – obteniendo generalmente mejores resultados en estas últimas.** Se destacan reformas focalizadas relativamente exitosas como la Reforma Fiscal, Reforma Aduanera y el Sistema de Contrataciones Públicas. Una serie de factores tales como la disponibilidad de fondeo propio, el grado de profesionalización de la contraparte y un alto compromiso político de promover la transparencia y rendición de cuentas contribuyeron con los logros alcanzados. No obstante, el Banco también trabajó en la reforma de sistema de justicia y el establecimiento de un sistema de gestión ambiental, con menor grado de éxito.
- 4.21 **En el área de justicia, el Programa de Modernización del Estado (PR-0081) – aprobado en 1996 por US\$22 millones y que demoró más de 10 años en ejecutarse – adoleció de fallas de diseño que impidieron establecer con certeza sus resultados.** El programa buscaba fortalecer el Poder Judicial y modernizar el Registro Civil (REC). El período de desembolso sería de cinco años pero en 2003 aún restaba 68% por desembolsar. En el PCR¹¹⁶ se destacó que *“los procesos de modernización y reforma en el país son más lentos de los esperado, considerando la limitada institucionalidad vigente”*.¹¹⁷ Además *“la ausencia de línea de base de efectos esperados produjo una débil recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos a ser generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial o nacional”*.¹¹⁸
- 4.22 **En 2000, el Banco aprobó el Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental (PR-0116) por US\$8 millones, que resultó una experiencia interesante de fortalecimiento institucional focalizado, en la que siguieron buenas prácticas de transformación del servicio civil.** El proyecto tenía como objetivo apoyar el establecimiento y la implantación de un marco institucional para la gestión ambiental. El PCR de la operación reporta que se logró fortalecer la institución especialmente en capital humano.¹¹⁹ Además, *“el proceso de reubicación de sus funcionarios a través de concurso de méritos y aptitudes”... “ha constituido uno de los primeros ejercicios similares llevados a cabo en la administración pública paraguaya y ha sido seguido con interés por la Secretaría de la Función Pública como experiencia piloto”*¹²⁰.

- 4.23 **En 2006, se aprobó el Programa Profesionalización Servicio Civil (PR-L1008) por US\$4,2 millones con el objetivo de apoyar a la Secretaría de la Función Pública (SFP) en su labor de eficiencia y profesionalización del servicio civil.**¹²¹ Si bien a fines de 2008 aún no había comenzado a desembolsar, se habrían generado algunos resultados vía apoyos técnicos relacionados. Las acciones a financiar darían continuidad a las iniciadas con donaciones del Banco Mundial, a través de un programa ya concluido. Asimismo, el Banco había aprobado en 2005 una cooperación técnica no reembolsable por US\$150.000 (Apoyo a la Secretaría de la Función Pública PR-T1026) que se encuentra en etapa inicial de ejecución. Entre las lecciones aprendidas en el ISDP se destaca la importancia de *“focalizar los esfuerzos en la profesionalización de los cuadros profesionales clave que constituyen el motor de la administración pública, aplicando en este segmento criterios de selección y promoción por mérito y mejorando los incentivos”*.¹²²

D. Desarrollo del sector social

- 4.24 **La intervención del Banco en el Sector Social representó casi 25% de la cartera total bajo evaluación – y estuvo enfocada principalmente para apoyar al país en una serie de reformas en Educación, Salud y Protección Social.** A pesar de la mejora en algunos índices de pobreza y desarrollo humano, el modelo de crecimiento desigual del país podría comprometer los avances en el desarrollo social de Paraguay.¹²³ Seis préstamos – dos en el área de Educación¹²⁴, uno en el sector Salud, dos en el sector de Inversión Social¹²⁵ y uno en Servicios Básicos y Desarrollo Territorial, desembolsaron en conjunto más del 75% de la cartera del área durante el período.¹²⁶ No obstante, resulta difícil evaluar los avances obtenidos dado que casi el 50% de los objetivos de desarrollo presentan información limitada para medir sus progresos.

1. Educación

- 4.25 **Como resultado de intensas reformas iniciadas a comienzos de la década de los noventa,**¹²⁷ **se observan avances en gran parte de los objetivos de desarrollo para los cuales existe información disponible.** De los nueve objetivos de desarrollo propuestos en el sector, en tres de ellos – relativos al mejoramiento de la calidad y educación inicial y básica, acceso a educación media y eficiencia interna de la educación escolar básica se lograron avances. En tanto, los objetivos de acceso y equidad de educación inicial y básica presentaron un progreso limitado. No se dispone de información para medir el avance de los restantes cuatro: (i) mejoramiento de la pertinencia de la educación inicial y básica, (ii) nivel educativo de poblaciones marginales, (iii) funcionamiento y mantenimiento de colegios, (iv) supervisión pedagógica y (v) desarrollo capital humano.
- 4.26 **Los indicadores de educación mostraron progresos pero persisten desafíos especialmente en lo referente a los niveles de cobertura, las tasas de abandono y la calidad docente.** En efecto, las tasas netas de escolarización aumentaron en casi todos los niveles, en particular, en el nivel preescolar,¹²⁸ mientras que en educación media se duplicó.¹²⁹ La escolaridad del grupo beneficiado con las reformas aumentó de 7,5 años en 1995 a 9,3 años en 2004,

siendo este aumento mayor para zonas rurales (donde se pasó de 5,7 a 8 años).¹³⁰ La eficiencia interna del sistema, las tasas de repitencia del primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) se redujeron de 5% en 2005 a 4% en 2007, tendencia que se mantuvo a nivel urbano y rural.¹³¹ Por último, las tasas de abandono disminuyeron en casi todos los niveles, principalmente en primer y segundo ciclo de EEB donde la tasa se redujo en 32%. A pesar de las mejoras, persisten desafíos principalmente en lo que se refiere a los bajos niveles de cobertura observados para todos los niveles de enseñanza con excepción de los dos primeros ciclos de EEB (Ver tabla 4.4 en anexos). Además, existen altas tasas de abandono en el tercer ciclo de la EEB.¹³² En relación a la formación pedagógica de los profesores, a pesar del progreso alcanzado con un programa implementado por el Banco (Escuela Viva), la calidad de los mismos todavía sigue siendo baja.¹³³

- 4.27 **El Banco ha venido trabajando con el país hace varios años y es posible establecer una relación directa entre la intervención del Banco y los resultados encontrados en el área de educación.** El Banco ha estado trabajando en línea con el país en el área de educación durante los últimos 15 años y lo sigue haciendo de manera sistemática, estratégica y de largo plazo. Tanto el Banco como el país han coordinado y tenido una visión clara del modelo educativo a seguir, evidenciando un alto grado de focalización.
- 4.28 **Durante el periodo de evaluación, el Banco ha apoyado la implementación de la estrategia educativa a través de operaciones como el Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica (Escuela Viva I, PR-0117).** El programa Escuela Viva I, aprobado en 2000 por US\$40 millones terminó de desembolsarse en 2006. Este programa tenía como objetivo mejorar la calidad y equidad de la EEB. El programa cumplió parte importante de sus metas propuestas a nivel de producto.¹³⁴ Los indicadores de resultados señalan que, en términos de eficiencia interna, las escuelas participantes han tenido una disminución de las tasas de repitencia y una mejora en las tasas de retención.¹³⁵ Con respecto a la calidad educativa, estudios han encontrado mejores resultados promedios en pruebas de matemáticas y comunicación para las escuelas intervenidas por el programa en relación a los resultados promedios para las escuelas del país.¹³⁶ Con el objetivo de consolidar los avances alcanzados de Escuela Viva I y darle continuidad a la política sectorial del gobierno, actualmente se encuentra en proceso de aprobación en el Parlamento Nacional la implementación de una segunda etapa (Escuela Viva II) que fue aprobada por el Banco en 2007 por un monto de US\$49,5 millones.¹³⁷ A diferencia de la situación presente en otras áreas, el sistema de monitoreo y evaluación del programa permitió el seguimiento del progreso de sus indicadores y recolección de la información para la medición de resultados.
- 4.29 **Otro programa puesto en marcha por el Banco en coordinación con Escuela Viva es el Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar (PR-0124) aprobado en 2003 por US\$23,4 millones.**¹³⁸ El objetivo del Programa es *mejorar la educación integral de los niños y niñas menores de 6 años, ampliando su cobertura con calidad y equidad, fortaleciendo la gestión*

*institucional y la participación de la familia y la comunidad.*¹³⁹ Pese a los esfuerzos del programa para aumentar la cobertura del nivel preescolar, en especial a los grupos más vulnerables del país, la tasa de cobertura bruta aumentó sólo un 2% en 2006 con respecto a 2001 imposibilitando el cumplimiento de la meta. En las zonas urbanas, tanto la cobertura neta como la bruta tendieron a bajar mientras que aumentaron en zonas rurales (ver tabla 4.5 y 4.6 en anexos). En relación a los indicadores de eficiencia interna, la tasa de repitencia en primer grado de EEB se redujo de 16% en 2001 a 7,4 % en 2007, cumpliendo las metas intermedias del programa. Por otro lado, no se alcanzaron las metas de relación alumno/sección y se produjo un aumento de la tasa de extraedad.¹⁴⁰

2. Salud

4.30 **A diferencia del sector Educación, en el sector Salud¹⁴¹ no se lograron avances significativos en los objetivos de desarrollo planteados en los proyectos del Banco.** Tres de los nueve objetivos de desarrollo del sector presentaron algún grado de avance (disminución de la mortalidad materna y perinatal, promoción de salud reproductiva integral y tratamiento de enfermedades comunes). En lo referente a los indicadores básicos de mortalidad, la Organización Mundial de Salud indica que la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos se redujo de 27 en 2000 a 22 en 2006¹⁴² y la mortalidad materna disminuyó de 170 por cada 100.000 nacidos vivos en 2000 a 150 en 2005.¹⁴³ A pesar de las mejoras, este indicador sigue siendo elevado, particularmente por deficiencias en la atención primaria de salud – área de enfoque del programa financiado por el Banco. Los objetivos de desarrollo relacionados a contribución a la reforma del sector y prevención de enfermedades comunes exhibieron progresos limitados, mientras que para los cuatro restantes – particularmente el de contribución a la modernización del sector y acceso a servicios de calidad – la información resulta insuficiente para medir avances.

4.31 **La evidencia sugiere que el Programa de Reforma a la Atención Primaria (PR-0028) no alcanzó su objetivo de *apoyar el proceso paulatino de modernización y reforma del sector salud, buscando proveer de manera eficiente y equitativa servicios de buena calidad a la población.*** El Programa de Reforma a la Atención Primaria (PR-0028) fue probado en 1997 por US\$39 millones, terminando de desembolsar en 2008. El proyecto presentó problemas de ejecución que requirieron constantes ajustes que culminaron en una reestructuración radical en su diseño.¹⁴⁴ La mayoría de los logros están concentrados en indicadores de producto¹⁴⁵ y no en indicadores de resultado. Ello se explica por ausencia de datos que permitan realizar una evaluación adecuada del programa.¹⁴⁶

3. Inversión social

4.32 **En el área de inversión social, el país alcanzó avances importantes en el logro de los objetivos de desarrollo.** De los cuatro objetivos de desarrollo del sector se lograron avances significativos en dos de ellos, específicamente en los relacionados con elevar el nivel de vida de la población en situación de pobreza y rural. El objetivo de mejorar la eficacia de la inversión social también registró avances pero no tan

marcados como los dos anteriores. Finalmente, para el objetivo de reducción de riesgos de grupos vulnerables no se dispone de información suficiente. Los avances del país en esta área se han manifestado mediante la mejora en los indicadores de pobreza durante el periodo de evaluación.

Cuadro 4.3 – El Programa de Transferencias Condicionadas Tekoporã

El programa inició su fase piloto en 2005, cubriendo 4.500 hogares en los cinco distritos más pobres, expandiéndose gradualmente llegando a cubrir aproximadamente 20.000 hogares.¹⁴⁷ El objetivo principal de este programa es reducir el número de hogares que vive en extrema pobreza, mediante transferencias monetarias condicionadas para familias que llevan a cabo ciertas acciones dirigidas a desarrollar el capital humano de sus miembros.¹⁴⁸ Este programa viene siendo el principal foco de atención de la intervención pública en el sector social en los últimos años.

Una evaluación de impacto de la fase piloto del programa identificó una serie de efectos positivos, dónde destaca el impacto en la asistencia escolar, especialmente entre los grupos más propensos a abandonar los estudios.¹⁴⁹ Sin embargo, no se ha tenido un impacto significativo en la reducción del trabajo infantil. El programa tendría también un impacto importante en el consumo (principalmente de los pobres extremos) y en la reducción de la pobreza extrema.

No obstante, existe una serie de **limitaciones observadas en torno a la ejecución y expansión de Tekoporã**. Actualmente, el organismo ejecutor no cuenta con una visión clara de cómo se debería expandir el programa para hacer partícipes a nuevos beneficiarios, como jóvenes y ancianos. Por otro lado, no se cuenta con una línea de base que permita el seguimiento de indicadores claros para medir la efectividad del programa.¹⁵⁰ Sumado a estas limitaciones, existe una falta de planificación en cuanto el futuro de los beneficiarios una vez terminado el periodo de participación en el programa (actualmente previsto para tres años).

Asimismo, una de las principales limitaciones se encuentra en la escasa oferta de servicios sociales. Un problema encontrado en las primeras fases de implementación de Tekoporã fue la imposibilidad del cumplimiento de las corresponsabilidades debido a la limitada oferta de servicios sociales, particularmente en salud. De todos modos, es importante notar que el énfasis dado al programa podría impulsar a inversiones en la oferta de servicios sociales para las fases de expansión.

Cabe resaltar que los programas de transferencias condicionadas no son sustitutos de la política social de largo plazo, pero instrumentos de la misma. Si bien cumplen un papel muy importante de apoyo de la misma, el país necesita de programas y políticas sociales de carácter universal y de largo plazo, y que sean sustentables financieramente.

4.33 **El Banco apoyó al país en el diseño del Programa Tekoporã, y en 2006 se incorpora al financiamiento de esta iniciativa de transferencias condicionadas a través de la reformulación de PROPAÍS II (PR-0125).**¹⁵¹

Este programa fue aprobado en 2002 por US\$28,4 millones. En 2006, producto de una decisión política, se reformula el primer componente de este programa, introduciendo una nueva sub-categoría de inversión llamada transferencias condicionadas de ingresos, proceso que no estuvo exento de cuestionamientos. En la propuesta original de PROPAÍS II no se discutía ninguna intervención relacionada con los programas de trasferencias condicionadas, lo cual generó dudas respecto a si la reformulación del programa implicaba un cambio de objetivos. Asimismo, existían dudas en torno al criterio de focalización del programa.¹⁵² Como consecuencia, el Banco termina adoptando para su financiamiento un criterio diferente para la selección de beneficiarios y es más estricto en la exigencia de cumplimiento de las condicionalidades.¹⁵³ Ello generó

dificultades para los desembolsos, sobrecargas y costos adicionales para el ejecutor.¹⁵⁴ En el presente año el Banco acordó alinear sus criterios de intervención con los del gobierno.¹⁵⁵

4. Servicios básicos y desarrollo territorial

- 4.34 **Durante el período de evaluación, se lograron avances en los objetivos de desarrollo relacionados con abastecimiento de agua potable y saneamiento.** De los nueve objetivos de desarrollo propuestos en el sector, en cuatro se lograron avances relativos a asegurar el abastecimiento de agua potable, aumentar acceso a servicios de saneamiento, asegurar la disposición de aguas servidas y mejorar las condiciones sanitarias de comunidades rurales e indígenas. En cuanto a los otros cinco (uno relativo a fortalecimiento de la sostenibilidad de expansión de servicios básicos y el resto relacionado con desarrollo territorial), la información resulta insuficiente para medir los resultados.
- 4.35 **Los indicadores de servicios básicos mostraron mejoras pero aún persisten desigualdades.** La cobertura de agua potable se incrementó de 53% en 2000 a 69% en 2007 cumpliendo las metas fijadas en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).¹⁵⁶ A pesar de este progreso, aún persisten desigualdades entre las zonas urbanas y rurales. En las zonas rurales sólo un 49% posee acceso a agua potable en contraste con las zonas urbanas donde la cobertura es de 84%. De la misma forma, mientras el 20% más rico cuenta con una cobertura de 79%, el 20% más pobre posee una cobertura de 56%. En relación a la cobertura del servicio de saneamiento básico, su evolución ha sido menos pronunciada y desigualmente distribuida, por lo que difícilmente se alcance la meta de 55% de cobertura fijada en los ODM. Dentro del 20% más pobre sólo un 1,9% se encuentra conectado a una red pública, 20,9% a pozo ciego y un 72% posee letrina común. En contraste, dentro del 20% más rico, el 22,5% se encuentra conectado a una red pública y 67,7% dispone de inodoro con pozo ciego.
- 4.36 **El Banco contribuyó en la provisión de servicios básicos por medio del Programa de Agua Potable y Saneamiento de Pequeñas Comunidades (PR0118).** El Programa fue aprobado en 2001 por US\$12 millones y a fines de 2008 aún contaba con un 14% por desembolsar. Este programa se enmarcaba dentro de la estrategia del gobierno de reducción de la pobreza y ha sido exitoso en el suministro de un sistema de agua potable y saneamiento en 97 comunidades rurales y 11 comunidades indígenas. La población beneficiada alcanza a 60.000 habitantes en las zonas rurales, incluyendo a 1.500 indígenas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 5.1 El período bajo evaluación (2003 a 2008) está marcado por dos elementos principales: la alternancia democrática del país luego de 61 años de gobierno del Partido Colorado; y la consolidación de un modelo agroexportador primario exitoso, pero desigual en su efecto multiplicador sobre el resto de la economía. El período también presenta máximos históricos de participación del Banco en

- Paraguay. Crecientes aprobaciones, acopladas a la lentitud de los desembolsos, incrementaron en 24% la ya elevada cartera por desembolsar, con los consiguientes costos financieros para el país.
- 5.2 El programa del Banco con Paraguay se propuso un ambicioso conjunto de 107 objetivos de desarrollo para el período 2003 a 2008. No obstante ser importantes para el país, en la práctica excedieron tanto la limitada capacidad de ejecución del país, como la de acompañamiento del Banco. Pese a que el Banco se había propuesto ser más selectivo, alcanzó el escenario alto de aprobaciones establecido en la Estrategia de País, a pesar de no cumplirse ciertos supuestos de ritmo de ejecución y reformas.
 - 5.3 La *pertinencia* del programa del Banco fue débil. Primero, porque el Banco siguió aprobando montos elevados a pesar de la debilidad del país para formular y evaluar adecuadamente sus planes y necesidades de desarrollo. Segundo, porque según lo que señalaba el CPE anterior (1991-2002), el Banco siguió careciendo de un modelo estratégico-operativo que focalice su acción en las áreas que maximicen su impacto para el país, atomizando en cambio su financiamiento en numerosas áreas.
 - 5.4 La *previsión* del programa fue baja: sólo 35% de las operaciones programadas fueron aprobadas, experimentando subsecuentes demoras en su ratificación y ejecución. En promedio, cada operación insumió alrededor de cuatro años de preparación y ocho años de ejecución. En particular, el proceso de ratificación parlamentaria demoró más del doble que el promedio de los otros países prestatarios del Banco. Una vez ratificadas, las operaciones fueron pocas veces canceladas, pero sufrieron frecuentes modificaciones sobre las que el Banco ejerció un fuerte poder discrecional.
 - 5.5 La coherencia del programa también presentó problemas. En particular, el Banco tuvo dificultades para desplegar instrumentos consistentes con la magnitud del desafío generado por la debilidad institucional del país. La interacción con más de 60 unidades ejecutoras, muchas de ellas formadas para servir de contraparte al Banco, resultó poco compatible con un objetivo de fortalecimiento institucional a largo plazo. Asimismo, la falta de una coordinación efectiva entre cooperantes – salvo en casos de crisis o estudios puntuales – impidió una efectiva división de tareas, por lo que el Banco continuó jugando de-facto el rol de “principal financiador” del país, lo que relativizó su selectividad.
 - 5.6 La *eficiencia* también fue baja. Las dificultades fiduciarias de operar en el país promovieron que el Banco – y en cierta medida el país – enfatizaran el financiamiento de infraestructura física, sin que este estuviera acompañado por un grado similar de desarrollo institucional sostenible. Esto resultó en un déficit crónico de capacidad de gestión que generó ineficiencias; reflejadas a su vez en los programas del Banco cuyos costos de preparación y ejecución más que triplicaron los promedios del Banco.
 - 5.7 La incidencia de problemas de ejecución y su repetición sin que aparentemente se les encontrara solución, aumentó 50% en el período. Ante un posible deterioro futuro del ciclo económico, la lentitud (o cualquier tipo de restricción) en los

- desembolsos del Banco podrían dificultar la generación de flujos contra-cíclicos para apoyar al país.
- 5.8 Aunque la interacción financiera del Banco con el país ha sido cada vez mayor, y su aporte técnico fue altamente valorado, ha sido un desafío apoyar al país en la consolidación de políticas sectoriales – salvo excepciones como en educación. Esto se debió en parte a la falta de continuidad de un grupo de funcionarios clave del país, pero también a los desafíos planteados por la difusión y adopción del conocimiento técnico, que no siempre pudo transferirse efectivamente a grupos de decisión clave como el Poder Legislativo o la Sociedad Civil.
- 5.9 Tanto el programa como las operaciones tuvieron baja *evaluabilidad*. La falta de líneas de base, evaluaciones ex post, indicadores y/o metas relacionadas a los resultados de los proyectos, así como la inadecuada definición de los objetivos de desarrollo en la Estrategia de País, impiden distinguir la contribución marginal de las operaciones, así como el impacto de la acción del Banco en el país. Un 55% de las operaciones carecieron de indicadores básicos de desarrollo y menos de la mitad de estos recibieron seguimiento posterior – lo que contribuyó a que el Banco aún no haya podido establecer una *gestión basada en resultados*.
- 5.10 Como resultado, la *efectividad* del programa del Banco en el país no puede ser medida, dificultando asimismo el aprendizaje para acciones futuras. No obstante, se produjeron experiencias exitosas como resultado de *acciones puntuales del Banco*, más que como resultado del programa global. Estas experiencias exitosas reunieron un conjunto de circunstancias y requisitos que se detallan a continuación.
- 5.11 Por ejemplo en el *área social*, el Banco ejecutó programas de reforma en Educación y Salud, con resultados muy diferentes. En Educación, tuvo mejores resultados gracias a una combinación de factores: voluntad política, percepción pública de la importancia de la educación y la permanencia de un grupo gestor calificado con un claro plan de acción. En contraste, en Salud el programa tuvo una lenta ejecución, hasta que fue completamente reformulado - a discreción del Banco - para utilizar el saldo disponible para atacar problemáticas relevantes, pero poco relacionadas con el objetivo original del proyecto.
- 5.12 En el área de *Modernización del Estado*, el Banco impulsó *tanto programas integrales, como programas focalizados*, pero obtuvo resultados muy diferentes. En los *programas integrales* logró impulsar nuevas normativas legales, pero su *implementación no avanzó significativamente* por la oposición de diferentes sectores. En contraste, se obtuvieron *mejores resultados con programas focalizados e innovadores*, como los que se desarrollan en Contrataciones Públicas y Aduanas, trabajando con organizaciones renovadas, auto-financiadas y de alta sofisticación técnica. No obstante su importancia, los *determinantes e impacto de la relación con estos ejecutores técnicos* no han sido evaluados sistemáticamente; atomizándose también el uso de cooperación técnica en lugar de utilizarlo para fomentar estos vínculos clave.
- 5.13 El área de *Apoyo a la Competitividad* insumió la mayor parte de los recursos del programa. Gran parte estos recursos se destinaron a construcciones viales. Sin embargo, no existe evidencia que esta forma de promover la competitividad – vía

- reducciones de costos logísticos localizados, resultara en una aplicación óptima de estos recursos financieros. De hecho, la generación de consensos sectoriales para remover barreras a la competitividad – que se comenzó a realizar mediante la modificación de un programa existente, mucho más pequeño que los de carreteras, tuvo efectos muy positivos, y potencialmente de mucho mayor alcance.
- 5.14 En el área de *Apoyo al Equilibrio Macroeconómico*, el Banco fue importante para la implementación del acuerdo establecido con el Fondo Monetario Internacional. El Banco colaboró con una operación de reforma fiscal, que facilitó un aumento de la recaudación. La respuesta del Banco ante las necesidades fiscales presentes al inicio del período fue mediante préstamos de libre disponibilidad – tanto en su forma de Préstamos Basados en Políticas (PBLs), como Préstamos de Emergencia, que solventaron necesidades puntuales, pero no generaron capacidades de equilibrio contra-cíclico, ante una eventual reversión del ciclo.
- 5.15 Por lo tanto la evaluación concluye que la *aprobación y ejecución exitosa de operaciones en Paraguay dependieron fuertemente de los funcionarios y especialistas involucrados, dándose solamente bajo ciertas condiciones*. Primero, las operaciones que tuvieron éxito se enfocaron, o se redefinieron, alrededor de *actividades muy específicas*, en lugar de ligar sus desembolsos a reformas sectoriales amplias. Segundo, apoyaron a organismos ejecutores relativamente más *profesionales y especializados* que el promedio de la administración pública nacional. Tercero, buscaron balancear la *inversión en obras con la inversión en desarrollo institucional* - teniendo generalmente más éxito cuando propulsaron la creación de nuevas entidades especializadas en un contexto de reformas graduales.
- 5.16 Sin embargo, hasta el momento *no hay evidencia de que el Banco haya institucionalizado estas lecciones dentro de la mecánica de su relación con el país*. Si bien se identificaron los problemas principales que afectaron la ejecución de operaciones - problemas de capacidad institucional, problemas de diseño de operaciones y deficiencias del sistema de seguimiento – continuaron afectando la relación año tras año.
- 5.17 Finalmente, la falta de *evaluabilidad* del programa – 55% de las operaciones carecieron de indicadores básicos de desarrollo y menos de la mitad de estos recibieron seguimiento posterior – contribuyó a que el Banco aún no haya podido establecer una *gestión basada en resultados*. Como señalaba el CPE anterior (1991-2002) se requiere un *modelo estratégico-operativo* que focalice su acción en las áreas que maximicen su impacto para el país, reduciendo la discrecionalidad existente.

B. Recomendaciones

- 5.18 La relación entre el país y el Banco continúa presentando características similares a las encontradas en el CPE anterior. La mayoría de las recomendaciones anteriores continúan siendo válidas – lo que sugiere un progreso limitado en los últimos años – por lo que esta evaluación las reafirma y elabora en función del contexto actual.

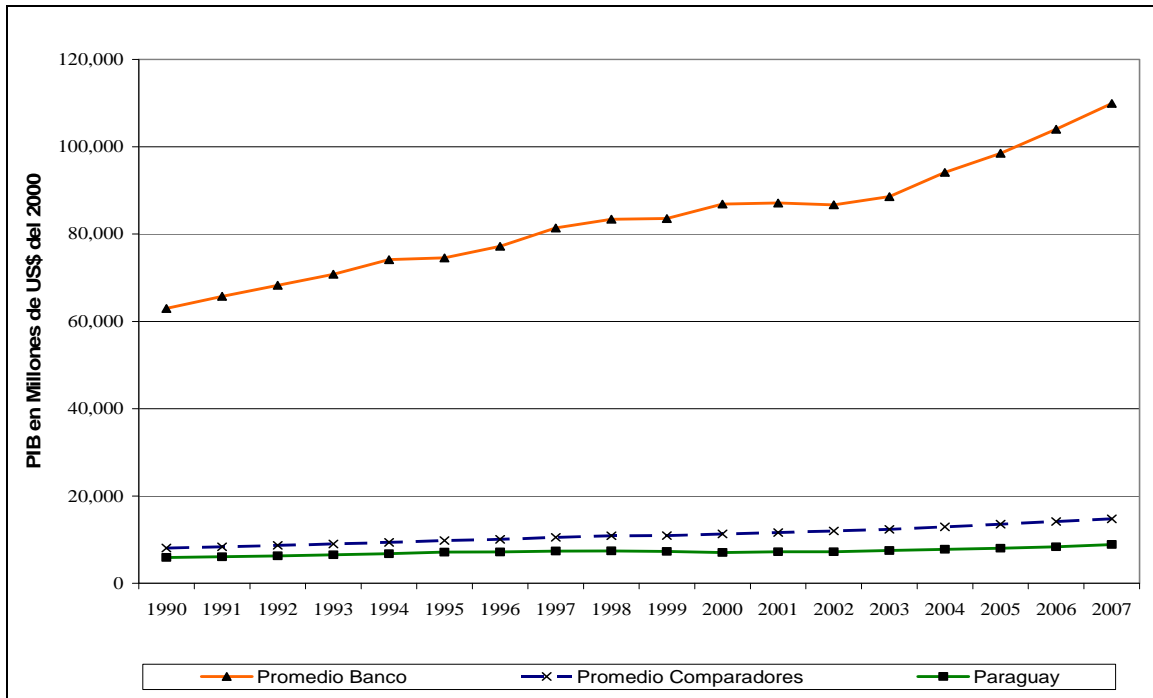
- 5.19 Esto requiere que el Banco deje de proveer un financiamiento atomizado en casi todos los sectores, para convertirse en socio del país en cinco temas principales: (i) generación de consenso sobre un modelo de desarrollo para el país, (ii) priorización de proyectos claves, (iii) atracción de inversión y cofinanciamiento, (iv) desarrollo de capacidad institucional y sistemas de ejecución; y (v) gestión de la transición y generación de capital social que permita el acceso de la población a las nuevas oportunidades productivas.
- 5.20 **Recomendación 1: Consenso sobre el modelo de desarrollo del país.** El CPE anterior señalaba que “*se impone un reto primordial muy claro para el país: encontrar un modelo de desarrollo y crecimiento económico consistente con el nuevo contexto interno (democrático), y externo (de mayor competitividad)*”. Esta evaluación recomienda que ese modelo sea desarrollado en base a un consenso amplio, sustentado en evidencia técnica, del cual se desprenderían *líneas directrices* de largo plazo. Es fundamental que el Banco facilite la generación y difusión de esta evidencia a los principales actores económico-sociales – tales como el Parlamento y los representantes de la sociedad civil. Para ello el Banco deberá promover ámbitos de dialogo y discusión conducentes a asegurar el sustento social y trascendencia de estas líneas directrices, independientemente de cambios derivados de ciclos políticos.
- 5.21 **Recomendación 2: Priorización de proyectos claves.** El CPE anterior observaba que “*para que se pueda apoyar a Paraguay a alcanzar ese [nuevo modelo], el Banco tendrá que asegurar (y demostrar), que sus intervenciones están estructuradas con el objetivo de maximizar su impacto potencial sobre el crecimiento económico del país.*” Esta evaluación recomienda que esta metodología de priorización de inversiones se haga extensiva al conjunto de *proyectos claves* necesarios para llevar adelante las líneas directrices surgidas de la recomendación anterior. Se recomienda que el Banco, en su rol como uno de los financiadores principales del país, contribuya a fomentar esta disciplina, evitando la dispersión de su financiamiento, así como la excesiva discrecionalidad en la modificación de operaciones existentes. Asegurando no obstante que dentro de esta disciplina el Banco continúe respondiendo a las necesidades de desarrollo del país.
- 5.22 **Recomendación 3: Atracción de inversión y cofinanciamiento.** Como se menciona en la evaluación, el país ha sufrido una brecha de inversión que el Banco, o el mismo sector publico paraguayo, no pueden suplir. Por lo tanto, se recomienda que el Banco promueva la generación de condiciones que permitan atraer el capital necesario para concretar el conjunto de proyectos clave referidos en la recomendación anterior. Para ello, el Banco deberá optimizar el uso del espacio fiscal disponible para endeudamiento del país, apalancando su participación con co-financiamientos, préstamos de las ventanillas sin garantía soberana, así como inversión privada directa. Con este fin, el Banco deberá trabajar tanto en la generación de alternativas viables de financiamiento secundario, como en esquemas confiables de participación público-privada.
- 5.23 **Recomendación 4: Capacidad institucional y sistemas de ejecución.** El CPE anterior indicaba que el Banco debería “*desarrollar e implementar un plan*

integrado de fortalecimiento de la capacidad institucional del país". Esta evaluación reafirma esta recomendación, sugiriendo que el Banco apoye al país en la formación de cuadros técnicos de profesionales y sistemas de gestión pública transparentes para evaluar y administrar el programa de inversión derivado de las recomendaciones anteriores. El Banco deberá trabajar sistemáticamente para remover las causas de los problemas principales que afectan la ejecución de operaciones, asegurando la confiabilidad de los sistemas nacionales, la estabilidad de un grupo calificado de funcionarios clave y el establecimiento de un marco de control ciudadano efectivo. Con este fin, se recomienda utilizar activamente cooperación técnica no-reembolsable, así como cualquier otro mecanismo que permita transferir capacidad de ejecución al país. Asimismo, se mantiene la *"necesidad de mejorar la evaluación y evaluabilidad de la programación en general, y de sus proyectos en particular – a través de la incorporación de indicadores cuantificables"*, según lo señalaba el CPE anterior.

- 5.24 **Recomendación 5: Gestión de la transición y generación de capital social.** Finalmente, esta evaluación recomienda que durante la implementación de este nuevo modelo de desarrollo del país, se financie adecuadamente el crecimiento del capital social mediante políticas sociales universales y sistemas ágiles de protección social; que posibiliten a la población acceder a las oportunidades de *empleo* que se vayan generando en los nuevos sectores productivos. Para ello el Banco deberá realizar las modificaciones, y arbitrar los medios e instrumentos necesarios para que estos recursos se desembolsen en forma predecible, dadas las particularidades de los procedimientos y sistemas del país; asegurando también que este tipo de operaciones contribuyan a cumplir un rol estabilizador y contracíclico, según esquemas de ejecución optimizados como resultado de la implementación de la recomendación anterior.

ANEXO

Gráfico 1.1. PIB en millones de US\$ del 2000



Fuente: WDI

Gráfico 1.2. Evolución del PIB Per Capita. Paraguay, Países Miembros del Banco y Países de Comparación: 1990-2007

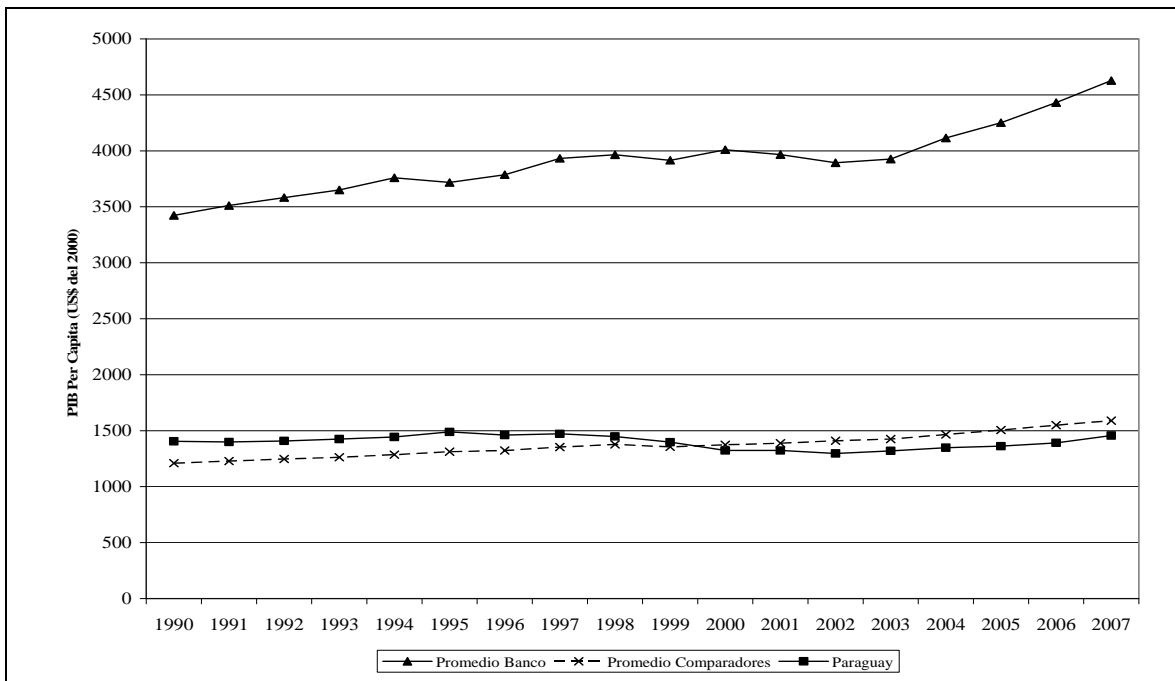


Gráfico 1.3. Participación Sectorial en el PIB (%)

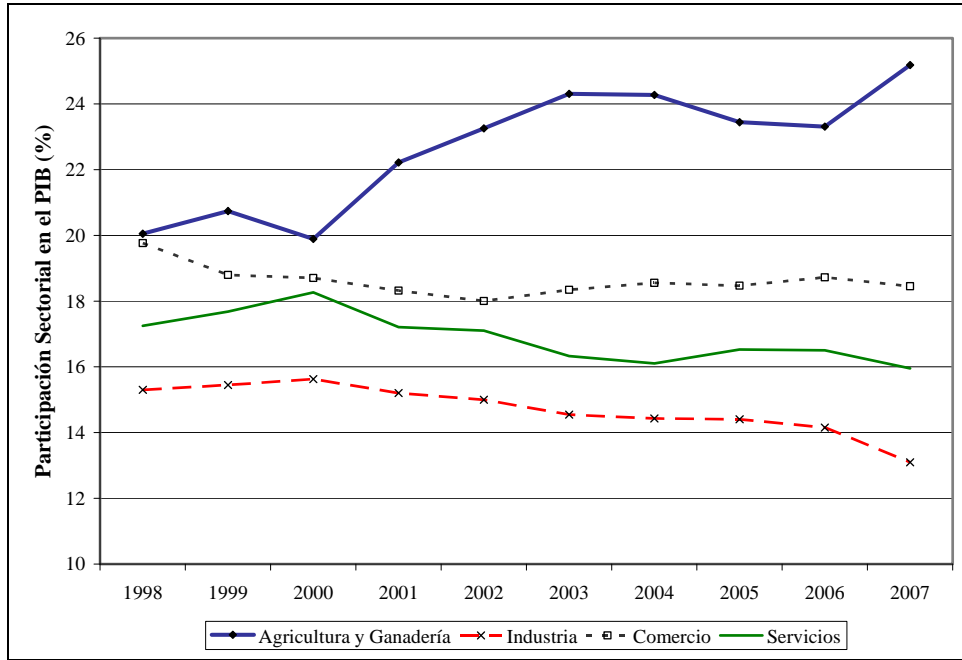


Gráfico 1.4. Saldo Comercial. Paraguay: 1990-2007

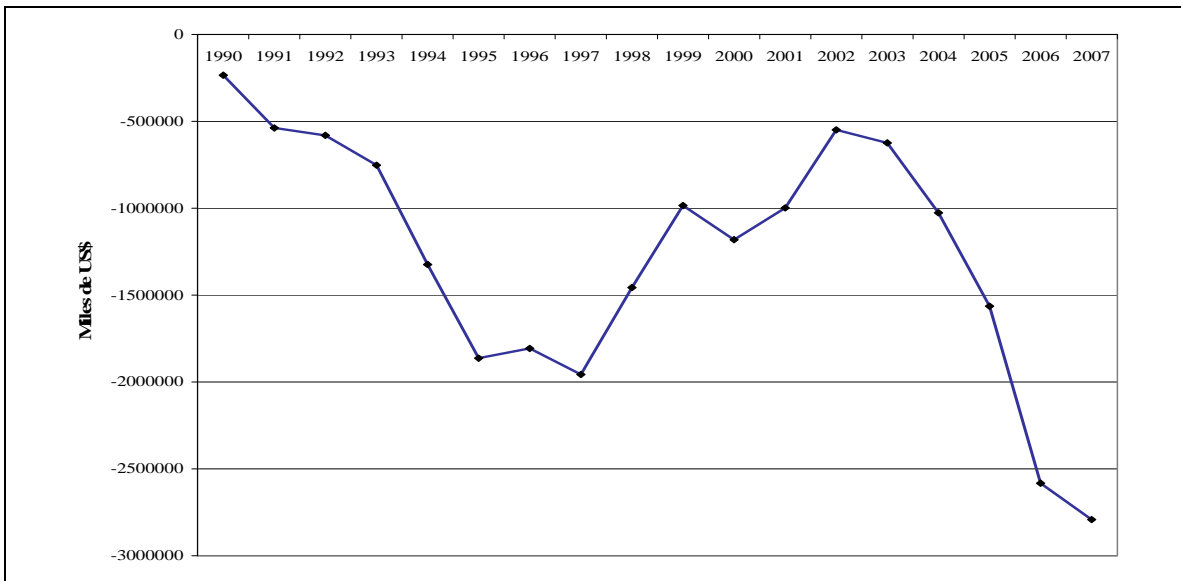


Gráfico 1.5. Saldos de la Cuenta Corriente y de Capital de la Balanza de Pagos. Paraguay: 1990-2007

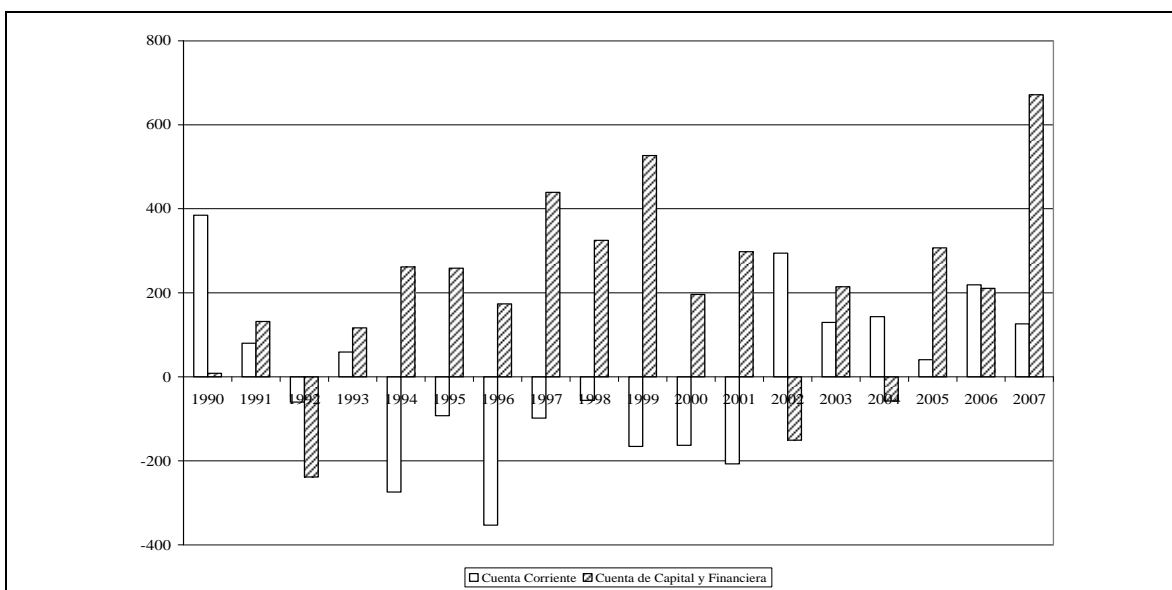


Tabla 1.2. Principales Indicadores del Sector Externo

Variable	Unidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportaciones	En millones de US\$	740.8	869.4	990.2	960.6	1,241.5	1,625.7	1,687.8	1,906.4	2,784.7
Importaciones	En millones de US\$	1,725.1	2,050.4	1,988.8	1,510.0	1,865.3	2,651.7	3,251.4	4,489.0	5,576.8
Balanza Comercial	En millones de US\$	-984.3	-1,181.0	-998.6	-549.4	-623.8	-1,026.0	-1,563.6	-2,582.6	-2,792.1
Balanza de Pagos	En millones de US\$	104.4	-214.9	-45.0	-82.3	301.3	179.1	146.0	386.8	727.4
Exportaciones	Como % del PIB	10.1	12.2	15.4	18.9	22.4	23.3	22.5	20.5	22.2
Importaciones	Como % del PIB	23.6	28.9	30.8	29.7	33.6	38.0	43.3	48.3	44.6
Balanza Comercial	Como % del PIB	-13.5	-16.6	-15.5	-10.8	-11.2	-14.7	-20.8	-27.8	-22.3
Formación Bruta de Capital Fijo	Como % del PIB	17.3	17.7	16.3	15.2	15.7	15.9	16.7	16.4	17.5
Balanza de Pagos	Como % del PIB	1.4	-3.0	-0.7	-1.6	5.4	2.6	1.9	4.2	5.8

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay, Sistema de Gestión y Administración de Deuda (SIGADE)

Tabla 1.3. Principales Indicadores del Sector Financiero (2002-2008)

Variable	Unidad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Depositos en Moneda Local	En Millones de Guaraníes	9,009,760	9,695,514	9,595,550	10,145,037	12,859,434	17,331,206	20,454,012
Creditos en Moneda Local	En Millones de Guaraníes	6,493,314	4,859,794	5,638,661	6,386,322	6,988,731	9,975,163	11,572,389
Tasa de Interes Activa (nominal) en Moneda Local	Porcentaje anual (promedio ponderado)	50.5	45.7	33.5	29.9	30.1	25.0	NA
Tasa de Interes Activa (nomina) en Dólares	Porcentaje anual (promedio ponderado)	9.9	10.2	8.1	9.1	9.1	8.8	NA
Spread de la Tasa de Interes - Moneda Local	Porcentaje anual	15.8	34.2	28.4	28.2	23.4	20.0	NA
M2	Como % del PIB	26.4	23.4	23.4	23.7	22.9	23.3	NA
M3-M1	Como % del PIB	17.1	14.8	13.7	12.4	11.0	10.8	NA
Credito al Sector Privado	Como % del PIB	29.7	17.6	17.0	17.6	16.9	20.0	NA

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay, Sistema de Gestión y Administración de Deuda (SIGADE), Worl Bank - World Development Indicators

Gráfico 1.6. Evolución del Crédito al Sector Privado como Proporción del PIB. Paraguay, Países Miembros del Banco y Países de Comparación: 1991-2007

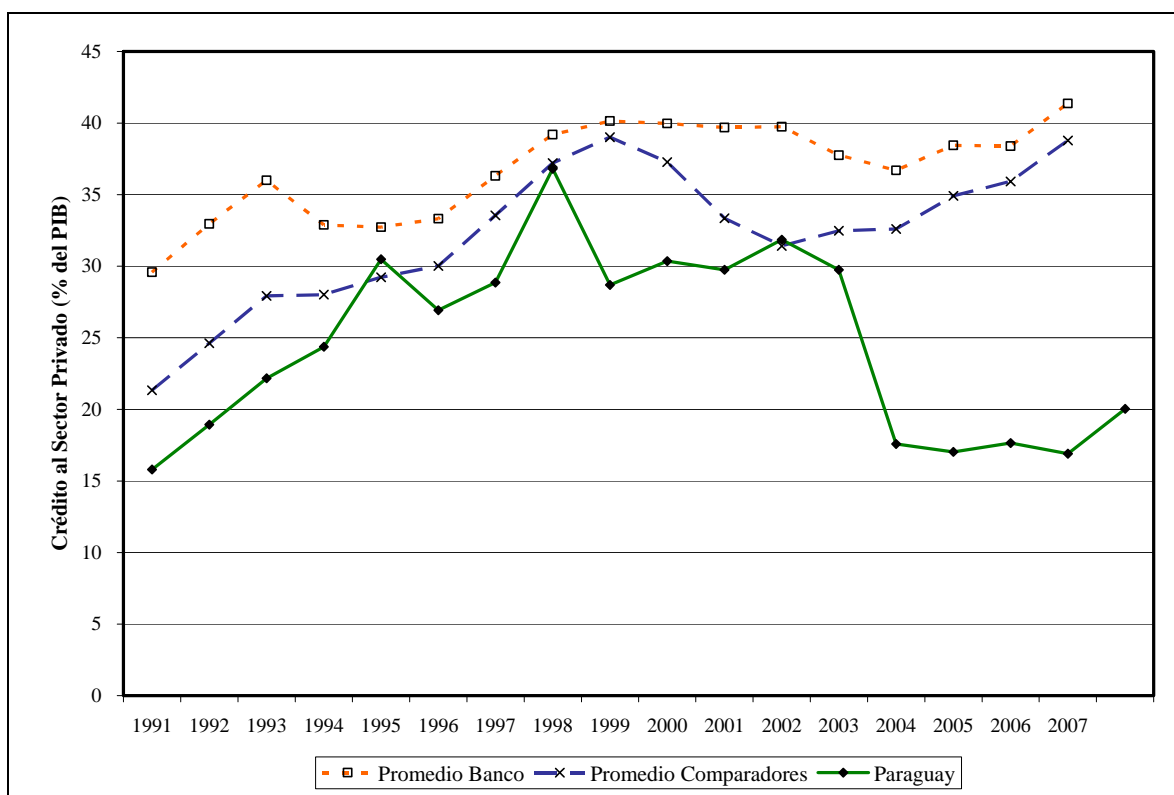


Tabla 1.4. Indicadores Financieros de la Encuesta a Empresas
Banco Mundial/IFC
(2002-2008)

Indicadores Financieros de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial/IFC						
	Paraguay				América Latina y Caribe	
	Total	Empresas Pequeñas	Empresas Medianas	Empresas Grandes	Total	
% de Empresas que Identifican Acceso/Costo de Financiamiento como Importante Limitación	28.8	30.4	31.7	9.2	23.2	
% de Empresas que Usan Bancos para Financiar Gastos y/o Inversión	26.8	19.3	32.4	47.3	38.9	
% de Empresas con Préstamos o Líneas de Crédito en Bancos	34.6	27.4	40.0	53.6	36.5	

Gráfico 1.7. Indicadores de Gobernabilidad en Paraguay,
Países comparadores y miembros del Banco

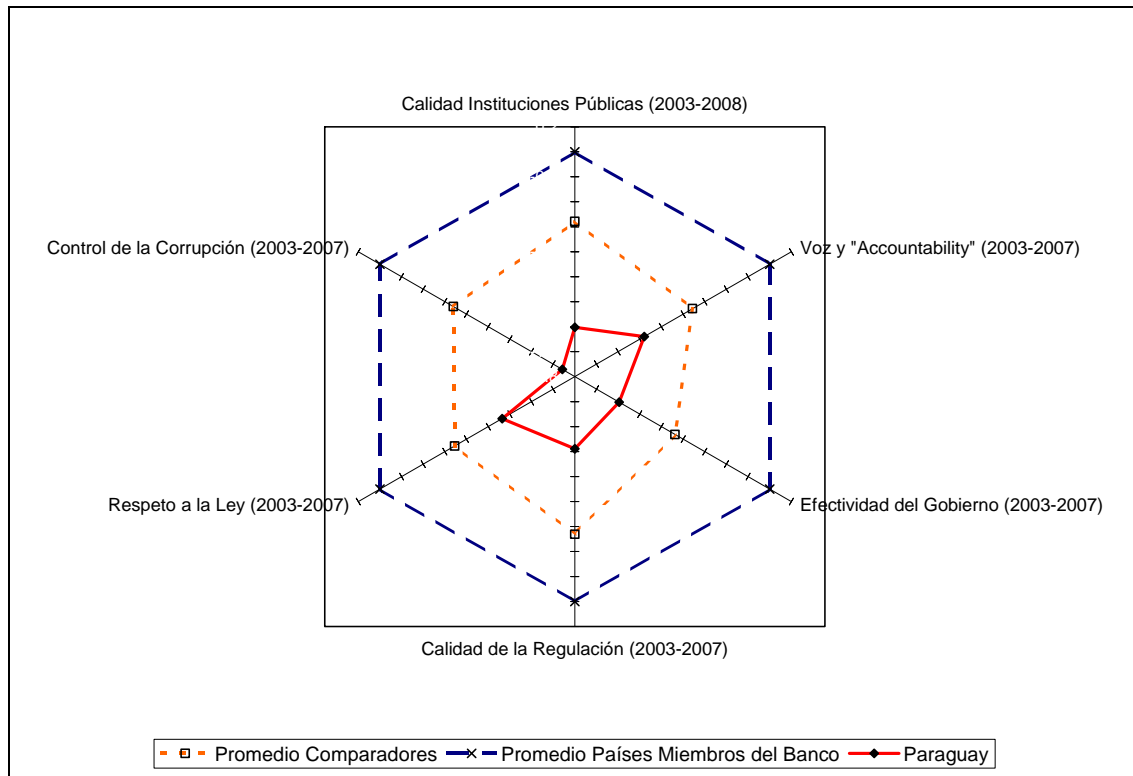


Tabla 1.5. Indicadores de Pobreza

Variable	Unidad	2003	2005	2007
Pobreza	Miles de personas	2,350	2,253	2,156
Pobreza Extrema	Miles de personas	1,141	914	1,172
Pobreza	% de la Poblacion Total	41.4	38.2	35.6
Pobreza Extrema	% de la Poblacion Total	20.1	15.5	19.4
Pobreza Rural	% de la Poblacion Total	43.4	36.6	35.0
Pobreza Urbana	% de la Poblacion Total	39.8	39.4	36.0

Fuentes: DGEEC-Encuesta Permanente de Hogares 2002, 2003, 2004, 2005 y 2007.

Tabla 2.1. Matriz Énfasis de la Programación - País y Banco en 2003-2004

Mayor énfasis para el País/ Menor énfasis para el Banco			Mayor énfasis para el País/ Mayor énfasis para el Banco		
Programado	Aprobado	Desembolsado	Programado	Aprobado	Desembolsado
0,3%	0%	0%	42,5%	49,9%	56,4%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de la Gestión y Transparencia ▪ Administración Fiscal (*) ▪ Estructura Económica (*) 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educación ▪ Políticas de Apoyo Competitividad ▪ Servicios Básicos y Desarrollo Territorial ▪ Sistema Financiero ▪ Desarrollo Agropecuario ▪ Salud ▪ Inversión Social 		
Menor énfasis para el País/ Menor énfasis para el Banco			Menor énfasis para el País/ Mayor énfasis para el Banco		
Programado	Aprobado	Desembolsado	Programado	Aprobado	Desembolsado
1,6%	4,2%	1,5%	55,7%	45,9%	42%
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo al Diseño de Políticas ▪ Telecomunicaciones (*) ▪ Infraestructura Aérea (*) ▪ Infraestructura Fluvial (*) ▪ Hidrocarburos (*) ▪ Ciencia y Tecnología 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Energía Eléctrica ▪ Fortalecimiento de la Gestión ▪ Infraestructura Vial 		
* Sectores en el que el Banco no programó ni aprobó.					

Tabla 2.2: Intencionalidad Estratégica - Estrategia, País y Préstamos

Sectores	Estrategia	País	Préstamos	Estrategia	País	En Loans
EQUILIBRIO MACRO	1	35	1	6%	33%	1%
Estructura Económica	0	13	0	0%	12%	0%
Equilibrio Fiscal	1	22	1	6%	21%	1%
COMPETITIVIDAD	9	28	38	50%	27%	40%
Políticas de Apoyo Competitividad	5	8	9	28%	8%	9%
Ciencia y Tecnología	0	0	2	0%	0%	2%
Energía Eléctrica	1	0	6	6%	0%	6%
Infraestructura Vial	1	0	7	6%	0%	7%
Desarrollo Agropecuario	0	7	6	0%	7%	6%
Sistema Financiero	2	13	8	11%	12%	8%
DESARROLLO SECTOR SOCIAL	4	25	29	22%	24%	31%
Inversión Social	1	6	4	6%	6%	4%
Servicios Básicos y Desarrollo Territorial	1	3	8	6%	3%	8%
Educación	1	7	9	6%	7%	9%
Salud	1	9	8	6%	9%	8%
MODERNIZACION DEL ESTADO	4	17	27	22%	16%	28%
Apoyo al Diseño de Políticas	0	1	6	0%	1%	6%
Fortalecimiento de la Gestión	3	7	18	17%	7%	19%
Control de la Gestión y Transparencia	1	9	3	6%	9%	3%
TOTAL	18	105	95	100%	100%	100%
Indice de concentración (HHI)				1420	1126	958

Gráfico 2.1. Aprobaciones de préstamos anuales 1991-2008

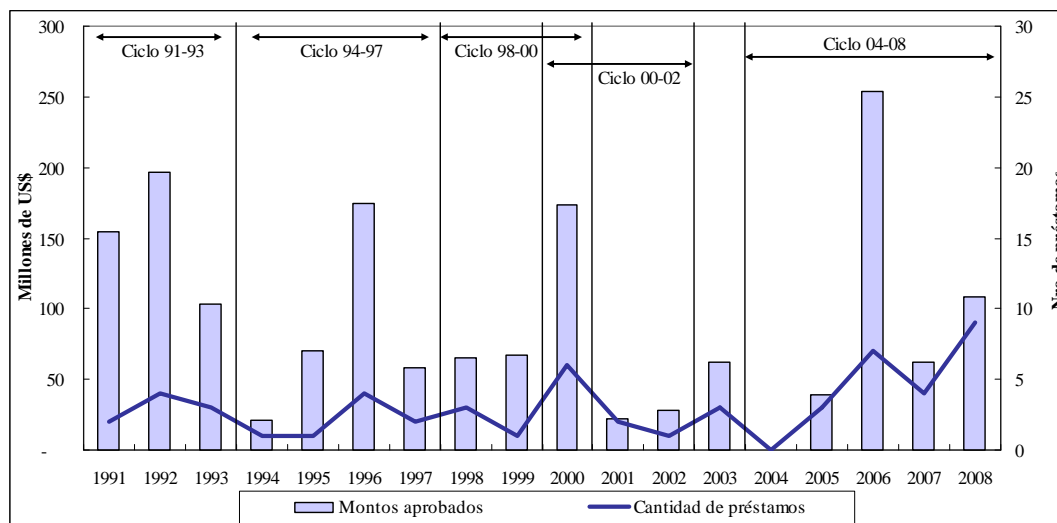
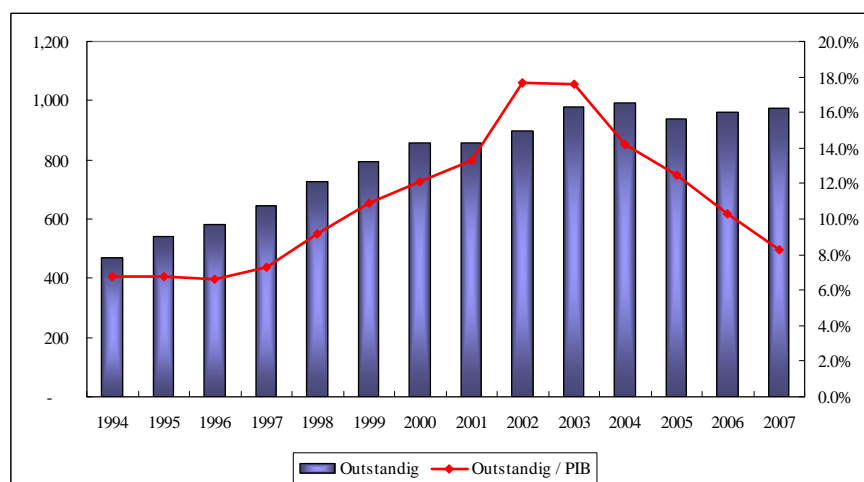


Gráfico 2.2. Evolución de la deuda con el BID



Fuente: Sistema de Administración Financiera de Préstamos (FINLMS)

Tabla 2.3. Anticipación Cartera Aprobada 2003-2008 (Cartera aprobada no incluye TFFP)

	Cantidad op.	(%)	Millones US\$	(%)
No Anticipados	5	100%	107	100%
Competitividad	2	40%	80	75%
Modernización del Estado	3	60%	27	25%
Desarrollo Sector Social	0	0%	0	0%
Equilibrio Macro	0	0%	0	0%
Anticipados	10	100%	317	100%
Competitividad	6	60%	255	80%
Modernización del Estado	3	30%	17	5%
Desarrollo Sector Social	1	10%	45	14%
Equilibrio Macro	0	0%	0	0%

Fuente: BID

Tabla 2.4. Cantidad de operaciones anticipadas y aprobadas por sector (No incluyen TFFP)

	No Anticipado	Anticipado	Total
Equilibrio Macro			
No Aprobados en el ciclo	-	1	1
Aprobados en el ciclo	-	-	-
Sub total	-	1	1
Competitividad			
No Aprobados en el ciclo	-	11	11
Aprobados en el ciclo	2	6	8
Sub total	2	17	19
Modernización del Estado			
No Aprobados en el ciclo	-	-	-
Aprobados en el ciclo	3	3	6
Sub total	3	3	6
Desarrollo Sector Social			
No Aprobados en el ciclo	-	6	6
Aprobados en el ciclo	-	1	1
Sub total	-	7	7
Total Programa			
No Aprobados en el ciclo	-	18	18
Aprobados en el ciclo	5	10	15
Total	5	28	33

Tabla 2.5. Anticipación Cartera Aprobada 2003-2008 (Cartera aprobada no incluye TFFP)

Codigo	Proyecto		Monto (US\$ millones)		Identificado en la EP	Identificado en agosto 2006*	Anticipado	Aprobado en el ciclo Si/No	Año	Subsector
	Nombre	Año Previsto	Previsto	Aprobado						
PR-L1001	Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios	NA	NA	31.5	Si	No	Si	Si	2006	Desarrollo Agropecuario
PR0126	Programa de Ciencia y Tecnología	2005-2008	7	6.5	Si	No	Si	Si	2005	Ciencia y Tecnología
PR-L1024	Primer Programa bajo la Línea CCLIP para el Financiamiento de la AFD	NA	NA	50	No	No	No	Si	2008	Sistema Financiero
PR-L1011	Fortalecimiento Institucional del INCOOP	2006-2007	4.4	3.6	No	Si	Si	Si	2006	Sistema Financiero
PR-L1012	Programática de Reforma de la Actividad Financiera Pública	NA	NA	30	No	No	No	Si	2005	Sistema Financiero
PR-L1007	Corredores de Integración Rehabilitación y Mantenimiento Vial Fase I	2006-2007	134.1	134	Si	Si	Si	Si	2006	Infraestructura Vial
PR-L1010	Programa Multifase de Transmisión Eléctrica de ANDE - Fase I	2006-2007	80	69.5	No	Si	Si	Si	2006	Energía Eléctrica
PR-L1018	Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas	2006-2007	10	10	No	Si	Si	Si	2007	Políticas de Apoyo Competitividad
PR-L1017	Programa Escuela Viva II	2006-2007	45	45	No	Si	Si	Si	2007	Educación
PR-L1030	Ambiental II	NA	NA	8	No	No	No	Si	2008	Fortalecimiento de la Gestión
PR-L1027	Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II - PROFOMAF II	NA	NA	9.5	No	No	No	Si	2008	Fortalecimiento de la Gestión
PR-L1026	Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria Aduanera	NA	NA	9	No	No	No	Si	2008	Fortalecimiento de la Gestión
PR0146	Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia	2004 2006-2007	10 / 6.3	6.305	Si	Si	Si	Si	2006	Fortalecimiento de la Gestión
PR-L1008	Programa Profesionalización Servicio Civil	2005-2008 2006-2007	5/4.2	4.2	Si	Si	Si	Si	2006	Fortalecimiento de la Gestión
PR-L1021	Programa de Apoyo al Censo Económico	2006-2007	4	6.3	No	Si	Si	Si	2007	Apoyo al Diseño de Políticas
PR-L1005	Fortalecimiento Capacidad Negociación Comercio Exterior	2004	2		Si	No	Si	No		Políticas de Apoyo Competitividad
PR-L1004	Programa Reestructuración del Banco Central	2005-2008	2		Si	Si	Si	No		Estructura Económica
PR-0137	Reforma Banca Pública	2004	50		Si	No	Si	No		Sistema Financiero
PR-0145	Préstamo CT Reforma de la Banca Pública	2004	4		Si	No	Si	No		Sistema Financiero
PR-0127	Programa Global de Crédito	2005-2008	20		Si	No	Si	No		Sistema Financiero
PR-L1009	Programa Electrificación Rural	NA	NA		Si	No	Si	No		Energía Eléctrica
NA	Plan de Reconversión Económica de Áreas Fronterizas.	NA	NA		Si	No	Si	No		Políticas de Apoyo Competitividad
NA	Programa Sectorial de Competitividad y Diversificación Productiva	2005-2008	30		Si	No	Si	No		Políticas de Apoyo Competitividad
NA	Programa Nacional de Caminos Vecinales II - 2da fase.	2005-2008	80		Si	No	Si	No		Infraestructura Vial
PR-0143	Programa Desarrollo Franja Costera de Asunción	2005-2008	55		Si	NO	Si	No		Servicios Básicos y Desarrollo Territorial
PRL-1003	Diseño e Implementación Sistema de educación tec profesional	2004	5		Si	No	Si	No		Educación
PRL-1006	Programa de Mejoramiento de Barrios	NA	NA		Si	No	Si	No		Servicios Básicos y Desarrollo Territorial
NA	Programa de Modernización del Sector Salud	2006-2007	15		No	Si	Si	No		Salud
PR-L1019	Programa Nacional Caminos Rurales II, Segunda fase	2006-2007	80		No	Si	Si	No		Infraestructura Vial
NA	Programa Tekopara II (Transferencias condicionadas)	2006-2007	NA		No	Si	Si	No		Inversión Social
PR0127	Programa Global Credito para la Mediana, Pequeña y Microempresa	2006-2007	25		No	Si	Si	No		Políticas de Apoyo Competitividad
NA	Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero	2006-2007	NA		No	Si	Si	No		Sistema Financiero
NA	Programa Agua potable y Saneamiento Pequeñas Comunidades II	2006-2007	NA		No	Si	Si	No		Servicios Básicos y Desarrollo Territorial

*Ayuda memoria Revisión Operativa y de Cartera 2006

Gráfico 3.2. Meses desde contrato hasta ratificación en proyectos de inversión

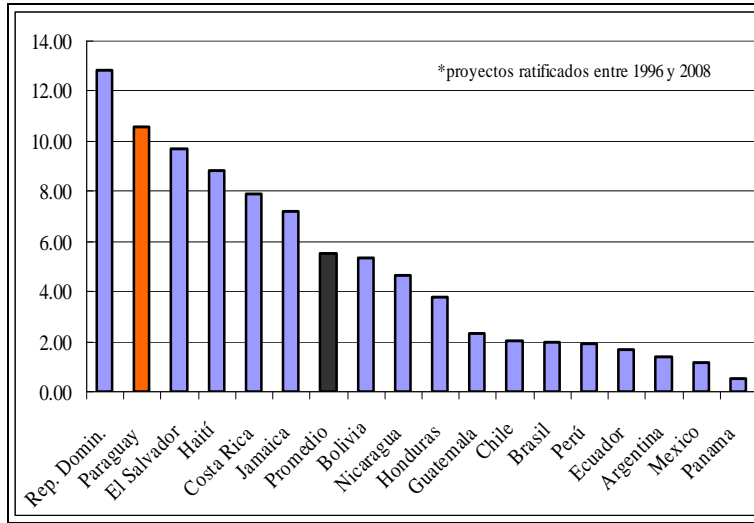
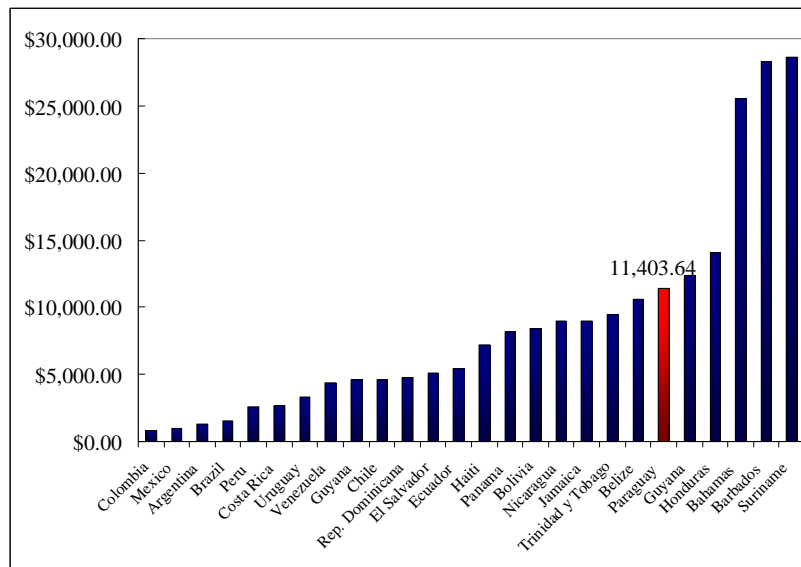


Gráfico 3.3. Costos Promedio de Ejecución 2003-2008 (US\$ por millón aprobado)



Fuente: BID

Gráfico 3.4. Ratio de Repagos por Comisiones de Crédito / Repagos de Principal (2003-2008)

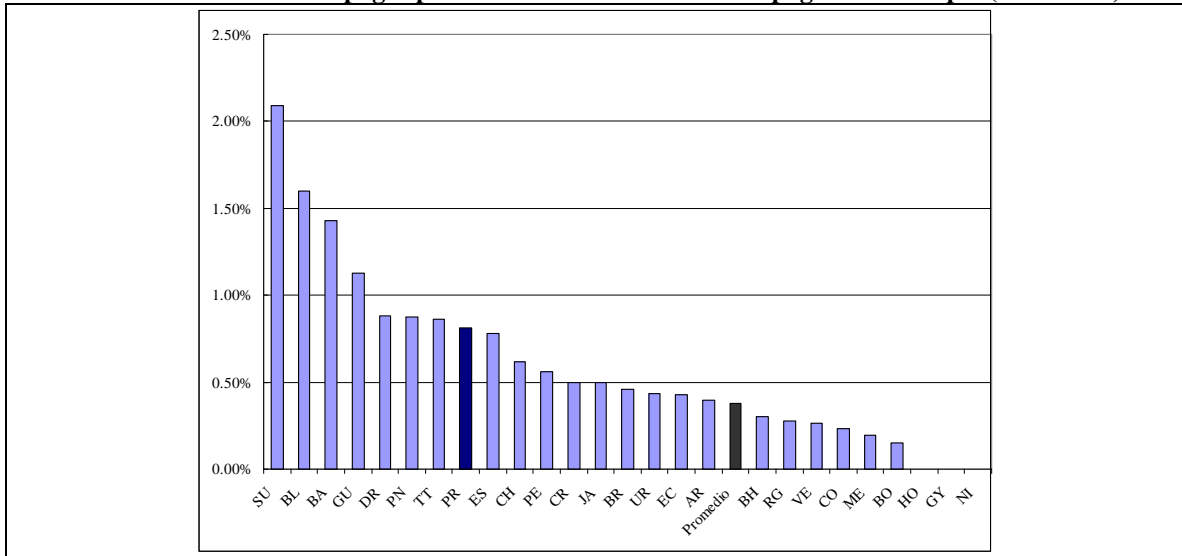


Gráfico 3.5. Cantidad de problemas identificados por semestre por cada 10 operaciones

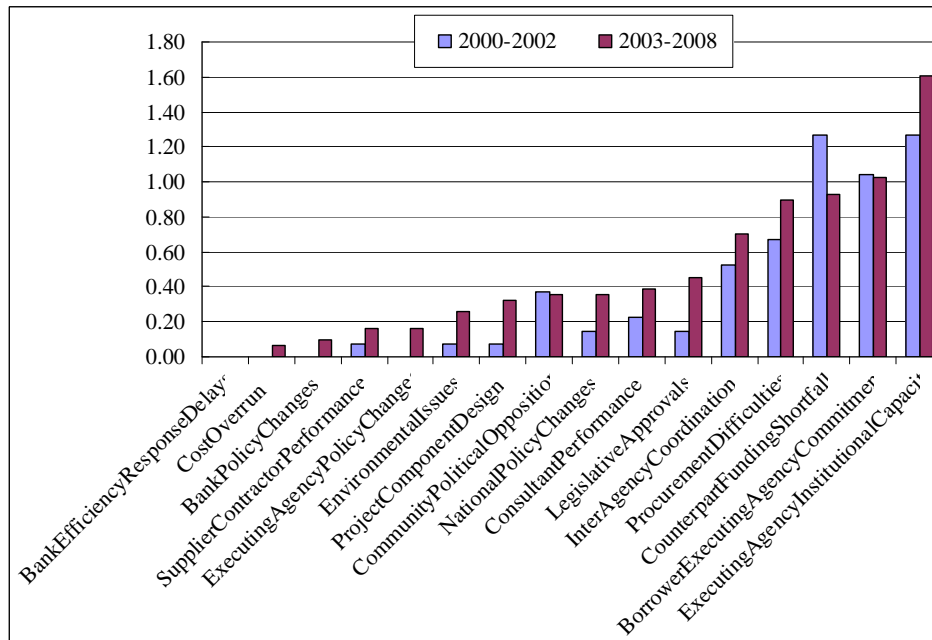


Gráfico 3.6. Problemas identificados en los sistemas de auto-evaluación (ISDP/ISDPs)

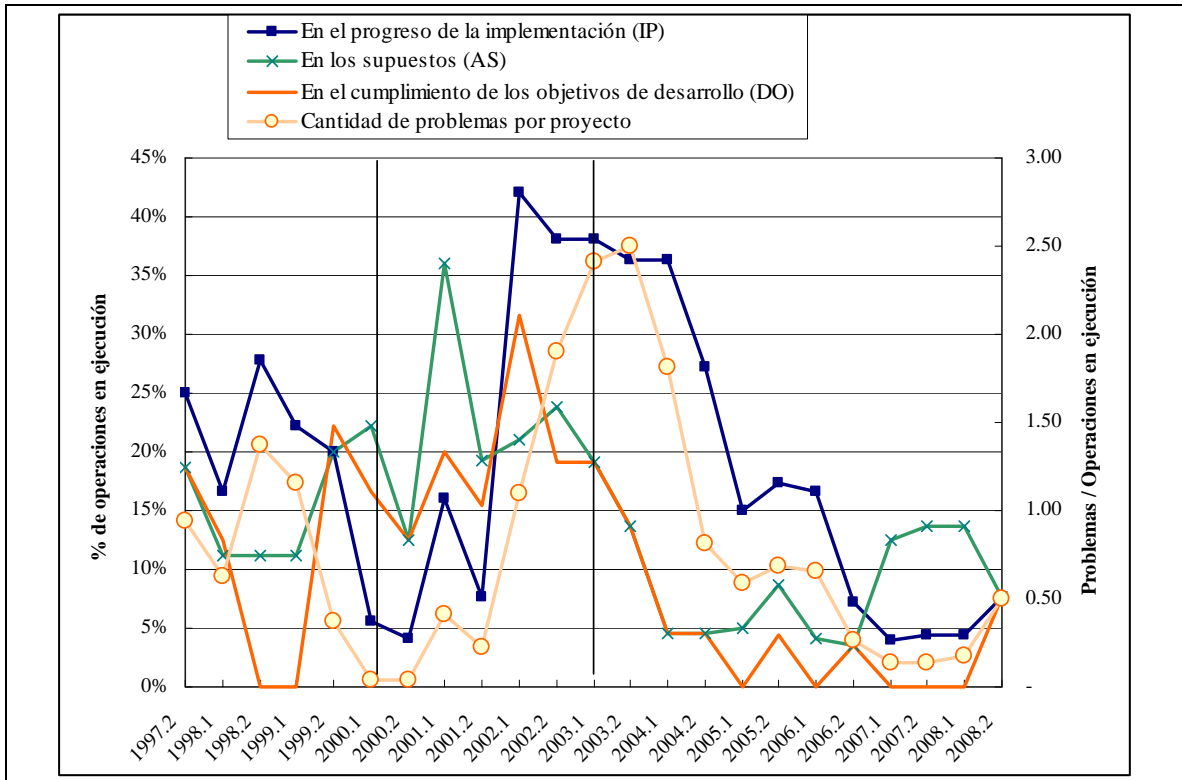


Tabla 4.1. Avances en los Objetivos de Desarrollo propuestos por el Banco (Proyectos)

Sector	Objetivos de Desarrollo	Avance 2003-2008	
Equilibrio Fiscal	Contribuir al equilibrio fiscal	++ Mejoras Significativas	
Desarrollo Agropecuario	Mejorar ingresos de pequeños y medianos agricultores	++ Mejoras Significativas	
	Mejorar productividad de pequeños y medianos agricultores	- Progreso Limitado	
	Compensar parcial y transitoriamente caída de ingresos de productores	NA Informacion Insuficiente	
	Aumentar efectividad de apoyos agropecuarios	+ Algunas Mejoras	
	Eliminar política de apoyos ad-hoc a la agricultura	- Progreso Limitado	
	Incrementar adopción de tecnologías agrícolas	NA Informacion Insuficiente	
Energia	Reducir nivel de pérdidas	- Progreso Limitado	
	Atender el creciente aumento de la demanda eléctrica	NA Informacion Insuficiente	
	Expandir redes de transmisión eléctrica	+ Algunas Mejoras	
	Mejorar redes de transmisión eléctrica	- Progreso Limitado	
	Aprovechar eficientemente la generación eléctrica disponible	- Progreso Limitado	
	Modernizar ANDE	NA Informacion Insuficiente	
Infraestructura Vial	Mejorar la red y el mantenimiento de carreteras	++ Mejoras Significativas	
	Mejorar caminos vecinales	++ Mejoras Significativas	
	Reducir costos de transporte	NA Informacion Insuficiente	
	Disminuir tiempo de viaje	NA Informacion Insuficiente	
	Incrementar tránsito vehicular	NA Informacion Insuficiente	
	Asegurar nivel de servicio adecuado en red vial principal	+ Algunas Mejoras	
	Asegurar nivel de servicio adecuado en red de caminos vecinales	NA Informacion Insuficiente	
	Canalizar fondos al sector productivo para proyectos de desarrollo	NA Informacion Insuficiente	
Sistema Financiero	Profundizar sistema financiero	- Progreso Limitado	
	Incremento de eficiencia del sistema financiero	++ Mejoras Significativas	
	Reestructurar entidades financieras de segundo piso	++ Mejoras Significativas	
	Implementar nueva estrategia financiera del sector publico	+ Algunas Mejoras	
	Mejorar sostenibilidad del sector cooperativo	NA Informacion Insuficiente	
	Revisión de regulación del sector cooperativo	NA Informacion Insuficiente	
	Mejorar supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Credito	NA Informacion Insuficiente	
	Aumentar la capacidad de investigación e innovación	- Progreso Limitado	
	Contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación	- Progreso Limitado	
	Políticas de Apoyo a la Competitividad	Contribuir al desarrollo productivo del país	+ Algunas Mejoras
Mejorar competitividad del sector productivo		- Progreso Limitado	
Profundizar integración económica		++ Mejoras Significativas	
Incrementar el ritmo de crecimiento de las exportaciones en forma sostenible.		++ Mejoras Significativas	
Mejorar competitividad de Pymes		NA Informacion Insuficiente	
Mejorar entorno de actividad económica de Pymes		NA Informacion Insuficiente	
Aumentar pertinencia de servicios de SDE		NA Informacion Insuficiente	
Aumentar eficiencia de servicios de SDE		NA Informacion Insuficiente	
Aumentar sostenibilidad de servicios de SDE		NA Informacion Insuficiente	
Aumentar eficiencia de la gestión pública		- Progreso Limitado	
Mejorar implementación de políticas y programas de desarrollo económico		NA Informacion Insuficiente	
Contribuir a la modernización de la administración pública		NA Informacion Insuficiente	
Contribuir a la optimización de recaudación fiscal		++ Mejoras Significativas	
Mejorar gestión eficaz de gasto público		+ Algunas Mejoras	
Fortalecimiento de la Gestion	Contribuir a sistema de justicia accesible	NA Informacion Insuficiente	
	Contribuir a sistema de justicia confiable e independiente	+ Algunas Mejoras	
	Contribuir a sistema de justicia eficiente	NA Informacion Insuficiente	
	Profesionalizar servicio civil	NA Informacion Insuficiente	
	Facilitar identificación de actos jurídicamente relevantes	NA Informacion Insuficiente	
	Facilitar identificación de las personas	NA Informacion Insuficiente	
	Fortalecer previsibilidad jurídica	NA Informacion Insuficiente	
	Fortalecer seguridad jurídica	NA Informacion Insuficiente	
	Aplicar sistema nacional de calidad ambiental	NA Informacion Insuficiente	
	Mejorar niveles de calidad medioambiental	+ Algunas Mejoras	
	Fortalecimiento institucional para sostenibilidad socio ambiental	NA Informacion Insuficiente	
	Aumentar participación ciudadana en gestión ambiental	NA Informacion Insuficiente	
	Mejora de eficiencia en gestión de mantenimiento vial	+ Algunas Mejoras	
	Apoyo al Diseño de Políticas Publicas	Mejorar productividad de inversión pública	NA Informacion Insuficiente
		Mejorar definición de políticas y programas de desarrollo económico	NA Informacion Insuficiente
		Incrementar número disponible de estudios de preinversión	NA Informacion Insuficiente
		Aplicar sistema nacional de información ambiental	NA Informacion Insuficiente
		Aportar mejor información económica a nivel local e internacional	NA Informacion Insuficiente
Apoyar el análisis del Censo de 2002		NA Informacion Insuficiente	
Control de la Gestión y Transparencia	Incrementar transparencia en la administración de recursos públicos	- Progreso Limitado	
	Incrementar control de los recursos públicos	- Progreso Limitado	
	Mejorar evaluación de políticas y programas de desarrollo económico	NA Informacion Insuficiente	
Educación	Mejorar calidad de educación inicial y básica.	++ Mejoras Significativas	
	Mejorar equidad de educación inicial y básica	- Progreso Limitado	
	Mejorar el acceso educación inicial y básica.	- Progreso Limitado	
	Mejorar el acceso a la educación media	+ Algunas Mejoras	
	Mejorar la eficiencia interna de la Educación Escolar Básica	++ Mejoras Significativas	
	Mejorar pertinencia educación inicial y básica.	NA Informacion Insuficiente	
	Mejorar nivel educativo de poblaciones marginales	NA Informacion Insuficiente	
	Garantizar el funcionamiento y mantenimiento de los colegios	NA Informacion Insuficiente	
	Garantizar una adecuada supervisión pedagógica.	NA Informacion Insuficiente	
	Salud	Disminuir la mortalidad materna y perinatal.	+ Algunas Mejoras
Mejorar atención primaria en salud		NA Informacion Insuficiente	
Contribuir a modernización del sector salud		NA Informacion Insuficiente	
Contribuir a la reforma del sector salud		- Progreso Limitado	
Prevenir enfermedades comunes		- Progreso Limitado	
Tratar enfermedades comunes		+ Algunas Mejoras	
Promover la salud reproductiva integral.		+ Algunas Mejoras	
Proveer atención culturalmente adecuada a poblaciones indígenas.		NA Informacion Insuficiente	
Inversión Social	Elevar nivel de vida de población en situación de pobreza	++ Mejoras Significativas	
	Elevar nivel de vida de población rural	++ Mejoras Significativas	
	Mejorar la eficacia de la inversión social.	+ Algunas Mejoras	
	Reducir riesgos de grupos vulnerables	NA Informacion Insuficiente	
Servicios Básicos y Desarrollo Territorial	Asegurar abastecimiento de agua potable	+ Algunas Mejoras	
	Asegurar disposición de aguas servidas	+ Algunas Mejoras	
	Fortalecer sostenibilidad de expansión de servicios básicos	NA Informacion Insuficiente	
	Promover uso eficiente de la tierra	NA Informacion Insuficiente	
	Mejorar administración de tierras	NA Informacion Insuficiente	
	Contribuir con el ordenamiento territorial	NA Informacion Insuficiente	
	Mejorar integración social	NA Informacion Insuficiente	
	Mejorar condiciones sanitarias de comunidades rurales e indígenas	+ Algunas Mejoras	

Tabla 4.2. Avances en los Objetivos de Desarrollo propuestos por el Banco (Estrategia)

Sector	Objetivos de Desarrollo	Avance 2003-2008	
Equilibrio Fiscal	Fortalecer sostenibilidad fiscal	++	Mejoras Significativas
Energía	Expandir el servicio eléctrico y las telecomunicaciones y TICs	+	Algunas Mejoras
Infraestructura Vial	Mejorar la red y el mantenimiento de carreteras	++	Mejoras Significativas
Sistema Financiero	Fortalecer sistema financiero	+	Algunas Mejoras
	Mejorar intermediación financiera	+	Algunas Mejoras
Políticas de Apoyo a la Competitividad	Mejorar acceso a nuevas oportunidades productivas	NA	Información Insuficiente
	Mejorar competitividad del sector productivo	-	Progreso Limitado
	Profundizar integración económica	++	Mejoras Significativas
	Mejorar entorno de actividad económica de Pymes	NA	Información Insuficiente
	Establecer marcos apropiados para atraer la participación del sector privado	NA	Información Insuficiente
Fortalecimiento de la Gestión	Aumentar eficiencia de la gestión pública	-	Progreso Limitado
	Fortalecer estado de derecho y administración de la justicia	NA	Información Insuficiente
	Fortalecer mecanismos de concertación entre poderes del estado	NA	Información Insuficiente
Control de la Gestión y Transparencia	Aumentar participación de la sociedad civil	NA	Información Insuficiente
Educación	Desarrollar capital humano	NA	Información Insuficiente
Salud	Aumentar acceso a servicios básicos de calidad en salud	NA	Información Insuficiente
Inversión Social	Elevar nivel de vida de población en situación de pobreza	++	Mejoras Significativas
Servicios Básicos y Desarrollo Territorial	Aumentar acceso a servicios básicos de saneamiento	+	Algunas Mejoras

Tabla 4.4. Niveles de Cobertura en Educación

		1995	2002	2003	2005	2006	2007
Educación Inicial	Preescolar	36	64	72	69	67	67
Educación Escolar Básica	1 y 2 Ciclo	91	87	97	94	92	90
	3 Ciclo	38	49	51	55	56	56
Educación Media		22	30	34	37	39	41

Tabla 4.5. Tasa de Cobertura Preescolar

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa de cobertura bruta	81	84	87	86	85	83
Tasa de cobertura neta	67	68	69	69	69	67

Tabla 4.6. Tasa de Cobertura Preescolar por Zonas

Zona	2002	2003	2004	2005	2006
Urbana	91	90	87	84	81
Rural	77	84	85	86	85

Notas finales

¹ Fuente: Banco Central de Paraguay, Informe de Coyuntura de Abril 2009

² Basado en datos del 2007, cuando el PIB para Guyana, Belice, Surinam, Haití y Nicaragua fue menor que el de Paraguay. Datos comparativos para el 2008 aun no se encuentran disponibles.

³ Cabe resaltar que algunos de los datos presentados en este capítulo corresponden al año 2007, por no estar disponibles para el año 2008.

⁴ Los países comparables son aquellos clasificados como D: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las tasas de crecimiento están medidas en dólares constantes.

⁵ Fuente: World Development Indicators.

⁶ Este rezago se mantiene utilizando ingresos per cápita o paridad de poder de compra. Hasta fines de los años noventa, el ingreso per capita de Paraguay era superior al promedio de los países D mientras que durante el nuevo milenio es aproximadamente 10% inferior.

⁷ La inversión era cerca de 20% del PIB, mientras que los promedios de la Región eran 21% del PIB y la de países comparables 22% del PIB.

⁸ Pedro L. Rodríguez – “*The Challenge of Sustaining Long-Term Growth*” y Benedikt Braumann - “*Long-run Potential Growth in Paraguay*” (a ser publicado)

⁹ En términos nominales, la deuda con el Banco aumentó en 10% entre fines de 2002 y 2007, pasando de cerca de US\$887 millones a US\$975 millones.

¹⁰ El “Marzo Paraguayo” se refiere a una crisis política desencadenada por el asesinato del Vicepresidente Argaña. A raíz de ello, surgieron una serie de manifestaciones que desembocaron en la muerte de siete manifestantes.

¹¹ FMI, reporte número 03/94 de febrero de 2003.

¹² El Acuerdo fue firmado en diciembre del 2003.

¹³ Ley de Reordenamiento Administrativo Fiscal (Ley 2421) promulgada en julio de 2004.

¹⁴ La Ley tenía como objetivo elevar la presión tributaria en Paraguay (10% del PIB), aumentar la base tributaria, crear nuevos impuestos y reducir el número de excepciones legales. La ley fue parcialmente implementada. Provisiones relativas a impuestos al agro e impuestos a la renta personal quedaron pendientes. La entrada en vigencia del impuesto a la renta personal sigue siendo discutida por el Parlamento Nacional. Cabe destacar que el Banco había venido prestando asistencia técnica por casi una década para la mejora de los sistemas tributarios, lo que facilitó la puesta en práctica del nuevo marco legal.

¹⁵ Las reservas internacionales aumentaron de US\$641 millones en 2002 a US\$1.168 en 2004.

¹⁶ Fuentes: Ministerio de Hacienda, BCP.

¹⁷ Fuentes: BCP – Informe de Coyuntura Abril 2009, SIGADE

¹⁸ 85% del total de los ingresos tributarios en 2007. En 2007, el IVA contribuyó con cerca de 45% de los ingresos tributarios de acuerdo con el Ministerio de Hacienda.

¹⁹ Entre 2003 y 2007, las binacionales aportaron en promedio 33% del presupuesto anual de la administración central. La base de cálculo establecida para determinar los valores de los *royalties* a ser transferidos fue sujeta a negociaciones políticas.

²⁰ Lecciones aprendidas acerca del tratamiento presupuestario en Paraguay, Proyecto Gasto Social en el Presupuesto – Invertir en la Gente.

²¹ Fuente: Ministerio de Hacienda.

²² Ley 2345 que incluye, entre otras medidas, un aumento de 14% al 16% de los aportes de los programas de jubilación administrados por el Ministerio de Hacienda.

²³ Alrededor de US\$100 millones.

²⁴ Bahamas, Belice y Haití no se encuentran entre los países analizados por el *World Economic Forum*.

²⁵ En ambos casos solamente Nicaragua y Bolivia presentan indicadores inferiores.

²⁶ La información disponible indica que el área sembrada de soja en 2008/09 llega a 2,6 millones de hectáreas, y la proyección de producción es de 6 millones de toneladas, valores similares a lo observado en 2007. El incremento en la producción de soja vino acompañado por una drástica reducción en la producción de algodón, tal como muestra el cuadro a continuación:

Notas finales (cont.)

VARIABLES	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Algodón					
Producción (toneladas)	330,000	198,000	180,000	105,000	64,282
Área Sembrada (ha.)	320,000	225,000	245,000	110,000	65,000
Producción (Índice 2003/04=100)	100.0	60.0	54.5	31.8	19.5
Área Sembrada (Índice 2003/04=100)	100.0	70.3	76.6	34.4	20.3
Soja					
Producción (toneladas)	3,583,685	3,988,000	3,800,000	6,000,000	6,808,000
Área Sembrada (ha.)	1,935,700	2,200,000	2,400,000	2,644,856	
Producción (Índice 2003/04=100)	100.0	111.3	106.0	167.4	190.0
Área Sembrada (Índice 2003/04=100)	100.0	113.7	124.0	136.6	

²⁷ 38% y 15% de las exportaciones en 2008, respectivamente

²⁸ En los países comparables ocurrió un fenómeno inverso. Entre 1991 y 2007, el valor agregado de la industria como porcentaje del PIB aumentó en relación al sector agrícola.

²⁹ En el 2007 el sector externo correspondía a casi 70% del PIB.

³⁰ Por ejemplo, la sequía del 2004-2005 restringió el crecimiento de la economía a 2,8% en 2005.

³¹ Productos como los cueros curtidos; las prendas de vestir; y las molduras, placas y pisos de madera son producto de innovaciones basadas en las ventajas competitivas tradicionales en el país y presentan alto dinamismo en la actividad productiva y exportadora. Otros productos agrícolas no tradicionales, como la estevia, plantas medicinales y ornamentales también muestran potencial de exportación. Por ejemplo, la reciente aprobación a nivel internacional de la estevia como aditivo, abre posibilidades concretas de que ésta, y otros cultivos no tradicionales generen exportaciones mayores a US\$50 millones anuales. El sésamo, a su vez, viene remplazando al algodón como principal producto del minifundio.

³² Los países del MERCOSUR siguen siendo los principales socios comerciales de Paraguay, sin embargo su importancia ha venido disminuyendo en los últimos años. En cuanto a las exportaciones hubo una reducción de 60% en 2003 a 50% en 2007. En cuanto a las importaciones, pasaron de 58% a 44% durante el mismo período. El primer fenómeno se explica en gran medida por el incremento de las exportaciones de carne al resto del mundo, mientras que el segundo se explica por la fuerte entrada de productos de la China continental a partir del 2005. Ese año ya pasaron a representar 21% de las importaciones, llegando a 28% en 2007.

³³ Por ejemplo, 46% de las importaciones en 2008 se destinaron a bienes de capital para la agricultura.

³⁴ Una vez incorporados los ajustes al registro final por el Banco Central de Paraguay. Los ajustes incluyeron las empresas binacionales de Itaipú y Yaciretá, el comercio registrado y no registrado, y las reexportaciones. Debe resaltarse la fuerte recuperación del comercio de re-exportación (la venta de productos importados a extranjeros en el territorio nacional no registrada como exportaciones) a lo largo del período de análisis, pasando de US\$928 millones en 2003 a casi US\$2.700 millones en 2007. Este tipo de comercio se había contraído significativamente a partir de la segunda mitad de los noventa en función del mayor control aduanero ejercido por Brasil y de la apreciación del guaraní en relación al real ocurrida al final de esa década.³⁴

³⁵ La inversión extranjera directa pasa de aproximadamente US\$47 millones en 2005 a casi US\$190 millones en 2007.

³⁶ En 2007 la inversión extranjera directa correspondió a cerca del 1,6% del PIB de Paraguay, similar al caso de Bolivia. En tanto, Venezuela, Ecuador y Haití, presentaron proporciones inferiores ese año. Se estima que en el 2008 la inversión extranjera directa ascendió a cerca de US\$225 millones.

³⁷ Paraguay pasa por dos crisis financieras significativas: entre 1995-1998 y nuevamente en 2001. Se estima que la crisis de 1995-1998 costó por lo menos 5% del PIB al tesoro. En contraste, la crisis del 2001 fue más focalizada, afectando no obstante al Banco Alemán - en su momento el mejor "rankeado" del país - y generando una crisis de confianza y reacomodamiento del sistema. Otra de las consecuencias de la crisis de 2001, fue el crecimiento de la participación de las cooperativas - superando el 20% de los activos totales

Notas finales (cont.)

del sistema. Cabe destacar que las cooperativas no están sujetas a las normas de regulación bancaria, sino a un sistema de auto-regulación.

³⁸ El crédito al sector privado como porcentaje del PIB promedió poco más del 17% entre 2003 y 2007 - reducción significativa respecto a niveles del 30% experimentados entre 1995 y 2002.

³⁹ Entre 2003 y 2007 aproximadamente 80% de los depósitos en moneda nacional eran a la vista.

⁴⁰ Esto se explicaría también por las características de los ciclos agrícolas o comerciales que tienden a fomentar una cultura de corto plazo en la economía paraguaya.

⁴¹ La recuperación también generó una disminución en las tasas de interés, pero la disponibilidad de crédito se sesgó mayoritariamente hacia grandes clientes, tanto del sector público como de los sectores exportadores. A pesar de la reducción en las tasa de interés real ocurrida durante el periodo de análisis - resultado fundamentalmente del estímulo a la intermediación financiera generado por la disminución de las tasas de interés pagadas por el BCP por sus instrumentos de regulación monetaria - en el 2007 esta aún era más del doble que en los países comparables (diferencia similar a lo observado en 2002).

⁴² La agricultura minifundista ocupa la mayor parte de la población rural, viviendo en condiciones de pobreza, con poco acceso a tecnología, suelos de calidad, financiamiento y otros apoyos efectivos a la producción.

⁴³ Algunos países miembros del Banco no fueron cubiertos por las encuestas de Latinobarómetro: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago.

⁴⁴ Según los datos para 2007 de “*Governance Matters*” del Banco Mundial, Haití y Venezuela se ubicaban por debajo de Paraguay en el indicador de control de la corrupción. En 2008, Paraguay se ubicaba en la posición 126 (entre 134 países) en lo que se refiere a la transparencia de la definición de políticas (“*policy-making*”) por parte del gobierno del *World Economic Forum*. El índice de transparencia, integridad y eficiencia de la administración pública de Paraguay era de 45,6 (evaluación mediocre) según Transparencia Internacional Paraguay. En función de esos indicadores debe destacarse los esfuerzos del Gobierno por mejorar la carrera civil logrando avances en Aduanas y Contrataciones Públicas.

⁴⁵ La reducción observada en las zonas rurales es más pronunciada que en las zonas urbanas: mientras la pobreza en las áreas rurales ha disminuido de un 50,5% en 2002 a un 35% en 2007, en las zonas urbanas la pobreza pasa de 43,2% a 36% en el mismo periodo. Cabe resaltar, que si bien se ha producido una reducción de la pobreza en los últimos años, de acuerdo a un estudio del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) la meta de “erradicar la pobreza extrema y el hambre” fijada en los Objetivos del Desarrollo del Milenio ha presentado un “progreso insuficiente”.

⁴⁶ Malarín y Raw, 2003.

⁴⁷ Las remesas representaron 1,6% del PIB en 2007 comparado con 0,5% en el 2003.

⁴⁸ De acuerdo con los técnicos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), es posible que la metodología utilizada en las encuestas esté subestimando la pobreza rural.

⁴⁹ La expansión de la frontera agrícola generó tensiones distributivas en la zona rural. A partir del 2003 se observó una rápida expansión de la producción de soja y una rápida reducción en la producción de algodón (tradicionalmente la más importante en la agricultura familiar) que generaron un aumento en la concentración de tierra. Es así que se observa que la participación del quintil más pobre en el ingreso rural se reduce en más de 40% entre 2003 y 2007: de 5,6% a 3,3%. El proceso de migración rural-urbano observado en los últimos años es reflejo de esos fenómenos, generando un desplazamiento de los patrones de pobreza. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

⁵⁰ Si bien la pobreza en zonas urbanas es moderada, persiste debido a limitaciones en el mercado laboral. Uno de los factores que explica una menor proporción de personas que viven en pobreza extrema en zonas urbanas es el acceso al trabajo informal. Sin embargo, este también limita las posibilidades de crecimiento al no tener los beneficios del empleo formal. El empleo precario o subempleo en las zonas urbanas ha aumentado de 18% en 1999 a 28% en el 2006

Notas finales (cont.)

⁵¹ Según datos preliminares del Censo Agropecuario 2008, el número de fincas con una superficie menor a 10 hectáreas se redujo un 2,7% entre 1991 y 2008, mientras que el número de fincas con una superficie mayor de 100 hectáreas aumentó un 43% en igual periodo.

⁵² Fazio y Tornarolli (2006). “*Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay*”. CEDLAS.

⁵³ Estimativas de Thomas Otter “Gasto Público y Protección Social en Paraguay”, “*input research paper*” para el “*World Bank Poverty Assessment Paraguay 2008*”.

⁵⁴ De la misma manera que la elevación del precio de la soja en 2003 permitió que Paraguay saliera de la crisis, una caída acentuada de los precios internacionales podría traer severas consecuencias al desempeño económico del país. El *Economist Intelligence Unit (EIU)* proyecta contracciones de 30% en las exportaciones e importaciones para el 2009. Fuente: *Country Risk Service: Paraguay, April 2009*.

⁵⁵ El comportamiento del sector agropecuario puede comprometerse aún más en función de la sequía que empezó en la segunda mitad del 2008 y que continúa agravándose durante 2009.

⁵⁶ La tendencia alcista de las tasas de interés como consecuencia del racionamiento crediticio, la competencia por recursos líquidos, el incremento del tipo de cambio, y el aumento del ambiente general de riesgo e incertidumbre ya se ha hecho visible, encareciendo el acceso a crédito

⁵⁷ Estos se redujeron significativamente el superávit fiscal en 2008 a cerca de 0,2% del PIB, comparado a 1% en el año anterior.

⁵⁸ El Gobierno proyecta un déficit de 0,7% del PIB, en tanto el *Economist Intelligence Unit* estima déficit de 2% del PIB. Asimismo, a la fecha el Banco Central del Paraguay estima una caída del PIB de aproximadamente 4% para el 2009.

⁵⁹ El documento de Estrategia de País GN-2312-1 de 2004, reemplaza al GN-2118-1 de 2000.

⁶⁰ GN-2312-1. Pág. 29.

⁶¹ El Banco preparó un Informe de Progreso (CP-2771-7) que se presentó al Directorio para información en Noviembre de 2006. Este informe incorpora la discusión realizada en Octubre de 2005 sobre la continuidad de los desafíos estructurales.

⁶² De hecho, más del 98% de los montos programados fueron para estos temas de interés del Banco (Tabla 2.1 en los Anexos).

⁶³ GN-2312-1. En Conclusiones y Lecciones aprendidas. Pág. 28.

⁶⁴ GN-2312-1. Pág. 41.

⁶⁵ En principio si existiría una serie de acuerdos tácitos en la sociedad paraguaya sobre la necesidad de prudencia fiscal, estabilidad monetaria, bajo endeudamiento, e importancia de la educación, entre otros, pero estos no se han traducido en políticas de Estado cuyo respeto sea independiente de coyunturas de corto plazo.

⁶⁶ En 2009, nuevamente como respuesta a un posible choque externo, el plan de gobierno parece haberse encolumnado detrás de la implementación de un Plan Anticrisis, con un énfasis importante en la provisión de liquidez, generación de empleo vía obras de infraestructura y la provisión de transferencias sociales.

⁶⁷ De 15 préstamos aprobados (se excluyen operaciones del sector privado) durante el periodo de vigencia de la Estrategia de País (2004-2008), un 80% contó con un componente de fortalecimiento institucional - cifra que equivale aproximadamente a un 10% de las aprobaciones totales. En el mismo periodo, se aprobaron 56 Cooperaciones Técnicas no reembolsables por un total de US\$12,6 millones - cifra que corresponde a un 2.6% de las aprobaciones totales.

⁶⁸ GN-2312-1. Pág. 41. Incluso, la iniciativa de planificación iniciada en San Bernardino no llegó a ejecutarse.

⁶⁹ GN-2312-1.

⁷⁰ El proyecto en salud fue aprobado pero nunca ratificado por el Parlamento.

⁷¹ Considerando las operaciones del sector privado, las aprobaciones para el periodo 2006-2008 alcanzan los US\$442,3 millones.

⁷² Para estos efectos no se consideran las TFFP.

Notas finales (cont.)

⁷³ Previstas aprobadas/previstas.

⁷⁴ Anticipadas/aprobadas.

⁷⁵ Debido a que ejecutaron más del 50% de sus recursos durante el período bajo evaluación, en la cartera analizada se incluyen 12 préstamos de inversión que fueron aprobados entre 1996-2002. Además, se incluyó un *Project Preparation Facility* de preparación de una operación de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero (PR0145). En total, estas operaciones tenían al inicio de 2003 un saldo disponible de US\$309,8 millones.

⁷⁶ Las mayores operaciones canceladas fueron el Programa de Protección Social de Paraguay, Programa de Formación y Capacitación Laboral, Programa de Modernización del Estado y el Global de Crédito para Microempresa II.

⁷⁷ Se aprobaron 12 FAPEPs en el período. El número de estas operaciones en ejecución pasó de 4 en 2003 a 8 en 2008.

⁷⁸ El análisis no incluye cooperaciones técnicas no reembolsables.

⁷⁹ Cabe aclarar que los sistemas del Banco sólo estiman costos en forma muy inexacta.

⁸⁰ En Paraguay, el monto promedio de aprobación por préstamo fue de US\$25,7 millones durante el período de análisis, en cambio el promedio del Banco alcanzó a US\$86 millones.

⁸¹ El análisis de evaluabilidad fue realizado para una muestra de 29 proyectos aprobados entre 1996 y 2008. Para el análisis se relevaron 194 indicadores de los marcos lógicos de los proyectos.

⁸² No obstante, a partir del segundo semestre de 2003 se registró una disminución de la cantidad de problemas reportados, particularmente a partir de 2005 (año de mayores cancelaciones). La cantidad de problemas por semestre por operación pasó de 2,5 en 2003 a 0,5 en 2008. También el porcentaje de operaciones en ejecución que identifican problemas de implementación cae de 36% en el segundo semestre de 2003 a apenas 8% en el segundo semestre de 2008 (ver gráfico 3.6 y 3.7 en anexos).

⁸³ Los ISDP/ISDPs especifican 19 tipos de problemas. Esos problemas son agrupados en tres categorías. i) problemas de compromiso incluye: aprobación legislativa, compromiso prestatario/agencia ejecutora; escasez de fondos de contrapartida; oposición política/comunidad y cambios en de política Nacionales. ii) Capacidad institucional incluye: capacidad institucional de la agencia ejecutora; desempeño de consultores; coordinación interagencias; desempeño Proveedor/contratista; dificultades en adquisiciones; sobre costos; Auditoría externa calificada; cambios de política de la agencia ejecutora y falta de sistema de seguimiento y evaluación. iii) Problemas de diseño incluye: diseño proyecto/componentes; demoras en el cumplimiento de condiciones contractuales; eficiencia del Banco (demoras en responder); problemas ambientales y cambios en política del Banco.

⁸⁴ La cartera bajo evaluación del Banco representó aproximadamente un 5% del presupuesto del país en el mismo período. En tanto, los desembolsos del Banco en el período representaron aproximadamente el 20% del gasto de capital del país.

⁸⁵ El avance del país se estableció en base a la evolución de los indicadores correspondientes a los objetivos de desarrollo propuestos por el Banco (en la Estrategia del país y documentos de préstamos) para cada área. Para aquellos objetivos que no poseían indicadores o no se les realizó seguimiento, se utilizaron indicadores *proxies*, que en general correspondieron a indicadores socioeconómicos correspondientes al periodo 2003-2008 – a menos que no se encontraran disponibles – provenientes de distintas fuentes (Banco Mundial, *World Economic Forum*, PNUD, BCP Paraguay, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Ganadería, DGEEC, entre otras fuentes)

⁸⁶ En 2006 se logró un nuevo acuerdo Stand-by con el FMI, que tenía como propósito no sólo profundizar en la estabilidad macroeconómica, si no que también incorporaba componentes de apoyo a reformas pro-crecimiento y políticas sociales.

⁸⁷ Continuando con el apoyo a la gestión pública en el área fiscal, en 2008 se aprobaron dos nuevas operaciones: el Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II (PR-L1027) por US\$9,5 millones y el Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria Aduanera

Notas finales (cont.)

(PR-L1026) por US\$9 millones. La primera – en el ámbito del Ministerio de Hacienda – es continuación de la operación previa y busca fortalecer la administración tributaria interna y la gestión del gasto público. El contrato de préstamo aún no ha sido firmado y se ha mantenido la previsión de aprobación por el Poder Legislativo en el segundo semestre de 2009 y de inicio de su ejecución a fin de año. También en este caso la operación contó con una FAPEP en ejecución. La segunda – en el ámbito de la Dirección Nacional de Aduanas – busca contribuir al mejoramiento de la recaudación fiscal a través de una gestión aduanera más eficiente. La operación fue aprobada el 24 de septiembre de 2008 pero a la fecha no ha sido ratificada por el Parlamento del Paraguay. Sin embargo, la operación de apoyo PR-L1036 (FAPEP) se encuentra en proceso de cumplir condiciones previas.

⁸⁸ A la fecha aún no se cuenta con el PCR del proyecto. El último ISDP (diciembre de 2005) reporta que “existe evidencia de que el préstamo mitigó el impacto negativo del ajuste económico mediante protección presupuestaria en los programas seleccionados. La presentación de informes según la Cláusula 4.02 han permitido dar el seguimiento oportuno de la operación”. Aparte de su contribución inmediata a la tesorería, es cuestionable que tipo de incentivo pueda haber generado en el tema social, dado su cancelación posterior coincidente con la ratificación parlamentaria de PROPAÍS II, que se esperaba le ayudaría a cumplir los objetivos de ejecución presupuestaria pendientes.

⁸⁹ El Banco promovió la realización de un Diagnóstico de Crecimiento que fue producido por el equipo de Ricardo Hausmann en la Universidad de Harvard. Se llevaron a cabo actividades de difusión, que incluyeron a las más altas autoridades del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, sector académico y Sociedad Civil. Sin embargo, las recomendaciones del estudio no fueron implementadas.

⁹⁰ Similarmente, las exportaciones de carne tuvieron un crecimiento promedio anual de 37% entre el 2003 y 2007, principalmente por mejoras de volumen y precio generadas por el acceso a nuevos mercados, lo cual fue posibilitado por el mejoramiento de las prácticas sanitarias del subsector. En esto ha jugado un rol muy importante el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), que funciona como una asociación público-privada impulsada por los productores ganaderos.

⁹¹ Además durante el período se aprobaron siete Cooperaciones Técnicas por US\$700.000. Las CTs fueron Proyecto Piloto de Capacitación en Apicultura y Apoyo Pequeños Apicultores; Experiencia Implantación Apoyos Directos para Adopción Tecnologías Agropecuarias; Análisis y Monitoreo de Apoyos al Productor Agropecuario; Implementación de Política de Tierras de Vocación Forestal en Paraguay; Experiencia Implantación Apoyos Directos para Adopción Tecnologías Agropecuarias II e Incorporación de la *Jatropha* a la Diversificación del Sistema Minifundiaro.

⁹² Una política basada en la entrega y distribución de insumos a determinados rubros perpetúa actividades poco rentables, introduce una serie de distorsiones en los mercados intervenidos y externalidades negativas en otros sectores de la economía. De esta manera, en línea de las reformas emprendidas por otros países en este ámbito, se busca corregir estas distorsiones e independizar la decisión de producción a los propios productores en aquellos rubros con mayores ventajas competitivas. El abandono de los subsidios a insumos por sector fue propuesto por el Banco como condición de política en nuevos financiamientos.

⁹³ A esto se suma la virtual quiebra del Crédito Agrícola de Habilitación, que luego de la condonación masiva de créditos por más de US\$40 millones durante el marzo paraguayo, se ha convertido en una fuerza irrelevante para resolver la seria problemática de acceso al crédito del pequeño productor agropecuario.

⁹⁴ Existe un segmento importante de familias minifundistas dedicadas a rubros en una escala mínima no rentable. Según datos de la Encuesta de Hogares del 2007, el salario promedio mensual de las personas que se desempeñan en el sector agropecuario es en promedio 598.000 guaraníes, cifra inferior al resto de las actividades económicas. Según resultados preliminares del Censo Agropecuario Nacional 2008, existen 165.071 productores/familias (67% del total censado) que residen en fincas menores a 10 hectáreas, con una superficie promedio de 3,6 hectáreas y cuyos principales cultivos son la mandioca, maíz, poroto, algodón, sésamo y caña de azúcar. En contraste, en el subsector de la soja, la cantidad total de productores dedicados a este rubro aumentó un 3.8% entre el censo de 1991 y el 2008. No obstante esta cifra, el principal descenso se produjo en la cantidad de agricultores con menos de 20 hectáreas que disminuyó un

Notas finales (cont.)

17,7%. En tanto, la cantidad de productores de soja con tamaños de finca superiores a 20 hectáreas aumentó un 77%, siendo el rango de 100 a 1.000 hectáreas el que registra el mayor incremento de 285%.

⁹⁵ El gobierno reconoce la reforma agraria como una de las prioridades de su plan de gobierno, pero a la fecha ha respondido sólo mediante comisiones, la potenciación de una entidad especializada (Indert) y entregas parciales de títulos. Persiste, sin embargo, la problemática de la viabilidad económica de la explotación minifundaria y como transferir los recursos necesarios para su sostenibilidad.

⁹⁶ La red inventariada del país es en la actualidad de aproximadamente 31.265 km conformado por 9.656 km de rutas nacionales, 6.384 km. de rutas departamentales y 15.225 km de caminos vecinales. Adicionalmente, existirían unos 30.000 km de caminos vecinales no inventariados. De la red inventariada, sólo un 26% se encuentra pavimentado con diferentes tratamientos que ofrecen condiciones de transitabilidad permanente: 4.507 km corresponden a pavimentos asfálticos y hormigón, 1.106 km de empedrado y 2.516 km a enripiado. Entre 2003 y 2007, el total de la red intervenida fue de 2.171 km, de las cuales 621 km correspondieron a pavimentación.

⁹⁷ Se estima que existirían 20 km de puentes de madera que han excedido su vida útil y necesitan ser reemplazados, lo que requeriría una inversión de alrededor US\$200 millones.

⁹⁸ El 30% de la red vial pavimentada esta en estado malo y un 40% en estado regular. La Dirección de Vialidad (DV) está a cargo del mantenimiento de la red nacional y departamental, en tanto que la Dirección de Caminos Vecinales (DCV) es responsable por el mantenimiento de los caminos vecinales. La modalidad de mantenimiento utilizada ha sido principalmente a través de Administración Directa, es decir, con el uso de personal y maquinarias de las mismas instituciones. Se están promoviendo cambios en esta modalidad, mediante los cuales el mantenimiento de la red principal sería subcontratada y remunerada por nivel de servicio, mientras la red restante se administraría por convenio, con cesión de equipos e insumos por parte del MOPC a los entes municipales.

⁹⁹ Impacto del Transporte y de la Logística en el Comercio Internacional de Paraguay. USAID (2006).

¹⁰⁰ Se habrían construido 1.080 km de la red de caminos vecinales principales con transitabilidad durante todo el año, 1.252 km de caminos con señalética y medidas de seguridad vial adecuadas, y 2.552 km de caminos vecinales con un programa de mantenimiento - de los cuales 1.756 Km. son con mantenimiento por convenio y 796 son con mantenimiento por contrato. Adicionalmente, el Banco contribuyó al desarrollo de diseños técnicos apropiados para carreteras en la zona del Chaco, propiciando a su vez la negociación de menores costos con los contratistas de obras.

¹⁰¹ Típicamente, los préstamos del Banco en el sector destinaron 70%-80% de los recursos a obras físicas y 20%-30% a consultorías y fiscalización.

¹⁰² En 2006 el Banco aprobó US\$105 millones para un Programa de Corredores de Integración Rehabilitación y Mantenimiento Vial Fase I (PR-L1007) que nuevamente busca introducir cambios en la gestión del mantenimiento, pero a fines de 2008 había desembolsado menos del 5%. Durante el período se aprobaron además 4 Cooperaciones Técnicas por un total de US\$748.000, de las cuales tres se relacionan con el mantenimiento de caminos. Se aprobó la CT “Apoyo Desarrollo Tecnología Duradera de Pavimentación” (PR-T1032) por US\$362.000 en 2006; “Intercambio de Experiencias sobre Gestión de Mantenimiento de Caminos Vecinales” (PR-T1055) por US\$1.700 en 2007 y “Intercambio de Experiencias sobre Gestión de Mantenimiento de Caminos Vecinales” por US\$6.500 también en 2007. Otra cooperación técnica aprobada fue en “Apoyo al Programa Nacional de Caminos Rurales-Fase II” (PR-T1054) por US\$364.000.

¹⁰³ El Programa se estructuraba en torno a tres componentes. Fomento de la demanda de SDE, fortalecimiento y ampliación de la oferta de SDE y fortalecimiento de mecanismos de apoyo al sector PYMES.

¹⁰⁴ Hacia fines del período de evaluación, el Banco también dinamizó las operaciones con el sector privado, aprobando un préstamo del FOMIN por poco más de US\$1 millón y seis Facilidades de Financiamiento del Comercio (TFFP) con bancos del país por un total de US\$37 millones - casi todas aprobadas en respuesta a la crisis global de 2008. En 2007 se aprobó la operación del MIF “Expansión Cobertura Servicios

Notas finales (cont.)

Financieros para PYME Área Rural, Banco Regional” (PR-M1005). En tanto, las TFFP estuvieron dirigidas a Interbanco, Banco Sudameris S.A., Visión Banco S.A., Banco Regional S.A., y dos con BBVA Paraguay S.A.

¹⁰⁵ En algunos casos, este apoyo se combinó efectivamente con donaciones - tales como los US\$2 millones aportados por el Gobierno de Taiwán - que permitieron mantener el equipo de trabajo y continuar avanzando con los estudios bajo la forma de un Plan Nacional de Exportaciones. Similarmente, en la Secretaría Técnica de Planificación (que actualmente "depende" del Ministro de Hacienda) se está desarrollando, con financiamiento de la Unión Europea, el FOCOSEP "Fortalecimiento de la Competitividad del Sector Exportador", que tiene entre sus actividades el diseño del Plan Nacional de Competitividad. Ver www.paraguaycompetitivo.gov.py

¹⁰⁶ Las otras mesas - Algodón, Textil y Confecciones, Productos Forestales, Biocombustibles, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Turismo, Frutas Y Hortalizas y Stevia – han tenido diferente grado de avance. Pero en todos los casos han servido de foro para intentar solucionar cuellos de botella sectoriales.

¹⁰⁷ En 2007, El Banco aprobó el Programa de Apoyo a las Exportaciones Paraguayas (PR-L1018) por US\$10 millones. El Programa tiene como propósito incrementar las exportaciones de las empresas participantes. A Diciembre de 2008, el proyecto aún no ha comenzado su ejecución. Se espera que la ratificación legislativa del mismo se concrete el primer semestre del año 2009. Adicionalmente, durante el período se aprobaron 10 Cooperaciones Técnicas por un total de US\$4,8 millones. Las CTs fueron Producción más Limpia en Cadenas de Valor Incorporando Prácticas de Responsabilidad Social Empresarial en PYMES; Promoción del Turismo de las Misiones en el Mundo Guaraní; Facilitación de Operaciones de PYMES Exportadoras de Productos no Tradicionales; Bordadoras Artesanales del Paraguay en el Mercado Internacional; Programa de Apoyo a Empresas con Alto Potencial de Crecimiento; Promoción de la Ética en los Negocios; Guía de Turismo Rural; Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Aeroportuaria; Construcción de Capacidades en Leyes de Comercio e Inversión Internacional.

¹⁰⁸ El Banco facilitó el funcionamiento de un Grupo Articulador de la Sociedad Civil (GASC) para que representantes de la Sociedad Civil incrementaran su capacidad de monitoreo de la gestión.

¹⁰⁹ Entre estos se cuenta el apoyo del Banco a elementos clave para facilitar la conducción de políticas de Estado, por ejemplo en 2007 se aprobó el Programa de Apoyo al Censo Económico (PR-L1021) por US\$6 millones. El objetivo del Programa es contribuir a la definición, implementación y evaluación de programas de desarrollo económico mediante la provisión de información relevante. Entre los objetivos específicos se encuentra apoyar a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) en la realización del Censo Económico y fortalecer la capacidad operativa y de gestión de la institución. En la elaboración de la operación se tomaron en cuenta lecciones aprendidas de una operación previa en la misma institución. Si bien, el préstamo se encuentra a la espera de ratificación parlamentaria - el contrato de préstamo fue firmado el 4 de abril de 2008 y remitido por el Prestatario al Parlamento en octubre 2008 para su ratificación legislativa la cual aún se encuentra en proceso - en junio de 2008, a solicitud del gobierno, se aprobó una FAPEP por US\$1,2 millón asociada a este préstamo la cual se encuentra elegible desde diciembre de 2008.

¹¹⁰ Adicionalmente, el Banco aprobó siete Cooperaciones Técnicas (CT) para apoyar el diseño de políticas, pero sólo una determinó un apoyo directo a un préstamo en ejecución. La CT Fortalecimiento Institucional Unidad Central de Inversión Pública (PR-T1008) de 2004 por US\$150.000 apoyaba al Programa de Preinversión por medio del fortalecimiento de su unidad ejecutora. El resto de las CT aprobadas en el período por US\$640.000 se dispersaron en varios temas: Implementación de la agenda interinstitucional de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; Programa de Técnica Legislativa; Políticas Públicas en contra del Tráfico de Personas; Desarrollo de la Estrategia Gobierno Electrónico – Portal de Información Pública; Experiencias sobre la Importancia de la Modernización del Estado; y Apoyo a la Preparación de Programa de Gestión y Desarrollo Municipal.

¹¹¹ PPMR de abril 2009.

Notas finales (cont.)

¹¹² PPMR de abril 2009.

¹¹³ “La relevancia del peso institucional del OE del Programa (en este caso la STP y la MH –UCIP) con respecto a la posibilidad de llevar adelante e instrumentar los productos que se esperan alcanzar, no es suficiente frente a una estructura paralela de sectores que también tienen injerencia en el proceso de presupuestación en el propio MH y que, bajo un paraguas legal, se encuentran mejor posicionados para definir e instrumentar acciones relacionados con el proceso de preinversión e inversión.” PPMR de Abril 2009 Lecciones aprendidas.

¹¹⁴ “La falta de una Ley Nacional de Planificación (indicando claramente actores, roles, funciones, responsabilidades y objetivos) afecta sustancialmente la clarificación del proceso de planificación y deja vacíos que, bajo otros elementos legales, pueden ser cubiertos e interpretados por otras dependencias del MH. PPMR de Abril 2009 Lecciones aprendidas.

¹¹⁵ Según el ISDP de abril 2009 se asignaba como probable el cumplimiento de los objetivos de desarrollo basándose en la disposición del actual Ministro de Hacienda en avanzar en el ordenamiento de la inversión pública: “En particular, con la designación del Dr. Borda como Ministro de Hacienda del nuevo Gobierno (Abril 2008) el desarrollo mantiene vigencia y retiene una probabilidad importante de concreción al ser este funcionario, en su anterior paso por el Ministerio de Hacienda (2003-2005) quien impulsó la necesidad de establecer una coherencia y consistencia en el análisis y evaluación de la inversión pública a los efectos de su adecuada priorización.”

¹¹⁶ Noviembre 2007.

¹¹⁷ “Hecho que requirió de mayor tiempo para su implantación, considerando la resistencia al cambio que generan los mismos, en especial en las instituciones del sector justicia que por lo general son las más renuentes a tomar riesgos. Esto implicó la realización previa de acciones de sensibilización y capacitación que permitieran la entrega de los productos y la implantación paulatina de resultados.” PCR

¹¹⁸ PCR de la operación. En 2006, se aprueba el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Justicia (PR0146) intentando dar continuidad al apoyo institucional en el área pero que aún no había sido ratificado en el Parlamento. Los montos aprobados fueron de US\$6,3 millones destinados a contribuir en el desarrollo de un sistema de justicia más confiable, independiente, eficiente y accesible. Las instituciones destinatarias del programa son la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Ministerio de la Defensa Pública (MDP) y el Consejo de la Magistratura (CM), con un plazo de desembolsos de 5 años. Sin embargo, a junio de 2008 el proyecto había sido rechazado por la Cámara de Senadores presuntamente por “intereses políticos y no a asuntos relacionados con la relevancia o calidad técnica del programa”. Por este motivo en los últimos ISDPs se ha calificado al proyecto como de “baja probabilidad” y se ha modificado el perfil de riesgo de la operación. En este contexto de varios años de retrasos en la ratificación, la FAPEP de la operación, que inició su ejecución a finales de febrero de 2007 permitió dar cierta continuidad a la intervención.

¹¹⁹ “La SEAM cuenta con un plantel de técnicos con una formación y capacitación comparativamente altas dentro del país, particularmente en la áreas de biodiversidad, fauna, recursos hídricos, evaluación de impacto ambiental, geo procesamiento y sensores remotos, entre otros. Aún que desmotivados por los bajos niveles salariales, se ha consolidado dentro de la institución un núcleo de técnicos que han internalizado la misión y visión de la Secretaría y se hallan – particularmente en los últimos años – comprometidos con su fortalecimiento”. “Transparencia Paraguay ha calificado a la SEAM como la institución pública de mejor desempeño en el ámbito de las contrataciones públicas en el año 2006”. PCR.

¹²⁰ Según el PCR a pesar de mantenerse algunos riesgos, se lograron éxitos en la adecuación del programa a la evolución del sector ambiental, y en respuesta a la demanda de la sociedad y del gobierno. En este contexto, en 2008 se aprueba el Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental II (PR-L1030) también por US\$ 8 millones, aún que aún sigue sin ser suscrito.

¹²¹ Durante el período también se aprobaron 13 Cooperaciones Técnicas por un total de US\$5,02 millones - destacándose la continuación de un tipo de apoyo similar al Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada (PIMA) que resultó en la formación de un cuadro estable de profesionales calificados. De las 13 CTs aprobadas solamente cuatro estuvieron vinculadas con préstamos en este sector: Apoyo al Programa de

Notas finales (cont.)

Fortalecimiento del Sistema Judicial; Apoyo para Capacitación y Descentralización Fiscal; Apoyo a la Secretaría de la Función Pública; Programa de Especialización para Funcionarios Públicos. Esta última tiene el objetivo de conformar una masa crítica de profesionales altamente calificados que se desempeñarán en instituciones estratégicas y áreas prioritarias del Gobierno Central a fin de mejorar la calidad de la política y de la gestión pública, intentando llenar el vacío producto de la finalización del Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada (PIMA).

¹²² Si bien el proyecto logró la ratificación parlamentaria a mediados de 2008, a marzo de 2009 aún no había sido elegible para desembolsar. De todas formas, como en varios proyectos de la cartera, el programa cuenta con una FAPEP en ejecución. Similarmente en el área de catastros, se había aprobado otro préstamo de mejora de gestión sectorial: el préstamo Catastro Registral (PR-0132) por US\$9 millones cuyo objetivo era promover el uso eficiente del recurso tierra y contribuir al ordenamiento territorial del Paraguay. La ejecución del programa fue complicada por las dificultades inter-institucionales inherentes a operar con dos poderes del estado (judicial y ejecutivo).

¹²³ Ese fenómeno se refleja, a través del proceso de migración rural-urbana, en la reducción del quintil más pobre en la participación del ingreso rural y en un aumento de la concentración de tierras, así como en la violencia urbana y en el aumento de la tensión rural. A pesar de ser aún relativamente bajo, el índice de oportunidades humanas (“*Human Opportunity Index*”) de Paraguay fue el que más creció entre los países de la región estudiados entre 1995 y 2005, resultado principalmente de los progresos alcanzados en educación básica y cobertura de agua. Ricardo Paes de Barros et al. – “*Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*”. *The World Bank*, 2009. Además de Paraguay, los países comparados fueron: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

¹²⁴ En Educación también se aprobó en el período el Programa de Educación Inicial y Preescolar (PR-0124) aprobado en 2007 por US\$ 45 millones pero a diciembre de 2008 aún no había desembolsado.

¹²⁵ Dentro de estos préstamos se cuenta también el de rápido desembolso por US\$30 millones de Protección Social (PR-0147) en 2003, explicado con anterioridad.

¹²⁶ En Educación también se aprobó en el período el Programa de Educación Inicial y Preescolar (PR-0124) aprobado en 2007 por US\$45 pero a Diciembre de 2008 aún no había desembolsado.

¹²⁷ En 1990 el país inició un proceso de renovación en el sector, el cual se formalizó en 1996 con la estrategia “Paraguay 2020: Enfrentemos juntos el desafío educativo”. Dentro de este plan se incluían políticas para mejorar la gestión escolar, la formación docente, expandir la infraestructura escolar, proporcionar recursos didácticos a las escuelas y desarrollar programas específicos para poblaciones de alto riesgo. En 2002, el Ministerio de Educación (MEC) elabora el Plan Nacional para la Educación, conocido como “Plan Ñanduti” (2003-2015), con el objetivo de revisar y actualizar los objetivos de la Estrategia “Paraguay 2020” adaptando las políticas de mediano y largo plazo del mismo a las nuevas realidades del país y el sector.

¹²⁸ Aumentó de 36% en 1995 a 67% en 2007

¹²⁹ La tasa neta de escolarización indica el porcentaje de la población en edad oficial que está matriculada en el nivel o ciclo correspondiente a dichas edades.

¹³⁰ Datos obtenidos de la propuesta de préstamo del Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica.

¹³¹ En las zonas urbanas se pasó de un 6,7% en 2001 a 3,4% en 2006, y en zonas rurales de 9,5% en 2001 a un 6,3% en 2006, respectivamente. “Paraguay, Educación en Cifras” años 2001-2006.

¹³² Según un informe del Ministerio de Educación y Cultura (2007), la deserción escolar en las zonas rurales es de 7,6% y en las zonas urbanas de 4,3%.

¹³³ Según un informe del Ministerio de Educación (2004), los resultados del Rendimiento Académico de los estudiantes de tercer año del profesorado de la Educación Escolar Básica sugieren la existencia de debilidades en conocimientos específicos matemáticos y dificultades en la comprensión de textos en lengua castellana.

Notas finales (cont.)

¹³⁴ Se hicieron mejoras en la infraestructura y equipamiento y el programa ha sido exitoso en fomentar instancias de participación de todos los agentes educativos (maestros, alumnos y padres) en la toma de decisiones a través de la formación de 1.150 Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs), 150 en escuelas urbanas y 1000 en escuelas rurales

¹³⁵ La tasa de repitencia en las escuelas rurales se redujo en 4,2 puntos porcentuales llegando a 7,3% al cierre del programa y en las escuelas urbanas en 5,1 puntos porcentuales siendo la tasa en 2006 de 4,2%.

¹³⁶ Pardo (2006) encontró que en comunicación los alumnos de tercero y sexto grado de Escuela Viva mejoraron entre un 4% y 5% sus puntajes respecto a las escuelas de la muestra nacional. En matemáticas los rendimientos también mejoraron en un 8% y 4,4% respectivamente, mientras que en la muestra nacional solo mejoraron un 4,1% y 2,3%. Del mismo modo, en el Informe Final del Programa se encuentran resultados similares incorporando datos de las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) para el año 2006. Asimismo, el programa ha logrado mejoras en la oferta educativa y capacitación docente para la población indígena. El programa apoyó a 91 escuelas indígenas y benefició a 2.000 alumnos pertenecientes a ocho grupos étnicos. Además se capacitaron docentes indígenas y se incorporó la lengua nativa en el proceso educativo. Por último, en cuanto a la formación docente, la cantidad de profesores de EEB con formación pedagógica aumentó de un 76% en 2001 a un 92% en 2006.

¹³⁷ El objetivo de esta segunda etapa es darle continuidad a la política sectorial del Gobierno de Paraguay, consolidando los avances alcanzados de Escuela Viva I y realizando los ajustes necesarios para adaptar el programa a la diversidad de condiciones existentes en las zonas rurales, en las comunidades indígenas y en las escuelas urbanas.

¹³⁸ Ambos proyectos tuvieron asociado una Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP). PR-L1028 “FPE: PR0124 Educación Inicial y Preescolar” por US\$3 millones aprobado en 2007 y PR0149 “FPE: PR0124 Educación Inicial y Preescolar” por US\$900.000 aprobado en 2003.

¹³⁹ Este programa es especialmente importante para Paraguay donde existe un predominio de niños y niñas pobres en el conjunto de la población en condición de pobreza (fenómeno de “infantilización” de la pobreza).

¹⁴⁰ A nivel país en el año 2007, el 19% de los alumnos del preescolar no tenían 5 años de edad.

¹⁴¹ El sector enfrenta problemas estructurales que resultan de la ineficiencia, inequidad y baja calidad de la prestación. En el país solo una pequeña minoría de la población tiene acceso a los servicios de salud, los cuales son de baja calidad debido a la carencia de recursos humanos calificados y equipamiento. De acuerdo a datos de la Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001, Paraguay presenta bajas y desiguales tasas de utilización de los servicios de salud. Dentro del primer quintil de ingresos, solo un 31% de las personas que manifestaron estar enfermas consultaron a personal calificado. En contraste en el quintil superior un 69% de las personas hicieron la consulta. Si bien hubo intentos de política para reformar el sistema y se incrementó el gasto público en salud como porcentaje del PIB (creció un promedio anual de 5,4% durante el período), las intervenciones del gobierno han demostrado ser insuficientes para atacar el problema.

¹⁴² Problemas de registro podrían implicar una subestimación de la mortalidad infantil.

¹⁴³ De acuerdo a un informe de PNUD (2005) acerca de la evolución en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), si bien hubo una lenta mejoría, el progreso en los objetivos de reducción de la tasa de mortalidad infantil y mortalidad materna ha sido calificado como insuficiente.

¹⁴⁴ Por ejemplo, en 2004 sufrió una reformulación radical en su estructura, donde destaca la incorporación del Programa de Cuidados Básicos Sanitarios (PCSB). Adicionalmente se eliminaron dos componentes del programa (Fortalecimiento de la autonomía regional y la iniciativa el Profesional Excelente).

¹⁴⁵ De acuerdo a la evaluación final del programa, entre los principales logros se destaca: el mejoramiento de las estadísticas vitales, el aumento del consumo de servicios materno-infantiles por medio del PCSB, la rehabilitación de infraestructura y equipamiento y el mejoramiento del sistema de adquisición y distribución de medicamentos e insumos mediante contratos con empresas privadas. No obstante, la continuidad de las actividades puedan verse limitadas debido a que la gestión del programa fue llevada a cabo por una unidad externa al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS).

Notas finales (cont.)

¹⁴⁶ Si bien el PCSB focalizó sus esfuerzos en la población materna-infantil, la reducción en la mortalidad materno-infantil a partir de 2004, se explicaría mayormente por un contexto de alto crecimiento y reducción de la pobreza.

¹⁴⁷ Existe la intención de expandirlo de manera de alcanzar 120.000 hogares, ampliándolo a otros grupos de la población como los jóvenes y ancianos.

¹⁴⁸ Tekoporã es impulsado y ejecutado por la Secretaria de Acción Social (SAS) en conjunto con otras instituciones públicas.

¹⁴⁹ (2008). “Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay” International Poverty Center.

¹⁵⁰ Asimismo, si bien oficialmente la institución encargada de la ejecución del programa es la SAS, existen diversas entidades públicas que trabajan en conjunto pudiendo generar posibles problemas de coordinación.

¹⁵¹ PROPAÍS II estuvo relacionado con una FAPEP aprobada en el 2003 por un monto de US\$1,22 millones.

¹⁵² El criterio de focalización utilizado por el gobierno se basaba en un índice de calidad de vida y según estimativas del Banco presentaban importantes errores de subcobertura (principalmente) y filtración.

¹⁵³ El nuevo criterio de selección se basó en el *proxy means test*. El método de regresión múltiple fue consiste en utilizar coeficientes estimados de variables económicas que determinan los ingresos para predecir el ingreso de los potenciales hogares beneficiarios.

¹⁵⁴ Hasta mayo de 2009 el componente que incluía las transferencias condicionadas había desembolsado solamente US\$365.000.

¹⁵⁵ Basado en una evaluación del *International Poverty Centre*.

¹⁵⁶ Paraguay se encuentra entre los países de América Latina con la mayor disponibilidad de agua *per cápita* (60 m³/año), no obstante presenta bajos niveles de cobertura de agua potable y saneamiento, en especial en las zonas rurales y pobres.

¹⁵⁷ Nota Metodológica: El ordenamiento en función del énfasis de programación se realizó mediante índices que combinan factores cualitativos y cuantitativos. Cada índice incorpora como variable cualitativa la frecuencia de mención de cada subsector en documentos estratégicos del país o en la Estrategia del Banco; y como variable cuantitativa la tasa de crecimiento de los recursos presupuestales o de programación del Banco asignados a cada subsector. A fin de clasificar los subsectores de acuerdo a su énfasis en la programación, las correspondientes variables cuantitativas y cualitativas toman valores 1 ó 0 dependiendo de si superan o no a sus respectivas medianas, combinándose luego en un índice ponderado.