



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-294

***Evaluación
del Programa de
Paraguay 1991-2002***



Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 8 de Junio de 2004.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EL CONTEXTO DEL PAÍS	2
	A. Crecimiento y Contexto Económico	2
	B. El Sector Público.....	4
	C. La Deuda Pública.....	5
	D. Gobernabilidad.....	6
	E. Pobreza y el Sector Social	7
III.	LA PROGRAMACIÓN.....	9
	A. Aspectos Relacionados a la Consistencia y Relevancia de la Programación.....	9
	B. Aspectos Relacionados con la Coherencia de la Programación	12
IV.	LA ACCIÓN DEL BANCO EN PARAGUAY	14
	A. Perfil de la Acción del Banco en el Periodo 1991-2002	14
	B. La Ejecución de los Proyectos.....	16
	C. Los Tiempos de Aprobación de los Proyectos	16
V.	ASPECTOS CUALITATIVOS DEL PROGRAMA DEL PAÍS	18
	A. Evaluabilidad.....	18
	B. Monitoreo y Supervisión	19
VI.	RESULTADOS DEL PROGRAMA DEL BANCO	21
	A. Equilibrio Macroeconómico.....	21
	B. Gobernabilidad.....	23
	C. Productividad e Integración.....	25
	D. Combate a la Pobreza	29
	E. Fortalecimiento Institucional.....	36
VII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	38
	A. Conclusiones	38
	B. Recomendaciones	41

ANEXOS

- Anexo 1.** Gráficos y Tablas
- Anexo 2.** Recuadros
- Anexo 3.** Lista de Personas Entrevistadas
- Notas Finales**

ABREVIATURAS

ALC	América Latina y Caribe
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BCP	Banco Central del Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
BNV	Banco Nacional de la Vivienda
CII	Corporación Interamericana de Inversión
CONAVI	Consejo Nacional de Vivienda
CORPOSANA	Corporación de Obras Sanitarias
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CT	Cooperación Técnica
DO	Objetivo de desarrollo
EFA	Auditoría Financiera Externa
EP	Estrategia de País
EVO	Oficina de Evaluación de Operaciones
FFI	Facilidad Financiera Intermedia
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IP	Progreso en la implementación
ISDP	Informes de Seguimiento y Desempeño de Proyectos
JBIC	<i>Japan Bank for International Cooperation</i>
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
PAIS	<i>Project Alert Identification System</i>
PGM	Programa Global de Crédito para Microempresas
PGM2	Programa Global de Crédito para Microempresas II
PIMA	Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada
PRI	Departamento del Sector Privado
PROPAIS	Programa de Inversiones Sociales
PSI	Programa Sectorial de Inversiones
PTF	Productividad Total de los Factores
SAS	Secretaría de Acción Social
SB	Superintendencia de Bancos
SISFEM	Sistema de Información, Formulación Evaluación y Monitoreo
SSET	Subsecretaría de Estado de Tributación

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el Programa del Banco en Paraguay durante el periodo 1991-2002. El informe presenta a los Directores del Banco los resultados alcanzados por la Institución en el país y recoger enseñanzas para contribuir a mejorar la efectividad de las acciones del Banco en el futuro.

Paraguay presenta características que, en su conjunto, lo distinguen de los demás países de la región, tanto en términos de la relación del Banco con el País como en términos del contexto social, económico, político e institucional.

El Banco es el principal acreedor externo de Paraguay. La relativamente baja presencia de otros organismos internacionales, y el acompañamiento permanente al País, ha otorgado al Banco una gran capacidad de diálogo con Paraguay.

Paraguay es un país eminentemente agropecuario, con casi la mitad de su población (45%) viviendo en las zonas rurales, donde el proceso de migración del campo a la ciudad es un fenómeno relativamente reciente comparado con el resto de los países de la región. Con una de las tasas de crecimiento poblacional más altas de la región (2,5% al año), Paraguay es uno de los países más pobres de la región (PIB per cápita en el año 2000 de US\$1.700), y tiene una de las peores distribuciones del ingreso. Aproximadamente 34% de la población vive por debajo de la línea de pobreza y 15% de los habitantes viven en condiciones de pobreza extrema. El país es oficialmente bilingüe: según el censo del 2002, el guaraní es el idioma predominantemente hablado en 59% de los hogares.

La historia de Paraguay está marcada por dos eventos claves: la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), y la Guerra del Chaco (1932-1935). La primera, resultado de disputas territoriales entre Argentina, Brasil y Paraguay, fue el conflicto más sangriento en la historia de Latinoamérica y destruyó la población y la economía paraguaya. La Guerra del Chaco, a su vez, fue el resultado del conflicto territorial entre Bolivia y Paraguay por el control de las entradas al mar, así como por la suposición de la existencia de reservas de petróleo en la región. La guerra costó la vida de 100 mil personas. El consecuente debilitamiento de la economía en la post-guerra contribuyó a la inestabilidad política y el centralismo que marcaron las décadas siguientes y que finalmente llevaron a la implementación del periodo de autoritarismo comandado por el General Alfredo Stroessner. Ese periodo de dictadura se extiende de 1954 a 1989 y es caracterizado por la alianza formada entre la Presidencia, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado, siendo este último el que domina el escenario político desde la segunda mitad de los años cuarenta hasta la actualidad.

La reciente democratización del País, y por lo tanto la embrionaria estructura institucional democrática del País, se suman a los ya conocidos problemas de gobernabilidad y a una economía pequeña próxima a dos grandes vecinos, para hacer que Paraguay represente simultáneamente una oportunidad y una responsabilidad única para una Institución de desarrollo como el Banco, con su capacidad de diálogo y fuerte y

constante presencia en el Paraguay, tiene el potencial de impactar de manera sustancial sobre el País y el bienestar de su población.

A. El Contexto del País Durante el Período Analizado

Desde un punto de vista económico, el periodo que abarca esta evaluación se caracteriza por un desempeño de la economía paraguaya que no pudo generar tasas de crecimiento económico lo suficientemente altas como para hacer frente al rápido crecimiento de su población. En resumen, se destaca que:

- El proceso de reformas económicas planteado a inicios de los noventa no tuvo los éxitos esperados: si bien en algunos casos las reformas implementadas por el Gobierno significaron importantes avances para la economía, los resultados positivos no se sostuvieron a lo largo del tiempo.
- A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, se observa un deterioro en la economía no visto en los últimos cincuenta años, con el ingreso por habitante contrayéndose en forma continua, llegando a valores reales inferiores a aquellos observados al final de la década de los setenta.
- Se observan crisis financieras, de origen fundamentalmente interno, que se multiplicaron en número e importancia, y llevaron a un importante debilitamiento del sistema financiero del País y, así, al desvanecimiento del crédito y, consecuentemente, de la inversión privada.
- En lo que se refiere al sector externo, por un lado se observó un deterioro de los términos de intercambio y una reducción substancial en la triangulación comercial, factores que, sumados a la crisis del sector financiero, afectaron negativamente los principales sectores económicos del País: el agropecuario y el comercial y financiero. Por otro lado, la inserción del Paraguay al MERCOSUR representa una de las mayores oportunidades y, simultáneamente (o consecuentemente), uno de los mayores desafíos para el desarrollo económico del País en función de la importancia del bloque para el comercio exterior paraguayo y de las asimetrías en capacidad técnica y dimensión económica entre Paraguay y sus principales socios comerciales.
- Los gastos corrientes del sector público crecen substancialmente, particularmente en áreas que presentan alta rigidez, como salarios, beneficios de la seguridad social, y servicios de la deuda, mientras se reducen los gastos de capital. Los ingresos fiscales disminuyen por problemas de evasión y recesión, así como por las crisis de los países vecinos. El periodo analizado termina con un déficit fiscal creciente.
- Para cubrir la escasez de recursos y hacer frente a las crecientes presiones sociales, el Gobierno recurre al endeudamiento interno y, principalmente, al externo. Ese proceso genera una importante presión fiscal, evidenciado por los crecientes retrasos en los pagos de los servicios de la deuda.

El periodo analizado, y en particular los años posteriores a 1995, también estuvieron caracterizados por un empeoramiento de los indicadores de gobernabilidad y un aumento en la inestabilidad política. Paraguay enfrenta el desafío de largo plazo de mejorar la calidad y efectividad de sus instituciones gubernamentales y reducir el tamaño del sector informal.

Todos los factores mencionados arriba inciden en el aumento de la pobreza, del desempleo, y del nivel de desigualdad observados en el País.

B. La Programación

En lo que se refiere a la programación del Banco, esta evaluación ha encontrado que:

- Los ciclos programáticos están consistentemente centrados en tres grandes temas: aumento de la eficiencia del sector productivo, modernización del Estado, y desarrollo social. De esta manera, reflejan las necesidades del País y son consistentes con los programas de Gobierno y, *en este sentido*, son pertinentes.
- Sin embargo, el nivel de generalidad de la programación es tan amplio que no se ve un modelo estratégico-operativo específico para la acción del Banco en el País, o sea, no se observa una comprensión o descripción de los factores que determinan la organización y estructura del País y, consecuentemente, de las interrelaciones existentes entre los varios temas y sectores, de manera de definir las prioridades de acción para el Banco y operacionalizar su intento estratégico. Así, las líneas trazadas por las estrategias tienden a ser tan generales que podrían referirse a prácticamente cualquier país prestatario del Banco.
- Mientras que por un lado la programación del Banco presenta un buen diagnóstico de los desafíos enfrentados por el País, por otro lado la generalidad de las propuestas no ayuda al País a definir sus prioridades ni, por lo tanto, una nueva estrategia de desarrollo — consistente con una realidad en la cual los elementos que impulsaron la economía paraguaya en las décadas anteriores ya no están presentes — hechos que el propio País tenía dificultades en concretar. *En este sentido*, su relevancia pasa a ser cuestionada.
- Por otra parte, la programación del Banco en Paraguay parece no reconocer sus propias alertas y análisis. Aunque los documentos del Banco se refieran continuamente a los problemas de ejecución y de falta de recursos para la contrapartida nacional, en la práctica, las propuestas operativas de la década parecen ignorar que programas de financiamiento elevados requerirían mejoras significativas en la capacidad para ejecutar los proyectos y en la posición externa y fiscal del País, elementos que siguen siendo retos importantes tanto para el Banco como para Paraguay.
- Los programas de cooperaciones técnicas han sido, de manera general, coherentes con los préstamos propuestos; pero el carácter estratégico de las CTs se reduce a lo largo del tiempo en la medida que la disponibilidad de recursos no reembolsables disminuye, y los procesos de aprobación de CTs induce a la dispersión de la asistencia técnica.
- Solo en los últimos ciclos programáticos se percibe una preocupación mayor por parte del Banco en ubicar su acción en el contexto más general de la cooperación internacional.

C. La Acción del Banco en el País

Los años noventa presentan varios máximos históricos de la acción del Banco en Paraguay en lo que se refiere al: número de préstamos aprobados; volumen de recursos

asignados; y tamaño promedio y mediano de los préstamos. Se observa también un aumento de la dispersión de las acciones del Banco en un número creciente de sectores.¹ Estos resultados parecen explicarse más por una mayor demanda de recursos por parte de Paraguay frente a la contracción del ingreso, por la reducción en la participación de otros donantes, así como por los mandatos de la Octava Reposición, que por una visión de largo plazo de la interrelación Banco-País. Esa creciente participación del Banco en el País generó un importante y rápido aumento en el número de proyectos en ejecución y en la cartera del Banco.

Todos esos factores imponen presión al País y a la Representación, ya que no solo incrementan el volumen de operaciones, sino que diversifican la atención en varios sectores con características distintas (perdiéndose economías a escala), y en los cuales existe poca experiencia local. Dadas las limitaciones técnicas y de disponibilidad de recursos frecuentemente señaladas por el Banco, se cuestiona si la acción del Banco en Paraguay haya sido negativamente afectada, en particular debido a que los recursos asignados para la Oficina de País parecen no haber sido los ideales para hacer frente a la mayor cantidad de trabajo.

Los datos muestran, de manera consistente con el riesgo mencionado en párrafo anterior, que el ritmo de ejecución de la cartera ha disminuido a lo largo de la década. Se observa que los proyectos aprobados en años más recientes tienen un patrón de desembolso menos eficiente. Los problemas de ejecución de los proyectos se reflejan claramente en el sistema de alerta del Banco: 70% de los proyectos de la cartera actual de Paraguay han estado alguna vez en alerta. Llama particularmente la atención los largos periodos (de un año o más), en los cuales la casi totalidad de esos proyectos estuvieron en este sistema. En ese sentido, sorprende que periodos tan largos con dificultades de desembolso no se reflejen en la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo, y que, por lo tanto, no hubiera más que 3 proyectos clasificados como “problema”.²

D. Aspectos Cualitativos del Programa de País

En lo que se refiere a la programación, esta evaluación ha encontrado que, a pesar de percibirse un continuo esfuerzo por parte del Banco por mejorar el grado de evaluabilidad de su programación, todavía no se ha alcanzado una definición clara y cuantificable de los objetivos de la misma. Asimismo, también se hace difícil evaluar la programación del Banco a través de sus proyectos, ya que la mayoría de estos expresan sus objetivos de manera poco precisa y ambiciosa, sin proporcionar indicadores medibles y claros de resultados.

Se hace difícil evaluar la capacidad de la programación de prever los riesgos a los que estaba expuesta a partir de la información proporcionada por sus documentos de préstamo, sin embargo, debe mencionarse que durante la ejecución de la mayoría de los proyectos surgieron riesgos no identificados originalmente en el diseño. Por otro lado, se observa que la limitada capacidad técnica/institucional es el elemento de riesgo más frecuentemente mencionado en los proyectos de Paraguay. Dado que el Banco viene apuntando esa debilidad en sus documentos de programación a lo largo de todo el periodo, ese factor no debería ser considerado como un riesgo de los proyectos en

Paraguay, sino como un elemento concreto y esperado a ser incorporado en el diseño de las operaciones que se aprueban para el País.

Se ha encontrado también que los sistemas de monitoreo y supervisión presentan problemas de registro de actividades, particularmente hasta el año 2000, dificultando una apreciación más precisa de las acciones del Banco. Las supervisiones financieras externas muestran que, para el periodo para el cual existe información disponible (1998-2002), entre 50% y 83% de los proyectos obtuvieron clasificación “limpia”, sin embargo, en tres de esos cinco años (1998, 1999 y 2001), menos de la mitad de los recursos desembolsados por el Banco partieron de proyectos con clasificación “limpia”. Aunque seis proyectos presentaron problemas en sus evaluaciones financieras externas en todos o en varios de los años para los cuales hay información, los registros indican que el Banco parece no haber aumentado el esfuerzo de su supervisión sobre los mismos.

Se observa también que varias de las evaluaciones ex post programadas para realizarse durante el periodo no han empezado en los plazos requeridos, lo cual podría retrasar el proceso de incorporación de lecciones por aprender a las operaciones del Banco en el País..

E. Resultados del Programa del Banco

Aunque el Banco representa la principal fuente de financiamiento externo del País, el problema de atribución sigue existiendo. Más aún, la inadecuada definición de los objetivos de desarrollo en las sucesivas Estrategias de País, y la falta de líneas de base, indicadores y/o metas relacionadas a los resultados (“outcomes”) esperados de los proyectos, limita la capacidad de evaluar el impacto de la acción del Banco e impide distinguir la contribución marginal de sus operaciones. Así, esta evaluación no busca establecer una relación de causalidad directa entre la acción del Banco y los resultados de desarrollo obtenidos, sino más bien analizar cómo su programa ha interactuado con los hechos ocurridos en el País en el periodo analizado.

El continuo crecimiento de la cartera del Banco en el País, la falta de crecimiento de la economía, y las devaluaciones recientes de la moneda han elevado el stock de la deuda del País con la Institución, su principal acreedor externo, de 6% a 16% del PIB entre 1992 y 2002, e incrementado también el costo del servicio de esa deuda en casi 4 veces entre 1991 y 2003. Aunque la estructura del endeudamiento externo paraguayo se caracterice por ser de largo plazo y con tasas de interés relativamente bajas, el nivel del endeudamiento ha generado, en el corto plazo, una elevada carga fiscal e importantes retrasos en el pago del servicio de su deuda. En este contexto, existe la posibilidad de que el crecimiento reciente de la cartera del Banco en el País y en particular, por su naturaleza, la aprobación del préstamo de emergencia en 2003, vengán a aumentar, en los próximos años, el problema de liquidez hoy existente.

La falta de líneas de base, evaluaciones ex post, indicadores y/o metas relacionadas a los resultados (“outcomes”) esperados de los proyectos, así como la inadecuada definición de los objetivos de desarrollo en las sucesivas EPs, impiden distinguir la contribución marginal de las operaciones aprobadas por el Banco y dificultan la apreciación del

impacto de la acción del Banco en el País. No obstante, se destacan los siguientes puntos:

- En lo que se refiere a gobernabilidad, Paraguay enfrenta el desafío de largo plazo de mejorar la calidad y efectividad de sus instituciones gubernamentales y reducir el tamaño del sector informal. Sin embargo, el periodo analizado, y en particular los años post-1995, estuvieron caracterizados por un empeoramiento de los indicadores de gobernabilidad y por un aumento en la inestabilidad política. Luego de más de una década desde que fueran implantadas importantes reformas, el Estado paraguayo sigue presentando importantes limitaciones, que incluyen la escasa independencia entre sus tres poderes, su excesiva centralización, y el bajo nivel de participación y control de la ciudadanía respecto a la acción del mismo, resultando en graves problemas de corrupción. En lo que se refiere a la acción específica del Banco en las áreas en las cuales ha intervenido se observan avances parciales: en el ámbito fiscal, los resultados obtenidos fueron limitados, a la vez que los cambios más significativos impulsados por el Programa Sectorial de Inversiones (PSI) financiado por el Banco no se sostuvieron en el tiempo, a pesar de que el diagnóstico de la problemática y de las necesidades de reforma en varios sectores estratégicos definidos por el PSI fue fundamentalmente correcto. El PSI contribuyó, también, a apoyar un proceso de modernización institucional que se iniciaba en el País pero que todavía requiere consolidarse. A ese respecto, se observan los limitados avances obtenidos hasta el presente, y las dificultades de ejecución encontradas por el Banco en el área de modernización del Estado.
- El periodo de análisis se caracteriza por un importante deterioro de la economía y por varias crisis del sector financiero y, a pesar de que las estrategias aprobadas por el Banco durante el periodo resaltaban la necesidad de ajustes macroeconómicos y de fortalecimiento del sector financiero, el PSI (aprobado en 1992), fue la única operación financiada por el Banco directamente relacionada a estabilidad macroeconómica. Los avances obtenidos por el Programa han sido parciales. En términos generales no se ha logrado incrementar la eficiencia y la confiabilidad del sector financiero, y varios de los objetivos planteados por esta operación a principios de la década pasada siguen siendo hoy en día temas pendientes de reforma.
- Las inversiones del Banco en infraestructura han podido alcanzar sus principales metas físicas. En ese sentido, en lo que se refiere al sistema vial, se podría esperar resultados en términos de reducción de los costos de transporte, pero no se ha podido encontrar datos, en el Banco o en otras fuentes, para substanciar esa hipótesis. En el sector de energía se destaca el logro de una importante expansión de la cobertura eléctrica. Sin embargo, debe notarse que estas inversiones en infraestructura pueden estar comprometidas por los serios problemas de sostenibilidad existentes: relacionados a mantenimiento en el caso de transportes, y a la inadecuada estructura tarifaria en el caso de energía.
- La actuación del Banco en áreas claves, como el sector agropecuario, no es proporcional a la importancia económica y social que tiene el sector para el País, y viene reduciéndose a lo largo del tiempo. Por otro lado, la poca evidencia

disponible sugiere que, de manera general, el impacto de los proyectos agropecuarios financiados por el Banco en Paraguay ha sido limitado.

- Los resultados para Paraguay en cuanto a pobreza fueron también muy desalentadores. La incidencia de pobreza total aumentó cerca de 15% y la de extrema pobreza casi 20% entre 1995 y 2001. Aunque, la desigualdad aumentó ligeramente durante la década, la fuente principal del aumento de la pobreza fue la falta de crecimiento traducido en una reducción en los salarios reales y aumento de desempleo: dos terceras partes del aumento de pobreza entre 1995 y 2001 a nivel nacional se debió principalmente al decrecimiento económico.
- Las acciones de combate a pobreza del Banco han seguido, de manera general, la misma línea planteada por el País de un enfoque basado en la creación de capacidades, con menor énfasis y sin articulación con la creación de oportunidades. La principal excepción a ese último aspecto fue el importante avance obtenido en el sector de microempresas. El Banco ha tenido también una actuación destacada en el área de educación, donde ha jugado un importante papel con su liderazgo y contribuido a la expansión de la cobertura escolar, y a trasladar el foco de la reforma educativa hacia las escuelas. A pesar de que el desafío de mejorar los resultados de la educación escolar básica aún persiste, se observan otros logros importantes como las mejoras en las condiciones salariales de los docentes, en la provisión de insumos para el aprendizaje, en la infraestructura escolar, y en el promedio de años de estudio de la población paraguaya mayor de 25 años (pasando de 5,2 a 6,6 años). Esos logros contrastan con los problemas encontrados y los limitados resultados obtenidos en los sectores de vivienda y agua y saneamiento..
- La Administración del Banco ha recopilado información sobre el cumplimiento de las metas esperadas de las intervenciones del Banco (ver Recuadro A-9 en el Anexo 2). Esta información está basada en la matriz presentada en la Estrategia de País del año 2000. Son presentados 35 indicadores o metas para 20 áreas de intervención. De esos 35 indicadores, apenas 8 son relacionados a resultados de desarrollo (“outcomes”), y están distribuidos en 8 áreas de intervención, lo que significa que las otras 12 áreas no presentan indicadores que midan resultados de desarrollo. Según la matriz, 2 metas de desarrollo fueron alcanzadas (en las áreas de desarrollo de la infraestructura física y educación), 3 fueron parcialmente cumplidas (en las áreas de apoyo al poder ejecutivo, salud y nutrición, y agua potable y saneamiento), y una incumplida (en el área de diversificación de la base productiva y exportable). En 2 otros casos no había información disponible para determinarse el grado de cumplimiento de las metas de desarrollo. Las demás 27 metas se refieren productos (“outputs”). De esas 27 metas, 2 fueron cumplidas, 15 fueron parcialmente alcanzadas, y 9 fueron incumplidas. En resumen, y teniéndose en cuenta que la mayoría de los indicadores presentados se refieren a productos, la evaluación realizada muestra que se han alcanzado avances parciales en 51% de las metas.

F. Recomendaciones

Existe un reto primordial muy claro para el País: encontrar un modelo de desarrollo y crecimiento económico consistentes con el nuevo contexto interno (democrático), y externo (de mayor competitividad). Para que se pueda apoyar a Paraguay a alcanzar ese

objetivo, 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. Para eso, el Banco tendrá que articular un modelo estratégico-operativo específico para su acción en el País (algo que hasta ahora no se ha observado). Esta discusión es particularmente importante, ya que recae sobre el Banco el desafío de apoyar al País a encontrar una asignación eficiente de recursos entre los varios sectores de la economía hacia aquellos con mayor productividad.

Lo anterior se relaciona directamente con la necesidad de mirar de manera más estratégica al potencial generado por la integración de Paraguay al MERCOSUR, incorporando el tema de manera transversal en sus operaciones, dirigiendo inversiones y promoviendo políticas que visen la reconversión y modernización productiva del País, y la reducción del sector informal. De la misma manera, el Banco debería ajustar su acción en sectores claves como el agropecuario.

En lo que se refiere al tema de fortalecimiento institucional y gobernabilidad, cabe al Banco revisar su estrategia de acción a través de intervenciones aisladas y desarrollar e implementar un plan integrado de fortalecimiento de la capacidad institucional del País. Ese proceso implicaría trabajar con el Gobierno en desarrollar un plan de carrera profesional para el servidor público, y encontrar instrumentos similares y sustitutos a programas exitosos como el PIMA (Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada). El problema de la gobernabilidad ha sido, y debe seguir siendo, una cuestión prioritaria para el Banco en Paraguay.

Desde un punto de vista programático, el Banco debería mejorar su tratamiento de los riesgos a los que está expuesta su programación, expresando estos de manera precisa y transparente, y entendiendo que muchos de los “riesgos” expuestos hasta ahora (e.g. limitaciones de la capacidad institucional), son en realidad una constante, sobre la que el Banco debería actuar.

Existe, también, 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 (particularmente de resultados), de metas y de líneas de base — lo que permitiría no solo obtener lecciones aprendidas para el futuro, sino también debería mejorar la eficiencia de la programación, ya que sería resultado de un esfuerzo de concebir un plan de acción con mayor claridad en las metas y relacionando las sinergias y externalidades de los distintos componentes.

Así la acción futura del Banco requiere: a) una definición más clara de las prioridades de su programación; b) una acción más focalizada en áreas con impactos significativos sobre el crecimiento económico; y c) una evaluación más detallada del impacto de su acción sobre el nivel y servicio de endeudamiento externo del País en el corto, mediano y largo plazos.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Este informe presenta la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el Programa del Banco en Paraguay durante el periodo 1991-2002. El informe busca presentar a los directores del Banco los resultados alcanzados por la Institución en el país y recoger enseñanzas para contribuir a que el Banco pueda aumentar la efectividad de sus acciones en el futuro.
- 1.2 El Banco es el principal acreedor externo de Paraguay, con una relativamente baja presencia de otros organismos internacionales, lo que junto con un acompañamiento permanente al País, le ha otorgado al Banco una gran capacidad de diálogo.
- 1.3 La recién recuperada democratización, y por lo tanto la embrionaria estructura institucional del País, se suman a los conocidos problemas de gobernabilidad y los de una economía pequeña próxima a dos grandes vecinos, para hacer que Paraguay represente simultáneamente una oportunidad y una responsabilidad única para una institución de desarrollo como el Banco, cuya acción tendría el potencial de impactar de manera no trivial sobre el País y el bienestar de su población. Es con esta visión que se condujo la presente evaluación.
- 1.4 El próximo capítulo hace un análisis del escenario en el cual el programa del Banco fue concebido y ejecutado y presenta los principales temas de la economía paraguaya en el periodo, de manera que sirvan como marco de referencia para todo el informe. El Capítulo III presenta las conclusiones de la evaluación respecto al proceso de programación del Banco en Paraguay. En particular se examinan los aspectos relacionados con la relevancia (¿abordó el programa los principales desafíos de desarrollo que enfrenta el país?); la consistencia (¿existen contradicciones entre los varios ciclos programáticos a lo largo del tiempo?); y la coherencia (¿integró el programa la totalidad de los instrumentos del Banco y coordinó sus acciones con las de otros agentes?) del programa. El Capítulo IV examina la acción del Banco en Paraguay y busca evaluar como esa actuación se relaciona con los objetivos definidos por la programación del Banco y cuan eficientemente se han preparado e implementado los productos acordados con el País. Al introducir algunos elementos cualitativos del programa del Banco en Paraguay, el Capítulo V complementa el análisis presentado en los dos capítulos inmediatamente anteriores. El Capítulo VI describe los principales resultados generados por el programa financiado e implementado por el Banco en Paraguay, básicamente el capítulo busca contestar la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido los resultados en términos de desarrollo impulsados por el Programa del Banco en el País durante la última década? Finalmente el Capítulo VII presenta las principales conclusiones del informe y las recomendaciones más relevantes para la acción futura del Banco en el País.

II. EL CONTEXTO DEL PAÍS

2.1 La finalidad de este capítulo es describir y analizar el escenario en el cual el programa del Banco fue concebido y ejecutado. En ese sentido, ese capítulo no intenta relacionar el desempeño económico del País con la acción del Banco, pero si presentar los principales temas de la economía paraguaya en el periodo, de manera que sirvan como marco de referencia para todo el informe.

A. Crecimiento y Contexto Económico

2.2 La economía paraguaya ha sido tradicionalmente muy abierta, con una fuerte preponderancia de la producción de productos agrícolas, y con una endeble base de capital, tanto físico y financiero, así como humano.³

2.3 El País no ha podido consolidar un ritmo de crecimiento estable y sostenido a lo largo de las últimas décadas. En particular, desde la conclusión del “boom” generado por la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, y de la reducción de la expansión de la frontera agrícola desde finales de la década de los setenta, el País no ha logrado consensuar un modelo de crecimiento económico que, sobre bases sólidas, permita avances sostenidos en el proceso de desarrollo económico (ver Gráfico A-2.1 en el Anexo 1).

2.4 De manera general, el periodo que abarca esta evaluación (1991 a 2002), ha sido caracterizado por un desempeño de la economía paraguaya incapaz de generar tasas de crecimiento económico lo suficientemente altas para hacer frente al rápido crecimiento de su población.⁴ De todos modos, dicho periodo puede dividirse en dos etapas distintas:

- el periodo 1991-1995, que presenta una tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita baja (aunque positiva), y un nivel de desocupación relativamente estable;⁵
- el periodo 1996-2002, que puede ser caracterizado como el de peor desempeño de toda la historia económica reciente de Paraguay, presentando no solo el más largo periodo de caída del PIB per cápita en más de cincuenta años, sino también una tendencia a la baja del ingreso por habitante que se extiende hasta 2002 (ver Gráfico A-2.2 en el Anexo 1), lo cual se refleja en un aumento de la pobreza, y del desempleo a partir de 1997.^{6,7}

2.5 Los cambios político-institucionales y económicos implementados en el comienzo de los años noventa buscaban reinsertar Paraguay en el escenario mundial, del cual el País se había aislado durante la dictadura del General Stroessner. Así, no sorprende que, desde un punto de vista de la política económica, la década del noventa empieza con un intento de cambio que reflejaba las visiones del periodo, e incluían la desregulación de algunos sectores de la economía, como por ejemplo, los sectores financiero y comercial, la reforma tributaria, y acciones privatizadoras en algunas empresas y bancos del Estado.

- 2.6 De hecho, luego de un periodo de importante represión financiera, las reformas de comienzo de la década dieron un gran vuelco a la política financiera y comercial del País, a través de la liberalización de tasas de interés y la unificación del régimen cambiario.⁸ La desregulación del sector financiero generó, por un lado, un incipiente auge y expansión del crédito que facilitó el rápido aumento del consumo privado. Por otro lado, las reformas comerciales, la existencia de un régimen de excepciones arancelarias dentro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la sobrevaluación real del guaraní, y la escasa disponibilidad de controles aduaneros en las fronteras con países vecinos contribuyeron al incremento de la demanda externa de productos importados en el mercado local (turismo de compra en ciudades fronterizas o triangulación comercial).^{9, 10} Esos factores, más la expansión del gasto público y la relativa estabilidad de la inversión hasta 1995, explican el crecimiento observado durante la primera mitad de la década.
- 2.7 Por otro lado, los factores que explican el deterioro de la economía durante la segunda mitad de la década fueron diversos y respondieron tanto a causas internas como externas. En el contexto interno se observa que, a pesar de sus resultados positivos en el corto plazo, las reformas en general no se sostuvieron y pudieron haberse cometido errores en la secuencia de las mismas. La liberalización financiera y comercial, por ejemplo, estuvo asociada a la proliferación de emprendimientos de corto plazo, muchas veces llevados a cabo al margen del control del Estado, que luego dieron origen a sucesivas crisis financieras, en el marco de una capacidad de regulación limitada.
- 2.8 De hecho, ni la liberalización financiera, ni el contexto internacional favorable, tuvieron un impacto significativo en cuanto a incrementos en la eficiencia y la confiabilidad del sistema financiero. A partir de 1995 el País experimenta una serie de crisis e intervenciones en el sistema financiero que llevan al cierre de algunos de los principales bancos locales, uno de los dos bancos estatales (Banco Nacional de Trabajadores), y a sociedades de ahorro y préstamos para la vivienda (ver Recuadro A-1 en el Anexo 2).
- 2.9 Las consecuencias más directas de las crisis financieras fueron la elevación de las tasas de interés y la disminución de la oferta de crédito a los sectores productivos del País,¹¹ resultando en una disminución acelerada de la inversión privada. A la caída de la inversión privada debe sumarse también, el estancamiento de la inversión pública promovida por el control del déficit fiscal vía contracción de los gastos de capital.¹²
- 2.10 Por tener una economía abierta y pequeña, Paraguay depende fuertemente de la evolución del sector externo,¹³ que a partir de 1995 tampoco fue favorable, reforzando así la tendencia a la baja de la actividad económica. En primer lugar, ocurre una desaceleración de la triangulación comercial.¹⁴ En segundo lugar, hubo una caída en los términos de intercambio a partir de 1997 — motivada por la reducción de los precios internacionales de la soja y del algodón — a lo cual debe sumarse el aumento del precio del petróleo, la reducción de las exportaciones ocasionada por la devaluación del Brasil en 1999, y el efecto de la crisis (seguida por devaluación) en Argentina a partir de 2001.

- 2.11 La inserción de Paraguay en el MERCOSUR, ocurrida entre 1990 y 1991, fue incuestionablemente el evento relacionado al sector externo más importante de la década.¹⁵ Sin embargo, esa inserción trajo también grandes desafíos para el País. Por un lado, la falta de tradición y capacidad técnica en las negociaciones comerciales internacionales han sido una barrera que impidió una participación más activa del País así como una definición más clara de su estrategia comercial. Esos problemas fueron particularmente importantes en función de las grandes asimetrías existentes entre Paraguay y los demás socios, así como en función de las características del sector externo paraguayo — dependencia de la exportación de materia primas y de la triangulación comercial — poco adecuadas al proceso de integración. Por otro lado, las complementariedades existentes entre los países de la región, en términos de ventajas comparativas, otorgan a Paraguay la chance (todavía no explotada plenamente) de desarrollar una estrategia alternativa de industrialización, y por lo tanto de desarrollo económico, insertada en las cadenas de producción y exportación regional, abriendo así nuevos mercados para los productos nacionales.¹⁶
- 2.12 En síntesis, se puede argüir que durante el segundo quinquenio de los noventa la estructura de la oferta agregada no cambió, y la esperada reconversión productiva del País no solo no se consolidó, sino que pareciera que la economía Paraguaya experimentó en los últimos años una involución hacia una estructura tradicional, con predominancia del sector agrícola y una disminución de la actividad industrial, acompañadas por una significativa caída de la actividad comercial y financiera.¹⁷ Un indicador global de la pobre “performance” económica que se observó durante ese periodo es la productividad total de los factores (PTF), que mostró una tendencia crecientemente negativa.

B. El Sector Público

- 2.13 El comportamiento del sector público también ayuda a explicar las diferencias de desempeño observadas en la economía a lo largo del periodo de análisis. Durante la década de los noventa, el tamaño del sector público, a juzgar por sus ingresos, representó en promedio alrededor de un tercio del producto bruto interno, y se mantuvo sin grandes oscilaciones, aunque con una leve tendencia a la alza.
- 2.14 Los ingresos tributarios, recaudados casi exclusivamente por el gobierno central,¹⁸ fueron inferiores al 10% del PIB para el promedio del periodo 1990-2002 (ver también el Gráfico A-2.3 en el Anexo 1 y el Recuadro A-2 en el Anexo 2). Por su parte, los ingresos no-tributarios tuvieron una participación promedio del 20% del producto a lo largo del periodo 1990-2002, siendo así la principal fuente de financiamiento del sector público consolidado. En particular, los ingresos provenientes de los royalties que recibe Paraguay de Itaipú y Yacyretá representaron una parte importante del ingreso de la Administración Central: en promedio, aproximadamente 19% del ingreso corriente del periodo 1991-2002.
- 2.15 Por el lado de los gastos del sector público, se observó una tendencia creciente de los mismos como porcentaje del PIB a lo largo del periodo 1990-2002.¹⁹ Ese aumento se explica en gran medida por el crecimiento de gastos corrientes rígidos a

la baja como ser los correspondientes a sueldos y salarios, y jubilaciones y pensiones, y por el incremento de los pagos del servicio de la deuda pública.²⁰ Así, como se puede observar en el Gráfico A-2.4 en el Anexo 1, los gastos corrientes aumentaron en forma pronunciada,²¹ a la vez que se registra una caída relativa en los gastos de capital, haciendo, por lo tanto, que el ajuste fiscal se haga a expensas de los últimos.

- 2.16 En términos generales, y sobre todo si se compara con estándares de otras economías en desarrollo, la situación financiera del gobierno Paraguayo se mantuvo sin grandes desequilibrios hasta 1999 cuando empieza a revertirse hasta alcanzar un déficit de 1,8% del PIB en 2002. Aún cuando parte del deterioro se debió a factores cíclicos — débil crecimiento del producto y reducción del comercio que se tradujo en una menor recaudación impositiva en los años 1999 y 2000 — los problemas fiscales y financieros fueron agudizándose como consecuencia de las ya discutidas presiones sobre los ingresos y gastos corrientes del gobierno.
- 2.17 En particular, cabe destacar los problemas de financiamiento inherentes al sistema de seguridad social de Paraguay, donde el desbalance de una de sus principales entidades, la Caja Fiscal, se identifica como el problema financiero de mayor magnitud dentro de la estructura del sector público en los últimos años (ver Gráfico A-2.5 en el Anexo 1).²²

C. La Deuda Pública

- 2.18 El comportamiento del saldo de la deuda externa refleja claramente el paulatino deterioro de las condiciones fiscales analizadas en la sección anterior. Considerando el saldo de la deuda externa como porcentaje del PIB, se puede observar una importante disminución hasta el año 1996, cuando este llega al 14,5%. Sin embargo en los años subsiguientes la deuda empieza a incrementarse significativamente hasta casi triplicar esa proporción, llegando a aproximadamente 41% del PIB a fines del año 2002 (ver Gráfico A-2.6 en el Anexo 1). Esta situación se explica en parte por el deterioro significativo de la moneda local frente al dólar y por la agudización de la recesión económica, pero también por el uso no siempre adecuado del endeudamiento como fuente de recursos para hacer frente a las crecientes demandas sociales en un escenario de deterioro fiscal. El gráfico muestra también que la tendencia de evolución de la deuda externa medida en dólares es similar: se observa una reducción de US\$1.670 millones a US\$1.240 millones entre 1990 y 1994, y una elevación significativa en los años siguientes, particularmente a partir de 1999, para llegar a poco más de US\$2.280 millones en el 2002.²³
- 2.19 De acuerdo a datos vigentes a junio de 2003, el BID figuraba como el principal acreedor externo de Paraguay (siendo la contraparte de 39% del endeudamiento externo total del País), seguido por los organismos financieros (oficiales y privados) de Taipei China²⁴ (24% de la deuda total), por el “Japan Bank for International Cooperation” (JBIC, 14%), y por el Banco Mundial (11%).

2.20 La relación entre las tasas de crecimiento de la formación interna bruta de capital, pública y privada, y la evolución de la fuente de financiamiento público, medida como el endeudamiento interno y externo, sugiere que parte importante de los recursos del endeudamiento pudieron haber sido destinados al pago de gastos corrientes: las variaciones positivas en el crecimiento de la deuda pública observadas a partir de 1998 no se reflejan en la inversión pública, restringiendo además las chances de crecimiento de la inversión privada (ver Gráfico A-2.7 en el Anexo 1). Debe mencionarse que por Ley los recursos del endeudamiento deberían destinarse al financiamiento de los gastos de capital. Conclusiones similares se obtienen al comparar la evolución del endeudamiento público antes mencionada, con los datos reportados en los Informes Financieros del Ministerio de Hacienda: las tasas de crecimiento de la deuda han sido superiores a las tasas de crecimiento de los Gastos de Capital, incluido la Inversión Física. La hipótesis de que el endeudamiento externo se haya utilizado como instrumento de financiación del gasto corriente parece ser corroborada también cuando se examina la correlación entre varios conceptos agregados de gasto y los desembolsos brutos (acumulados en cada año) realizados por el Banco mediante operaciones de préstamos a lo largo de la década.²⁵

D. Gobernabilidad

- 2.21 Paraguay terminó en el año 1989 con una dictadura que había durado 35 años. En 1992 se aprobó una nueva Constitución, inaugurando una nueva etapa institucional inspirada en un marco democrático. Aunque varios cambios importantes acompañaron al nuevo entorno constitucional, como la implementación de un nuevo esquema tributario; la designación de una nueva Corte Suprema de Justicia; y el comienzo de una descentralización política y económica del país, las transformaciones institucionales no han sido completas: la estructura de poder de los partidos políticos se ha mantenido, así como se mantuvieron prácticas ineficientes y de carácter selectivo, que favorecían a grupos privilegiados de la sociedad. Un estudio del Banco Mundial,²⁶ alertaba a mediados de la década sobre la continuada ineficacia, ineficiencia y falta de transparencia del sector público, así como para las debilidades existentes en el marco institucional que regula la interacción entre los tres poderes de Gobierno y la Contraloría de la República.
- 2.22 Las crisis políticas y las amenazas a la democracia siguieron ocurriendo durante los años 90, como por ejemplo la amenaza de golpe del General Oviedo en 1996 y el magnicidio del Vicepresidente Argaña seguido por la destitución y juicio político del entonces Presidente Cubas en 1999.
- 2.23 Un corolario de la “falla” del Estado en Paraguay durante los años noventa fue la propagación de la actividad informal, que afectó a prácticamente toda la economía. El Banco Mundial realizó una estimación del tamaño de la actividad informal en el país a finales de los noventa, donde se señala que en ese entonces el producto bruto sólo mediría un 60% de la actividad económica total del país, mientras que el 40% restante correspondería a actividades de índole informal.²⁷

2.24 La corrupción y los problemas de gobernabilidad implican altos costos de transacción, reducción de la eficiencia, eficacia, y falta de recursos para inversión y provisión de servicios básicos por parte del sector público; creando de esta manera un desestímulo a la inversión privada (local o extranjera) y, por lo tanto reduciendo las chances de crecimiento económico del País.²⁸ Sin embargo, las actividades del mercado paralelo han generado un importante volumen de ingresos en Paraguay que no hubiesen existido de otra manera, inclusive para segmentos más pobres de la población, situación que se mantiene vigente en la actualidad. En ese sentido, la deseada reducción de las actividades ilegales en el País — si se pretende alcanzar un proceso de crecimiento sostenido — implicaría costos económicos y sociales que deberían ser considerados e incorporados a un modelo de transición y compensación.²⁹

E. Pobreza y el Sector Social

2.25 Se estima que la población paraguaya es de aproximadamente 5,5 millones de personas, con una proporción importante de ellas (45%) viviendo en las zonas rurales del País. Esa característica, junto al hecho de que Paraguay es uno de los países más pobres de la región,³⁰ y con una de las peores distribuciones del ingreso, llevan a que el problema de la pobreza en Paraguay sea en gran medida rural: 56% de los pobres y 76% de las personas en pobreza extrema viven en las zonas rurales, mientras que para la población como un todo esos guarismos son aproximadamente 34% y 15%, respectivamente.³¹

2.26 La Tabla A-2.2 en el Anexo 1 muestra que el ingreso per cápita de Paraguay es equivalente a poco menos de la mitad del promedio de América Latina y el Caribe y, de manera general, bastante más concentrado que el de los países similares de la región. La tabla muestra también, que a pesar de esos condicionantes, los indicadores sociales de Paraguay tienden a ser superiores a los esperados, en particular si comparan con aquellos correspondientes a los países similares de origen latino, y al promedio de la región. La explicación de este fenómeno tiene que ver, en parte, con la ventaja paraguaya de contar con una población reducida y concentrada en un área limitada, lo cual reduce los costos de la política social.³²

2.27 Las características rurales de la pobreza en Paraguay hacen que los problemas sociales del País durante los años noventa hayan estado fuertemente enraizados en la evolución del sector agrícola y en los cambios demográficos allí generados. Hasta principios de los años 80, los procesos migratorios en el Paraguay se daban fundamentalmente entre áreas rurales, debido al predominio de la agricultura dentro de la economía, y a la expansión de la frontera agrícola a partir de los años 70. Se generó entonces un proceso de colonización de nuevas tierras agrícolas que incrementó la demanda de inversiones públicas para la provisión de servicios sociales en el área rural. Sin embargo, el déficit de servicios públicos y la caída en los niveles de ingreso en las áreas rurales durante la primera mitad de la década de los 80, particularmente en el caso de pequeños productores, provocó un cambio en los patrones de migración, incrementándose de manera significativa y continua la migración desde las áreas rurales hacia los centros urbanos, en especial Asunción.

Estos cambios demográficos se tradujeron en un incremento del sector informal y generaron fuertes presiones sobre la oferta de servicios básicos en el sector urbano. Por otro lado, el derrocamiento del régimen militar, y el consiguiente incremento en la capacidad de la sociedad para expresar sus demandas, así como el rápido crecimiento poblacional de Paraguay presionaron aún más la oferta de servicios públicos.

- 2.28 Así, la inversión pública en los sectores sociales se incrementa sustancialmente durante la última década, en particular la inversión en el sector educación.³³ En particular, el flujo de financiamiento externo de inversiones en infraestructura social representó un apoyo determinante a la expansión de los servicios públicos en Paraguay, pero también ha generado presiones considerables en gastos corrientes adicionales. Adicionalmente, Paraguay ha enfrentando desde entonces un problema de déficit en términos de los recursos humanos necesarios para operar el incremento de la capacidad instalada para la provisión de servicios públicos.
- 2.29 El importante aumento de las inversiones en el sector educación refleja el reconocimiento por parte del País de la necesidad de mejorar la calidad de su capital humano.³⁴ En la realidad, la percepción de la importancia de la educación para el futuro de las personas y del País ha contagiado la sociedad paraguaya en la última década, y el sector ha asumido el liderazgo entre las áreas sociales en términos de dinamismo y de consistencia de propuestas de reformas.

III. LA PROGRAMACIÓN

- 3.1 El propósito de este capítulo es presentar las conclusiones de la evaluación del proceso de programación del Banco en Paraguay. En particular se examinan los aspectos relacionados con la relevancia, la consistencia y la coherencia del programa.³⁵
- 3.2 Los propósitos específicos del programa de país están expresados en los documentos de Estrategia de País (EP), que se basan en acuerdos consensuados entre el Banco y el país con respecto a las metas estratégicas y al programa crediticio contemplado, y por lo tanto son los grandes marcos de referencia de la programación del Banco en el País, y definen los ciclos programáticos de la institución con relación a sus países miembros. Sin embargo, las EP forman parte de un *proceso de programación* más amplio en el cual se incluyen otros instrumentos que apuntan a incorporar un aspecto dinámico y buscan reconfirmar las prioridades definidas por las EP.^{36,37}
- 3.3 El periodo cubierto por esta evaluación abarca cuatro ciclos de programación: 1991-1993,³⁸ 1994-1997,³⁹ 1998-2000,⁴⁰ y 2000-2003.⁴¹ Desde 1991 hasta 2003 hubo también cuatro gobiernos: Rodríguez (1989-1993), Wasmosy (1993-1998), Cubas (1998-1999), y Macchi (1999-2003).

A. Aspectos Relacionados a la Consistencia y Relevancia de la Programación

- 3.4 De manera general, se puede decir que hubo, a lo largo del periodo de análisis de ese informe, una mejora sustantiva en la calidad de los documentos de programación, en particular aquellos referentes a los ciclos programáticos 1998-2000 y 2000-2003. A continuación se describen varios aspectos generales de la programación del Banco en Paraguay.
- 3.5 Diagnóstico. Se puede decir que, de manera general, los análisis diagnósticos producidos por los documentos de programación identifican cuatro grandes temas: equilibrio macroeconómico, eficiencia del sector productivo y su relación con el contexto de integración, modernización del Estado, y desarrollo social. Como se ha visto en el capítulo anterior, esos temas reflejan las necesidades del País, y son consistentes entre sí y coherentes con los programas de Gobierno, y, *en este sentido*, son relevantes. La principal deficiencia en el diagnóstico de las EPs se refiere al análisis del contexto político-institucional o de economía política del País. Las dos primeras EPs no discuten las implicaciones del término de los 35 años de dictadura del General Stroessner; por la promulgación de una nueva Constitución (en 1992); por la elección, en 1993, de un gobierno civil después de casi 40 años, y de un Congreso de oposición (ambos en 1993).⁴² En el último ciclo de programación (2000-2003), se observa una situación interesante y, hasta punto contradictoria: mientras la EP asumía una posición cautelosa frente al difícil contexto político y económico por el cual pasaba el País,^{43, 44} la Misión de Programación que visita el País en julio de 2000 termina por definir el plan operativo más ambicioso de la historia del Banco con el País: 26 proyectos en apenas 3 años (2000-2002).⁴⁵ Aunque la reducción en la presencia de otros

- donantes ocurrida a fines de los 90 pudiera ser el motivo para el crecimiento de la presencia del Banco en Paraguay (ver párrafo 3.18), ese argumento nunca es presentado por la programación.
- 3.6 Objetivos y evaluación de los resultados esperados. La programación del Banco tiende a hacer un buen diagnóstico de los desafíos económicos enfrentados por el País, sin embargo, los objetivos de desarrollo trazados por las estrategias tienden a ser tan generales que podrían referirse a prácticamente cualquier país prestatario del Banco. Estas generalidades no ayudan al País a definir una nueva estrategia de desarrollo consistente con una realidad en la cual los elementos que impulsaron la economía paraguaya en las décadas anteriores ya no están presentes. La incapacidad del Banco en definir un modelo estratégico-operativo específico para su acción en el País afecta negativamente la relevancia de su programación: *en este sentido*, su relevancia puede ser cuestionada.⁴⁶
- 3.7 Las EPs de 1998 y 2000 son las únicas en relacionar los objetivos del ciclo programático, las áreas estratégicas, la cartera en ejecución, el programa operativo (financiero y no financiero), así como las acciones del Gobierno y de otros donantes, y finalmente los resultados esperados.⁴⁷ Sin embargo, ni siempre los resultados esperados son presentados de manera que puedan ser evaluados, ni tampoco se presentan líneas de base, o indicadores y metas mensurables.⁴⁸
- 3.8 Así, la evaluación de los resultados obtenidos por la acción del Banco en ciclos programáticos anteriores es, cuando presente, muy limitada. Las dos primeras EPs no hacen un análisis de resultados, y se limitan al examen de la ejecución de la cartera del Banco. Las EPs de 1998 y 2000, si presentan alguna discusión de la acción del Banco en periodos anteriores. Sin embargo, la EP de 1998 presenta apenas una descripción de los objetivos generales de la acción del Banco, mientras la EP de 2000 tiende a referirse a los alcances obtenidos por la acción del Banco en términos de productos y no de resultados, y no utiliza la información presentada en la matriz de correspondencias y acciones presentada en el Anexo III-2 de la EP de 1998 para evaluar la acción del Banco en el periodo programático anterior. Finalmente, las dos EPs no presentan metas o resultados cuantitativos.⁴⁹
- 3.9 En función de esas limitaciones, OVE se ve obligada a mirar hacia las aprobaciones de las operaciones propuestas en los documentos de programación como “proxy” al cumplimiento de los intentos de la programación del Banco en el País (ver también Tablas A-3.1 a A-3.8 en el Anexo 1).⁵⁰ A ese respecto, lo que se observa en general es que la capacidad de anticipar proyectos que sean efectivamente aprobados se ha limitado, en general, a aquellos casos en los cuales el proceso de preparación se encuentra relativamente adelantado. En ese sentido, las EPs se parecen más a documentos de formalización/racionalización de una estructura operativa ya definida, que instrumentos para la definición de una línea programática estratégica (para una discusión más detallada de cada uno de los ciclos de programación ver los Recuadros A-3, A-4, A-5 y A-6 en el Anexo 2):
- de los 9 proyectos aprobados durante el primer ciclo programático, 7 fueron anticipados en la EP, siendo que 4 de esos 7 proyectos ya tenían Perfil II, y

2 ya tenían Perfil I antes de la aprobación de la EP. Los dos proyectos no previstos por la programación y aprobados durante el periodo (PR-0003, Sectorial de Inversiones; y PR-0024, Fortalecimiento Municipal), fueron los únicos a estar relacionados con la primera área prioritaria definida por la EP de 1991 (apoyo a los programas de reestructuración de los sectores públicos y financiero).

- la EP de 1994 anticipa 7 de los 8 proyectos aprobados en el periodo, mientras los otros 4 proyectos previstos no terminan en aprobación. El proyecto aprobado y no anticipado por la EP (PR-0094, Microempresas II, aprobado en 1997) no aparece en las listas de las misiones anteriores o posteriores a la EP ni tampoco en la de la Estrategia anterior y no se insiere en las áreas estratégicas definidas por la EP: a) desarrollo de los sectores sociales; b) modernización de los sectores productivos; y c) fortalecimiento institucional y modernización del Estado.
- durante el periodo 1998-2000 fueron aprobadas 9 operaciones. La EP anticipa apenas 5 de esos proyectos, de los cuales 2 ya tenían Perfil II y 3 Perfil I aprobados al momento de su aprobación. Con relación a los 4 proyectos no anticipados por la EP pero aprobados durante el periodo vale la pena mencionar: a) como era de esperar por su propia naturaleza, el proyecto PR-0112 (Emergencia Fenómeno el Niño) no es mencionado en ninguna lista anterior; b) el proyecto PR-0115 (Fortalecimiento y Modernización de la Administración) surge durante la Misión de Programación de marzo de 1999; c) el proyecto PR-0116 (Sistema Nacional Ambiental) venía siendo mencionado en todas las listas de programación del Banco desde la EP del 1991 hasta la Misión de Programación de febrero de 1996, para resurgir otra vez más durante la Misión de marzo de 1999; y d) el proyecto PR-0130 (Apoyo a la Implementación del Censo) solo aparece en la EP del 2000 (cuando ya tenía Perfil II aprobado).
- 15 de los 26 proyectos previstos por la EP de 2000 no fueron aprobados, y todos los 11 proyectos aprobados durante el ciclo programático fueron anticipados por la EP. Sin embargo, debe notarse que de esos 11 proyectos: 3 ya habían sido aprobados antes de la EP; 3 otros ya tenían Perfil II aprobados antes de la EP; un proyecto para apoyar el sistema ambiental nacional (PR-0116) ya venía siendo propuesto por el Banco desde la EP de 1991; el proyecto para pequeñas y medianas empresas (PR-0100) venía siendo mencionado en los informes de misiones de programación desde 1996 (y por lo tanto estaba programado en la EP de 1998);⁵¹ y un proyecto de educación preescolar venía siendo planteado en misiones de programación desde 1997 (y por lo tanto también estaba programado en la EP de 1998).

3.10 Supuestos y riesgos. La programación del Banco en Paraguay parece no reconocer sus propios alertas y análisis. A pesar del alerta hecho ya en 1994 de que el Banco debería *“asegurarse que los futuros programas de préstamo junto con los de la cartera actual, no excedan la capacidad institucional del país”*,⁵² el número de proyectos propuestos en los varios ciclos de programación fue sobrestimando

crecientemente la capacidad técnica, institucional y financiera existente en Paraguay.

- 3.11 En términos de montos, los valores propuestos fueron irrealistas, dado el contexto económico de la década, la capacidad de absorción y la exposición del Banco en el País. La misma EP de 1994 ya mostraba preocupación: *“el alto porcentaje que representaría la participación del Banco en el total de la deuda externa de largo plazo, en el total de la deuda multilateral y como porcentaje del total del servicio de la deuda externa, hace necesario que en el futuro se tenga en cuenta que el crecimiento de estas relaciones aumenta en forma importante la exposición del Banco en país. (...) Por lo tanto, los montos de aprobación estimados para el periodo deben ser cuidadosamente analizados en cada año”* (CP-608 Rev., párrafo 4.47). Así, aunque la participación de Paraguay en la cartera del Banco y el servicio de la deuda del BID con respecto a las exportaciones estén bastante por debajo de los límites recomendados por el Banco, los *“indicadores del servicio de la deuda del BID y servicio de la deuda multilateral respecto al total del servicio de la deuda, mostrarían niveles mayores a los recomendados, reflejando la importancia que tradicionalmente ha tenido el financiamiento del BID en el total del financiamiento externo”* (GN-2118-1, párrafo 2.95).
- 3.12 Por lo tanto, aunque los documentos del Banco se refieran continuamente a los problemas de ejecución y de falta de recursos para la contrapartida nacional, en la práctica, las propuestas operativas de la década parecen ignorar que programas de financiamiento elevados requerirían mejoras significativas en la capacidad para ejecutar los proyectos y en la posición externa y fiscal del País, elementos que siguen siendo retos importantes tanto para el Banco como para Paraguay.

B. Aspectos Relacionados con la Coherencia de la Programación

- 3.13 Las debilidades técnicas e institucionales de Paraguay sugieren que el Banco podría haber hecho uso de las cooperaciones técnicas (CTs) y de estudios económicos y sectoriales como instrumentos estratégicos de su acción en el País, apoyando la identificación, definición y preparación de proyectos, y apoyando la mejora de la capacidad institucional. En ese sentido dicha cuestión evaluativa puede ser dividida en dos preguntas relacionadas: a) ¿es la programación de CTs y estudios coherente con el programa operativo del Banco en el País? y b) ¿hay evidencia de que la programación del Banco utilizó estos instrumentos de manera estratégica en Paraguay?
- 3.14 Lo que se observa es que de manera general existe coherencia entre las propuestas de CTs y el programa operativo. Sin embargo, debe notarse que solamente en las dos últimas EPs se hace un esfuerzo por mostrar las interrelaciones entre las CTs y los estudios económicos y sectoriales y los proyectos propuestos para el País. Se observa que si bien el número de CTs propuesto aumenta de manera importante a lo largo del tiempo, aumenta también la dispersión de las propuestas. Así, aunque exista coherencia temática, la dispersión de propuestas lleva, por un lado a una menor correlación entre CTs y préstamos, y por otro a una disminución de su impacto estratégico, lo que parece haber sido compensado (desde un punto de vista

- de intención) con la definición, en los dos últimos ciclos de programación, de estudios económicos y sectoriales de características más estratégicas.⁵³
- 3.15 Aunque el Banco no haya aprobado ninguna operación para el sector privado, debe notarse que el Banco preparó en 1997 el documento “Lineamientos de Estrategia para el Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas”, donde se establecen los elementos para apoyar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Paraguay, y define la base conceptual para el desarrollo del PR-0100.
- 3.16 Otro aspecto relacionado con la coherencia de la programación se refiere a la relación hecha en las diferentes EPs entre el programa operativo del Banco y los principales donantes multilaterales y bilaterales. Las EPs para los dos primeros ciclos de programación presentan apenas un listado y/o descripción general de las áreas en las cuales los demás donantes están operando. Las estrategias de 1998 y 2000, por su vez, ya presentan un análisis de la participación de las demás instituciones en Paraguay y su relación/coordinación con las acciones financiadas por el Banco.
- 3.17 Sin embargo, debe destacarse que la programación del Banco no hace referencia a la reducción de la participación de dos de los más importantes donantes presentes en Paraguay: Japón y el Banco Mundial.⁵⁴ La reducción de la presencia de Japón fue justificada a OVE por la no priorización de los proyectos financiados por la cooperación japonesa, tanto en lo referido a la propia ejecución, como a la implementación de políticas recomendadas.
- 3.18 El Banco Mundial, a su vez, decide no aprobar nuevos proyectos para Paraguay a partir de 1997 en función del no-mejoramiento en la “performance” de su cartera y por la considerada insatisfactoria gestión, por parte del País, de su déficit fiscal, condicionalidades definidas en su “Country Assistance Strategy”. Sin embargo, la EP de 2000 no hace mención a esos eventos. Según el Country Assistance Evaluation de 2001,⁵⁵ existieron también problemas importantes en la coordinación con el BID: “...the two organizations are far from the point of agreeing on sector policies and jointly financing national programs. There has been limited coordination with the IDB on macro-conditionality”.

IV. LA ACCIÓN DEL BANCO EN PARAGUAY

- 4.1 Este capítulo examina la acción del Banco en Paraguay. En particular, aquí se busca evaluar como esa actuación se relaciona con los objetivos definidos por la programación del Banco y cuan eficientemente se han preparado e implementado los productos acordados con el País.
- 4.2 A lo largo de su historia, i.e. entre 1961 y 2002, el Banco aprobó 86 préstamos para Paraguay totalizando aproximadamente US\$3 mil millones en valores constantes del 2002⁵⁶ (ver Gráfico A-4.1 en el Anexo 1), lo que representa aproximadamente 3,4% del número de proyectos y 1,6% de los recursos prestados por la institución a todos sus países prestatarios en el mismo período.⁵⁷
- A. Perfil de la Acción del Banco en el Periodo 1991-2002**
- 4.3 El Banco ha aprobado préstamos en cada año del periodo 1991-2002 (ver Tabla A-4.1 en el Anexo 1),⁵⁸ totalizando 30 operaciones (ver Gráfico A-4.2 en el Anexo 1), aproximadamente 35% del total de proyectos aprobados en la historia del Banco para Paraguay, y US\$1,1 mil millones en valores corrientes o US\$1,3 mil millones en valores constantes del 2002 (respectivamente 64,6% y 43,2% de los recursos aprobados para proyectos en Paraguay en el periodo 1961-2002). De esos proyectos, 29 son préstamos de inversión y uno es una operación sectorial aprobada en 1992.⁵⁹ El BID no ha aprobado ninguna operación a través de su Departamento del Sector Privado (PRI). Esos guarismos representan máximos históricos de la actuación del Banco en el País en lo que se refiere al: número de préstamos aprobados; volumen de recursos asignados; y tamaño promedio y mediano de los préstamos (ver Gráfico A-4.3 en el Anexo 1).
- 4.4 En el mismo periodo, el Banco aprobó también 110 cooperaciones técnicas no reembolsables (CTs), correspondientes a US\$38,1 millones (US\$43,7 millones en dólares constantes del 2002) y 18 operaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (US\$17 millones), totalizando aproximadamente US\$55,1 millones (US\$62,7 millones en valores constantes) en recursos no reembolsables. Los recursos del FOE financiaron 82% del número de CTs y 77% del monto invertido en CTs.
- 4.5 Se aprobaron también 12 pequeños proyectos totalizando US\$5,3 millones (US\$6 millones en valores constantes). De esos proyectos, 5 son para el sector de microempresas (todos aprobados entre 1998 y 2002) y 3 para el sector agropecuario. Por otro lado, la Corporación Interamericana de Inversión (CII) aprobó 5 proyectos entre 1991 y 2002, totalizando US\$23,1 millones.
- 4.6 La creciente participación del Banco en el País generó un importante y rápido aumento en el número de proyectos en ejecución y en la cartera del Banco durante el periodo 1991-2002 (ver Gráfico A-4.4 en el Anexo 1).⁶⁰ En tan solo dos años (entre 1992 y 1994), el número de proyectos en ejecución prácticamente se duplica, pasando de 7 para 13. En un periodo igualmente corto, en ese caso de 1991 a 1993, el número de proyectos en la cartera del Banco en Paraguay aumenta en dos tercios

- y pasa de 9 a 15. El periodo de análisis de esta evaluación termina con 21 proyectos en cartera, número 2,3 veces mayor al observado al comienzo de la década y el número de proyectos en ejecución en el 2002 es más de 2,5 veces superior a 1991.⁶¹
- 4.7 Esa expansión en la cartera viene acompañada por una mayor dispersión sectorial de las inversiones del Banco en Paraguay. En el periodo 1991-2002 el Banco aprobó proyectos en 13 sectores distintos, de tal suerte que en la gran mayoría de los casos no se observan más de 10% de los proyectos por sector.⁶² No hay tampoco un solo sector en el cual el Banco haya aprobado algún proyecto en su historia que no esté presente en el periodo 1991-2002. No cabe duda que todos los sectores en los cuales se ha trabajado en Paraguay cubren necesidades del País, sin embargo el proceso de diversificación señalado puede ser riesgoso ya que — en la medida en que pulveriza los recursos invertidos entre varias áreas — puede reducir el impacto marginal de las intervenciones del Banco en el País. Eso es particularmente relevante en el caso de Paraguay, donde los recursos del BID cumplen un importante papel en el financiamiento del gasto público. En ese sentido, estos datos reflejan la generalidad de objetivos de las EPs, y corroboran la conclusión del capítulo anterior de que la programación del Banco no ha sabido y/o podido priorizar la asignación de sus recursos, y de esa manera maximizar el retorno esperado en términos de desarrollo.⁶³
- 4.8 La incapacidad de la programación en definir prioridades discutida en el capítulo anterior, y la diversificación de la cartera son, en realidad, dos problemas interrelacionados y reflejan el problema de “goal congestion” identificado por OVE en su documento sobre efectividad en el desarrollo (RE-260, páginas 10 y 11): *“From the mid-1980s through today, international development institutions, including the IDB, pursued a development promotion strategy comprised of policy reform and specific project investment across an ever-broadening spectrum of activity. (...) The steady proliferation of objectives was, in part, a response to this concern that the key to unlock the processes of rapid economic and social development had not yet been found. (...) [T]he expansion of the definition of “development” inevitably leads to the phenomenon of “goal congestion,” where the institutions have so many objectives that it is difficult to establish clear priorities because everything is important to development”*.⁶⁴
- 4.9 A pesar del mencionado aumento y dispersión en el número de proyectos en la cartera y en ejecución, el cuadro de personal de la representación del Banco se ha mantenido relativamente estable a lo largo del periodo 1990-2003 (ver Tabla A-4.2 en el Anexo 1). El crecimiento de la cartera tuvo que haber sido absorbido, entonces, a través del aumento en la carga de trabajo del “staff” y/o a través de la utilización de consultores, soluciones que, en la mayoría de los casos, no son ideales.⁶⁵
- 4.10 En conclusión, el aumento en el número de proyectos y de recursos en la cartera y en ejecución generan un escenario preocupante si se consideran los llamados de atención en los documentos del Banco sobre la limitada capacidad técnica y las frecuentes demoras en la liberación de recursos de contrapartida en Paraguay. Esos

factores, junto con la sobrecarga que el volumen de operaciones trae sobre los especialistas de la Oficina de País, podrían reducir la capacidad de la Representación para hacer un acompañamiento más intenso de las operaciones, esfuerzo imprescindible — dadas las frecuentemente mencionadas limitaciones técnicas del País⁶⁶ — para asegurar la eficiencia y la calidad de la ejecución, y consecuentemente el impacto de la acción del Banco.

- 4.11 En ese sentido es interesante notar que el Banco parece haber olvidado sus propias alertas: *“Las autoridades del Banco Interamericano de Desarrollo puntualizaron que la ampliación de la cartera de préstamos, por si sola, no constituirá un beneficio para el país, si no estuviera respaldada por ejecutores capacitados para cumplir con eficiencia los cronogramas de ejecución de los programas y proyectos”* (Misión de Revisión del Programa de Préstamos de 1992. CP-352, Apéndice VI, p.2). *“La lección más importante que se desprende como resultado del análisis de la cartera existente, es que la misma debe ser un factor determinante en el diseño y magnitud de futuros programas. En efecto el Banco tiene que asegurarse que los futuros programas de préstamo junto con los de la cartera actual, no excedan la capacidad institucional de ejecución del país.”*⁶⁷

B. La Ejecución de los Proyectos

- 4.12 De manera general se observa que los proyectos aprobados en años más recientes tienen un patrón de desembolso menos eficiente, indicando una reducción en el grado de eficiencia de la ejecución de proyectos en Paraguay a lo largo del periodo de análisis (ver Gráfico A-4.5 en el Anexo 1)⁶⁸. Esos resultados son compatibles con la hipótesis discutida en la sección anterior de que los constantes aumentos en el número de proyectos en ejecución podrían haber afectado negativamente al proceso de desembolso en Paraguay.⁶⁹
- 4.13 Los problemas de ejecución de los proyectos de Paraguay se reflejan claramente en el sistema de alerta del Banco (PAIS, “Project Alert Identification System”). Adicionalmente a que 70% de los proyectos de la cartera actual de Paraguay han estado alguna vez en alerta, llama particularmente la atención los largos periodos (de un año o más), en los cuales la casi totalidad de esos proyectos estuvieron en este sistema. En ese sentido, sorprende que periodos tan largos con dificultades de desembolso no se reflejen en la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo, y que, por lo tanto, no hubiera más que 3 proyectos clasificados como “problema”.

C. Los Tiempos de Aprobación de los Proyectos

- 4.14 Los proyectos aprobados para Paraguay a lo largo del periodo 1991-2002 han llevado más tiempo para preparar, aprobar, y empezar a desembolsar que al Banco como un todo, o a otros grupos de referencia relevantes (ver Gráfico A-4.6 en el Anexo 1).⁷⁰ Las razones para esas diferencias no son claras y debe notarse que, en si mismas, pueden no ser buenas o malas, pero estar reflejando las limitaciones de la contraparte o la preparación de proyectos de mejor calidad. Aún así, las diferencias observadas parecen ser demasiado grandes para ser aleatorias.

- 4.15 Se puede observar a lo largo del periodo de análisis (ver Gráfico A-4.7 en el Anexo 1), una tendencia general de mejora en lo que se refiere a los tiempos transcurridos entre aprobación y primer desembolso, sin embargo, no se puede decir lo mismo con relación a los tiempos de diseño (Perfil I a aprobación).

V. ASPECTOS CUALITATIVOS DEL PROGRAMA DEL PAÍS

5.1 El propósito de este capítulo es presentar algunos elementos cualitativos del programa del Banco en Paraguay. En ese sentido, las informaciones aquí contenidas complementan el análisis presentado en los dos capítulos inmediatamente anteriores.

A. Evaluabilidad

5.2 A continuación se describen varios aspectos generales en cuanto a la evaluabilidad de los proyectos aprobados por el Banco en Paraguay durante el periodo de análisis de ese informe:

- Relevancia y diagnóstico – Se puede decir que los proyectos aprobados fueron relevantes, en el sentido de haber estado enfocados a temas importantes para el País, y ofrecieron un claro diagnóstico de los problemas que afectaban a los distintos sectores.⁷¹
- Objetivos y resultados esperados – De manera general los proyectos expusieron de manera clara los objetivos y resultados (en términos de desarrollo) esperados. Sin embargo, algunos proyectos expresan sus objetivos de desarrollo de manera demasiado ambiciosa, de tal suerte que no se podría decir que los mismos, tomados en “face value”, sean alcanzables.⁷²
- Lógica de los Proyectos – La lógica del diseño de los proyectos, entendida como la adecuada formulación de actividades específicas y otros subcomponentes, y su vinculación con los objetivos principales de desarrollo, ha sido en general satisfactoria.⁷³
- Supuestos y riesgos – Por un lado se ha encontrado que durante la ejecución de la mayoría de los proyectos, surgieron riesgos no identificados originalmente en el diseño.⁷⁴ De ese resultado se puede inferir tres escenarios no mutuamente excluyentes: i) los proyectos tienden a subestimar los riesgos a que estaban expuestos, sugiriendo un problema de análisis durante el diseño de los mismos;⁷⁵ ii) los proyectos no presentan de manera clara y/o exhaustiva los varios riesgos a que estaban expuestos; iii) el escenario en que se ejecutan los proyectos en Paraguay es tan inconstante y/o la naturaleza de los proyectos aprobados por el Banco tan compleja, que el surgimiento de riesgos no previstos sería prácticamente inevitable. Mientras las soluciones para los dos primeros problemas serían más sencillas — i.e. mejorar la calidad de los análisis de riesgo y asumir una posición más transparente en esa evaluación, no limitándose, por ejemplo, a presentar apenas aquellos riesgos que puedan ser mitigados — el tercer punto estaría significando que el Banco ha reflexionado inadecuadamente sobre la naturaleza de su acción en el País. Por otro lado, se observa que la limitada capacidad técnica/institucional aparece con frecuencia como un elemento de riesgo en los proyectos para Paraguay. Sin embargo, el Banco viene apuntando esa debilidad en sus documentos de programación a lo

largo de todo el periodo, por lo tanto ese factor no debería ser considerado como un *riesgo* de los proyectos en Paraguay, sino un elemento concreto y esperado a ser incorporado en el diseño de las operaciones que se aprueban para el País.⁷⁶

- Indicadores de metas de desarrollo – La correcta definición de indicadores de metas de desarrollo y la disponibilidad de parámetros que permitan seguir en forma sistemática su evolución a través del tiempo tiene una importancia crucial, ya que haría posible evaluar en forma inequívoca si se ha progresado en forma efectiva hacia el cumplimiento de las metas definidas. Sin embargo, los proyectos para Paraguay han seguido la misma tendencia, observada por OVE en otras Evaluaciones de País, de baja disponibilidad de indicadores de metas, así como de limitadas posibilidades de que se pueda verificar adecuadamente su evolución.^{77, 78}
- Indicadores de productos – En el ámbito de productos específicos, por lo general se observa que los proyectos aquí analizados definían indicadores apropiados.^{79, 80}
- Monitoreo y evaluación – Si, por un lado los proyectos aprobados indican la existencia de indicadores de monitoreo,⁸¹ esa evaluación ha encontrado que de los 29 proyectos de inversión aprobados hasta 2002, 15 requerían evaluaciones ex post, de las cuales 8 ya tenían que haber sido concluidas, sin embargo apenas 2 de esas estaban completadas hasta Febrero del 2004. Las demás fueron reprogramadas. Lo importante a señalar, es que el incumplimiento de las evaluaciones en los tiempos previstos retrasa la obtención y aplicación de lecciones que puedan mejorar acción futura del Banco no solamente en el Paraguay, sino también en otros países de la región. Se nota también que a partir de 1995, cuando pasa a ser facultativa la realización de evaluaciones ex post, cae significativamente el número de esas evaluaciones programadas. Solo fueron propuestas 6 evaluaciones de un total de 20 proyectos, reflejando la escasa disponibilidad de recursos por parte del País de incurrir en los costos necesarios para conocer los resultados de las inversiones financiadas con recursos externos.⁸²

B. Monitoreo y Supervisión

- 5.3 OVE hizo una compilación de problemas reportados en los Informes de Seguimiento y Desempeño de Proyectos (ISDP) entre 1997 y 2002 para aquellos casos en los cuales el Banco haya evaluado como insatisfactoria o muy insatisfactoria el progreso en la implementación (IP), o en aquellos casos donde la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo (DO) haya sido clasificada como baja o improbable. Se ha encontrado que el problema reportado con más frecuencia para explicar dichas clasificaciones es la capacidad institucional de la unidad ejecutora, apareciendo como el principal problema en 7 de los 11 periodos recolectados.⁸³
- 5.4 La Tabla A-5.1 en el Anexo 1, muestra las acciones de monitoreo y supervisión realizadas por el Banco en el periodo 1998-2002.⁸⁴ Desafortunadamente, la

información es parcial, ya que el registro de las visitas de inspección empieza a registrarse de manera sistemática solamente a partir del año 2001.⁸⁵ Llamamos la atención la ausencia completa de misiones de administración (MA), y el bajo número de misiones iniciales y de revisión de medio término; acciones potencialmente muy relevantes en un contexto de limitada capacidad técnica y de proyectos con problemas de ejecución como reporta el Banco para el caso de Paraguay.

- 5.5 Aunque pueda decirse que es posible alcanzar los objetivos esperados por el Banco con la realización de 70% de las visitas de inspección técnica y 65% de las inspecciones institucionales y financieras originalmente programadas para 2001, parece poco probable que se pueda decir lo mismo en el 2002, cuando se realizaron menos de 50% de las visitas de inspección técnica programadas.
- 5.6 La Tabla A-5.2 en el Anexo 1, muestra los resultados de las auditorías financieras externas (EFA) realizadas entre 1998 y 2002. Si por un lado la mayoría de los proyectos (entre 50% y 83%) ha obtenido clasificación “limpia”, llama la atención, por otro lado, la importante proporción de recursos desembolsados en proyectos con problemas de auditoría en tres de los cinco años: 1998, 1999 y 2001. Debe notarse también la importante reducción de desembolsos que provenían de proyectos con auditorías clasificadas como “con salvedad” ocurrida en 2002.
- 5.7 Cabe notar que los proyectos PR-0031 (Programa de Apoyo al Reordenamiento del Sector Habitacional)⁸⁶ y PR-0064 (Agua Potable y Saneamiento) presentaron clasificaciones adversas por parte de los auditores externos en todos los años.⁸⁷ Sin embargo, para el último proyecto sólo se registra una misión de administración en 2001 y una visita institucional-financiera en 1998,⁸⁸ mientras que para el primero aparecen registradas 4 visitas técnicas en 1998, 3 en 1999 y 2 en 2000.⁸⁹ Otros proyectos con frecuentes salvedades en auditoría fueron:⁹⁰
- PR-0024 (Fortalecimiento Municipal) – “con salvedad” en 1998 y 2000;
 - PR-0025 (Mejoramiento de la Educación Primaria) – “abstención de opinión” en 1998, y “con salvedad” en 1999 y 2000;
 - PR-0026 (Programa Nacional de Caminos Rurales) – “con salvedad” en 1999 y 2000;
 - PR-0030 (Sistema de Transmisión de Yacyretá) – “con salvedad” en lo que se refiere a la entidad entre 1999 y 2002.

VI. RESULTADOS DEL PROGRAMA DEL BANCO

- 6.1 Este capítulo describe los principales resultados generados por el programa financiado e implementado por el Banco en Paraguay.⁹¹ En resumen, la pregunta básica que se busca contestar en ese capítulo es la siguiente: ¿cuáles han sido los resultados en términos de desarrollo impulsados por el Programa del Banco en el País durante la última década?
- 6.2 Es útil aclarar algunos aspectos importantes respecto a la presentación de los resultados que se ofrece a continuación:
- aunque el Banco representa la principal fuente de financiamiento externo del País, el problema de atribución sigue existiendo, de modo que no se pretende establecer una relación de causalidad directa entre la acción del Banco y los resultados de desarrollo obtenidos, sino más bien analizar cómo su programa ha interactuado con los hechos ocurridos en el País entre 1991 y 2002;
 - como se ha discutido en el Capítulo III la inadecuada definición de los objetivos de desarrollo en las sucesivas EPs impide distinguir la contribución marginal de las operaciones aprobadas por el Banco.
 - la falta de líneas de base, indicadores y/o metas relacionadas a los resultados (“outcomes”) esperados de los proyectos, discutida en el capítulo anterior, limita la capacidad de evaluar el impacto de la acción del Banco.
- 6.3 Los cuatro grandes temas identificados por la programación del Banco (equilibrio macroeconómico, gobernabilidad, productividad e integración y combate a la pobreza, ver párrafo 3.5), más la necesidad de fortalecimiento institucional,⁹² sirvieron de base para dividir la discusión que se presenta a continuación (ver también Tabla A-6.1 en el Anexo 1).⁹³
- A. Equilibrio Macroeconómico**
1. Endeudamiento Externo
- 6.4 La acción del Banco en un País genera necesariamente (“ceteris paribus”) un aumento del endeudamiento externo. Esta situación es particularmente importante en el caso de Paraguay, ya que el programa de los años 90 ha elevado el stock de la deuda del País con el Banco, su principal acreedor externo, de 6% a 16% del PIB (o de aproximadamente US\$403 millones a US\$894 millones) entre 1992 y 2002, y a un incremento en el costo del servicio de esa deuda de casi 4 veces entre 1991 y 2003 (ver Gráficos A-6.1 y A-6.2 en el Anexo 1, y Recuadro A-7 en el Anexo 2). Aunque la estructura de este tipo de endeudamiento se caracterice por ser de largo plazo y con tasas de interés relativamente bajas, el excesivo endeudamiento ha generado, en el corto plazo, una elevada carga fiscal y a importantes retrasos en el pago del servicio de su deuda.⁹⁴
- 6.5 Las proyecciones del servicio de la deuda externa contratada a la fecha sugieren que nuevos incrementos generarían presiones fiscales difíciles de sostener, en particular en el corto plazo (un aumento esperado de más de US\$30 millones o

- aproximadamente 14% en el servicio de la deuda entre 2003 y 2005, para mantenerse en ese nuevo nivel hasta 2007), si no fueran acompañados de un proceso de reforma que permita aumentar los ingresos o disminuir los gastos fiscales.⁹⁵ Así el País se ha visto forzado a buscar, a fines de 2003, la aprobación de un acuerdo “Stand By” con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de un préstamo de emergencia de US\$30 millones del BID (Programa de Protección Social de Paraguay, PR-0147).
- 6.6 Sin embargo, las características de corto plazo para el repago del PR-0147 podrían estar, en la realidad, exacerbando, en el corto plazo, el problema de “cash-flow” del endeudamiento externo paraguayo.⁹⁶ Se estima que solamente el repago de este préstamo representaría un aumento de aproximadamente US\$16 millones (o 5,6%) en el servicio de la deuda total del País en 2007 y 2008.⁹⁷ Esto debe ser interpretado como un “extra” sobre el arriba mencionado incremento de 14% en el servicio de la deuda estimado a partir de 2003.
- 6.7 Otro aspecto preocupante respecto a la evolución de la deuda pública se refiere a la posibilidad que parte importante de los recursos del endeudamiento pudiera haber sido destinada al pago de gastos corrientes (ver Capítulo II). En ese sentido, existe la posibilidad de que recursos que tengan que ser repagados en moneda internacional puedan no estar generando un correspondiente aumento de la inversión, restringiendo así las chances de crecimiento y de generación divisas.⁹⁸

2. Reforma del Sector Financiero

- 6.8 Como fue discutido en el Capítulo II, a inicios de la década pasada Paraguay liberalizó su sistema financiero y cambiario. A partir de allí, el Banco ha propuesto a través de sucesivos ejercicios programáticos lograr una reforma más integral del sector. La EP de 1998, en particular, define una serie de resultados que se esperaban de la acción del Banco en el sector: i) mejoras en la eficiencia, competitividad y transparencia del sistema que permitan aumentar la movilización del ahorro interno y mejorar su asignación; ii) aumento de la oferta y acceso al crédito; y iii) reducción de los costos de intermediación. Esos objetivos son muy similares a las condicionalidades para el sector financiero definidas por el Préstamo Sectorial de Inversiones (PSI) aprobado en 1992 (ver Recuadro A-8 en el Anexo 2),⁹⁹ que se referían a tres puntos fundamentales: i) crear un marco regulatorio adecuado y fortalecer la supervisión y transparencia de entidades financieras; ii) redefinir el papel de la banca pública y aumentar su eficiencia; y iii) aumentar la eficiencia y competencia del sistema financiero.
- 6.9 En cuanto a regulación y supervisión, hay que destacar que si bien el PSI impulsó la aprobación de una nueva Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay (BCP) (Ley 489/95) y de una nueva Ley General de Bancos e Instituciones Financieras (Ley 861/96), los años que sucedieron a la vigencia de estas leyes estuvieron caracterizados por un ritmo creciente de irregularidades y por el hecho de que el BCP empezó a ser requerido como prestamista de última instancia, proceso que desembocó, a partir de 1995, en una serie de crisis que llevaron al cierre de varias

- entidades, a la fuga de ahorros del sistema, y al endeudamiento del sector público (ver Recuadro A-1 en el Anexo 2).¹⁰⁰
- 6.10 Además, hoy en día la supervisión del sistema dista de ser satisfactoria, debido al menos a la incidencia de tres factores: i) falta de independencia de la Superintendencia de Bancos (SB) dentro del BCP; ii) existencia de un número importante de cooperativas de ahorro y crédito al margen de la supervisión del BCP; y iii) la utilización por parte de la SB de un sistema de seguimiento y monitoreo que estaría sobreestimando la solvencia de capital de varias entidades financieras supervisadas.¹⁰¹
- 6.11 Respecto a la reforma de la Banca Pública, los avances fueron escasos. El principal banco público del país (Banco Nacional de Fomento, BNF), ha venido operando a costa del progresivo deterioro de sus indicadores de solvencia, administración, gerenciamiento y calidad de préstamos.¹⁰²
- 6.12 Finalmente, en términos de eficiencia del sistema, los diferenciales de tasas activas y pasivas se mantuvieron elevados, tanto en guaraníes como en dólares, lo cual actuó como un factor limitante para la inversión doméstica.¹⁰³ En la actualidad, el alto costo del crédito es consecuencia en parte de la desconfianza generalizada que impera en el sistema luego de verse afectado por sucesivas crisis, y en parte por la baja calidad del portafolio de préstamos de varias entidades.

B. Gobernabilidad

- 6.13 El mejoramiento de la gobernabilidad del país fue claramente uno de los ejes estratégicos de la programación del Banco en Paraguay a lo largo del período 1991-2002. Los cuatro documentos de Estrategia de País involucrados dentro de este período hacen mención al tema de la gobernabilidad como elemento clave para el desarrollo del País.
- 6.14 Pese a la intervención del Banco a través de varias operaciones y cooperaciones técnicas,¹⁰⁴ el objetivo de mejorar la gobernabilidad del país no ha sido alcanzado, y por el contrario, el país se vio afectado a lo largo de la década por crecientes dificultades para implementar las reformas necesarias y mejorar el funcionamiento de sus instituciones para impulsar su desarrollo económico y social en forma sostenida. Luego de más de una década desde que fueran propuestas importantes reformas, el Estado paraguayo sigue presentando graves falencias, que incluyen la escasa independencia entre sus tres poderes, su alto nivel de intervención en el proceso productivo del país, y su excesiva centralización, a lo cual debe sumarse el bajo nivel de participación y control de la ciudadanía respecto a la acción del mismo, resultando en graves problemas de corrupción.
- 6.15 La debilidad institucional del País ha sido documentada a través de varios estudios. Por ejemplo, de acuerdo a los indicadores de Kaufman et al., Paraguay se ubicaba en el año 2002 en el último lugar del ranking de países de América Latina y el Caribe (ALC) en cuatro dimensiones definidas para estimar el nivel de gobernabilidad de un país, y penúltimo en las restantes dos.¹⁰⁵ Quizás aún más preocupante es el hecho de que, si se comparan a través del tiempo, los resultados

- indican que el País ha empeorado en las seis dimensiones con respecto al año 1996. Por otro lado, Huther y Shah utilizaron una metodología diferente para construir un índice de “governance quality” para varios países, que clasifica a Paraguay en último lugar en el ranking de los países de la región.¹⁰⁶
- 6.16 Otro importante elemento de reforma institucional promovida por el País en los años noventa, y apoyado por el Banco, se refería a la mejora de la eficiencia y de la equidad del sistema tributario del País.¹⁰⁷ La precariedad de la recaudación se debe en buena parte al problema de la evasión impositiva, que ha repercutido fuertemente en toda la economía debido a la alta actividad económica informal, y persiste para el caso de grandes contribuyentes. Según información citada por el propio Banco, en el año 2000 más de una cuarta parte de los inscriptos en el registro de “grandes contribuyentes” se encontraban inactivos o tenían una participación limitada en la recaudación.¹⁰⁸ Según información obtenida por OVE de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SSET), la proporción de impuestos internos correspondientes a grandes contribuyentes ha caído en forma continua desde el año 1999.
- 6.17 La recaudación de impuestos registró una tendencia ascendente en la primera mitad de los años 90, explicada principalmente por la aplicación del nuevo régimen tributario aprobado a finales del año 1991, así como por el auge del comercio de triangulación. Sin embargo, a partir del año 1994, cuando debía haberse aplicado en forma plena la ley impositiva, se inicia la sanción de leyes que otorgan beneficios, incentivos y/o privilegios sectoriales, con lo cual fue erosionándose la base de los impuestos más importantes.¹⁰⁹ Por otra parte, las restricciones en la frontera impuestas a partir de fines de 1995, redujeron el flujo de la triangulación comercial, imponiendo así la necesidad de identificar nuevas fuentes alternativas de ingresos. Así, hacia finales de la década de los 90, dentro del progresivo deterioro de la situación económica del País, se inicia una mayor recaudación de impuestos selectivos al consumo, en especial aquellos aplicados sobre combustibles.¹¹⁰
- 6.18 El reto de mejorar el funcionamiento de la justicia tiene un carácter particularmente crítico en el caso de Paraguay en función de la debilidad natural de un régimen democrático recién restablecido. El Banco ha mencionado en la EP de 1998 su intención de “*modernizar la capacidad operativo-administrativa de los Ministerios y entes autónomos del sector público*”, y en la EP de 2000 el objetivo de consolidar “*los esfuerzos ya iniciados para el establecimiento de un sistema judicial confiable, independiente, eficaz, previsible, ágil, y accesible a todos los ciudadanos paraguayos*”.
- 6.19 Tal cual fue señalado en el capítulo de contexto, la restitución de la democracia y la sanción de una nueva Constitución a principios de la década pasada dieron lugar a la creación de una nueva Corte Suprema de Justicia, inaugurando una nueva etapa con miras a la obtención de un sistema judicial más transparente, eficiente e independiente. Sin embargo, transcurrida más de una década desde aquel entonces, el poder judicial sigue teniendo bajos niveles de confiabilidad y prestigio dentro de la sociedad Paraguaya, y además de estar aquejado por problemas de congestión y

- baja cobertura territorial, continúa funcionando con importantes deficiencias en cuanto a su independencia y previsibilidad.
- 6.20 El principal proyecto relacionado con el objetivo de mejorar el funcionamiento del sistema judicial fue denominado “Programa de Modernización del Estado” (PR-0081), aprobado en 1996,¹¹¹ que apoyaba la modernización institucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y cuyo objetivo fue definido como “*incrementar la previsibilidad, independencia, imparcialidad, transparencia, rapidez, seguridad, legalidad, y accesibilidad de las decisiones judiciales*”. El proyecto incorporó en su diseño varios indicadores para evaluar el cumplimiento de metas de desarrollo.¹¹² Sin embargo, el Banco no ha brindado información alguna sobre la evolución de estos indicadores a lo largo de la ejecución del programa. Es más, llama la atención que no se publique en forma periódica información confiable sobre estadísticas básicas referidas al funcionamiento del sistema, como por ejemplo números de causas pendientes por juez, ingreso promedio de causas por juzgados de distintas instancias, tasas de resolución de casos, etc. Según un estudio de consultoría reciente, el programa “*logró avances significativos en cuanto a las reformas administrativa y jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia*”,¹¹³ con miras a su descentralización funcional, pero nuevamente, no se proporciona información sobre el impacto de dichos cambios sobre la capacidad de gestión y la transparencia del sistema. A lo anterior caben agregar los recientes acontecimientos que afectaron a la Corte Suprema, tales como la renuncia de 3 de sus Ministros y el enjuiciamiento político de otros 3.¹¹⁴

C. Productividad e Integración

- 6.21 La economía paraguaya puede ser caracterizada por tener una frágil base de capital, tanto físico y financiero, así como humano. Además, por ser pequeña y abierta, y depender de un pequeño número de productos de exportación, la economía es fuertemente afectada por las variaciones del mercado externo.
- 6.22 Por otro lado, la integración de Paraguay al MERCOSUR eleva significativamente la relación comercial con los países del bloque e impone importantes desafíos para el País que van desde mejorar su capacidad de negociación comercial, hasta redefinir su estrategia económica en función de ese nuevo contexto externo. Sin embargo, a pesar de la prioridad definida al tema por todas las EPs del periodo, el apoyo del Banco se ha concentrado en asistencia técnica a través de cooperaciones técnicas, no habiendo ninguna operación de préstamo directamente relacionada al tema de la integración comercial o que buscara explotar las ventajas comparativas de Paraguay en el bloque, ni tampoco el potencial de expansión comercial (acceso a otros mercados) generado por el proceso de integración.
- 6.23 Así, no sorprende que el tema productividad e integración haya sido destacado en los objetivos de las cuatro Estrategias de País preparadas por el Banco con el País: como apoyo al crecimiento de la producción en la EP de 1991; como modernización de los sectores productivos en la EP de 1993; para “*lograr un crecimiento económico acelerado y sostenible a través del desarrollo de la estructura productiva, basado en la competitividad...*”, en la EP de 1998 (párrafo

- 3.17); y finalmente como promoción de la competitividad “*para asegurar una efectiva participación del Paraguay en el proceso de integración regional*” en la EP de 2000 (párrafo 2.15).
- 6.24 La EP de 2000 define entre sus indicadores de desempeño relacionados a productividad e integración la obtención de una tasa positiva de crecimiento per cápita de la economía; y avances en la diversificación de la base productiva y exportable. Mientras la EP de 1998 espera que la acción del Banco genere un aumento en la productividad y eficiencia del capital y el trabajo. El análisis del Capítulo II ha mostrado que esos objetivos no se han alcanzado, el crecimiento del PIB per cápita llega a casi -5% en el 2002, la estructura de la oferta agregada no cambió, y no se pudo consolidar una reconversión productiva del País. Por otro lado se observa una tendencia crecientemente negativa durante los últimos años de la década de los noventa en la Productividad Total de Factores.
- 6.25 Por su propia naturaleza, así como por la diversificación de la acción del Banco ocurrida a lo largo del periodo de análisis, el tema productividad e integración agrupa proyectos de varios sectores, entre los cuales los más importantes, en términos de la acción del Banco fueron transporte, energía y agricultura (ver Tabla A-6.2 en el Anexo 1).
1. Transporte
- 6.26 Toda la inversión del Banco en transportes se ha concentrado en el sector vial. En principio, la inversión en ese sector tiene sentido en Paraguay: el sistema de carreteras, la espina del comercio y economía paraguaya, es muy poco desarrollado, en particular si se compara con sus socios en el MERCOSUR. Así, la precariedad del sistema vial constituye un obstáculo a la competitividad del País, al desarrollo de la zona rural, y por lo tanto al crecimiento económico en general.
- 6.27 Históricamente se ha observado una concentración de la inversión del País en la construcción y pavimentación de vías principales, en desmedro de las rutas secundarias y rurales.¹¹⁵ Dentro de este contexto, el apoyo del Banco al sector ha estado dirigido hacia el financiamiento de la construcción, pavimentación y mantenimiento de una red vial básica, aunque también ha promocionado el desarrollo y mantenimiento de caminos vecinales con el objetivo de facilitar el acceso de las poblaciones rurales a los mercados principales.
- 6.28 Los tres proyectos dirigidos hacia el financiamiento de obras en vías principales, PR-0080, PR-0035 y PR-0113, comparten, de manera general, el mismo objetivo de reducir los costos de transporte y facilitar el acceso a importantes corredores comerciales. Por su vez, los dos proyectos de Caminos Rurales (PR-0026 y PR-0104), pretenden aumentar el valor agregado de la producción agrícola mediante la reducción de los costos de transporte, y colaborar en la conservación de la red de caminos rurales. El Programa de Caminos Rurales I (PR-0026) identifica dos clases de beneficios económicos cuantificables: el incremento del valor agregado de la producción agrícola, y la reducción de los costos de transporte no agrícolas.

- 6.29 Sin embargo, debe notarse que a pesar de las inversiones del Banco y de otros donantes, la capacidad de planificación del sector y los esfuerzos en mantenimiento siguen siendo aún deficientes: *“Los presupuestos para mantenimiento vial son los primeros que sufren recortes en tiempos de restricciones fiscales. La deterioración ocasionada por falta de fondos para mantenimiento rutinario se traduce en altos costos de operación de vehículos, paulatinamente reduce la transitabilidad de las vías y genera la necesidad de adelantar la rehabilitación de carreteras. (...) Un análisis del portafolio de proyectos viales del MOPC [Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones] durante los últimos cinco años revela que la situación en los últimos dos años es precaria. En 2002 los fondos asignados a mantenimiento eran 23% del nivel registrado en 1999, en el caso de la Dirección de Vialidad y 14% en el caso de la Dirección de Caminos Vecinales”*.¹¹⁶
- 6.30 Las evaluaciones ex post requeridas por los dos proyectos de transporte concluidos (PR-0080 y PR-0026) no se encuentran disponibles, de modo que no se cuenta con información suficiente que permita realizar un análisis del impacto de los mismos.¹¹⁷ No obstante, la discusión anterior sugiere que de no resolverse los problemas relacionados al último, la sostenibilidad de las inversiones podría verse comprometida.

2. Energía

- 6.31 El enorme potencial energético de la cuenca hidrográfica paraguaya proporciona al País una de sus principales ventajas comparativas y constituye una de sus principales fuentes de recursos. El Banco, consciente de la potencialidad de este recurso, ha financiado un volumen importante de fondos para el sector energético (2 proyectos que totalizan US\$150 millones).
- 6.32 El Programa de Transmisión y Distribución Eléctrica (PR-0109), aprobado en 1991 y concluido en 1998, tenía tres objetivos principales: atender a la demanda insatisfecha de energía eléctrica; mejorar la calidad y confiabilidad del sistema eléctrico; y fortalecer institucionalmente a la Administración Nacional de Electricidad (ANDE). Por un lado, en términos de productos esperados, el proyecto logró expandir de manera importante la cobertura de energía eléctrica en el País, que pasó del 48% al 79% de los domicilios. Por otro lado, la expansión de la cobertura generó un aumento en las pérdidas técnicas del sistema, a la vez que la incapacidad de generar una recuperación tarifaria adecuada pondría en riesgo la viabilidad de ANDE. Como la evaluación ex post requerida por el proyecto no está disponible, no se puede saber con precisión cuales han sido los resultados alcanzados. Reportes verbales y observaciones obtenidas a partir de misiones de inspección sugieren que el proyecto habría permitido la proliferación de pequeños negocios, aunque no existe cuantificación, ni corroboración empírica (desde un punto de vista técnico/científico) de la causalidad de este fenómeno. Además, los resultados positivos del programa (si existieren) podrían verse comprometidos de no mediar en el corto plazo medidas correctivas: *“la sustentabilidad de los logros alcanzados depende, en gran medida, de nuevas inversiones en infraestructura y de un incremento en la eficiencia, calidad y productividad de ANDE”*.^{118, 119}

3. Sector agropecuario

6.33 Las características del sector agropecuario de Paraguay, un país preponderantemente agrícola, y su evolución reciente muestran que:

- Paraguay es básicamente un país que se autoabastece de alimentos: la casi totalidad de la oferta de alimentos es producida internamente, con la excepción, parcial, del trigo;
- el sector agropecuario es la principal fuente de empleo en el País;
- la población rural representa el 45% de la población total del país. Sin embargo, como la migración rural-urbana es menor que la tasa de crecimiento poblacional, la población rural sigue creciendo, lo que resulta en una demanda creciente (e insatisfecha) de empleo en el sector, agravando los serios problemas de pobreza rural existentes;
- la población rural pobre es de alrededor de 1,5 millones de personas, algo menos que la tercera parte de la población del país o aproximadamente 60% del total de la población rural;
- la producción agrícola en las últimas dos décadas ha crecido, fundamentalmente, como consecuencia de la expansión del área cultivada, en particular de la soja, que en la actualidad ocupa el 30% del área total cultivada;
- en tanto que la producción de soja creció al 8% anual en los últimos 10 años, el resto de los principales cultivos lo hizo al 1% anual;
- los rendimientos de los principales cultivos han caído con respecto a los de los países con condiciones ecológicas comparables a Paraguay;
- pese a los devastadores efectos del “picudo del algodón”, Paraguay mantiene, si bien disminuida, competitividad en la producción de esta fibra, la principal “*cash crop*” al alcance de muchos pequeños productores;
- el sector público ha estado involucrado desde hace varias décadas en la transformación de tierras públicas en asentamientos campesinos. Este esfuerzo ha sido parcial y consecuentemente, sus logros modestos;¹²⁰ y
- el sector agropecuario es la principal fuente de exportaciones de bienes del País. Si se incluye la agroindustria (fundamentalmente elaboración de aceite de soja), la participación del complejo agropecuario llega al 70% del total de las exportaciones de Paraguay.

6.34 En ese sentido, es evidente que el desarrollo del sector constituye un importantísimo factor de crecimiento para el País así como de alivio a la pobreza, y que las políticas y programas vinculados a la agricultura y a la ruralidad debieran recibir atención prioritaria.. Sin embargo, aunque las intervenciones del BID en el sector agropecuario/rural de Paraguay se han centrado en importantes aspectos de la ruralidad (caminos rurales, desarrollo de fincas algodonerías), pero a una escala que no se condice con su enorme importancia económica y social (el sector agropecuario corresponde a aproximadamente una cuarta parte del PIB de Paraguay). Más aún, la cartera agrícola del Banco viene reduciéndose a lo largo del tiempo en Paraguay.

- 6.35 En el período analizado el Banco aprobó tres proyectos (estrictamente) agropecuarios relacionados con el aumento de la productividad y la promoción de la integración: i) Programa de Consolidación de Colonias Rurales (PR-0083) en 1992; ii) Programa de Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PR-0082) aprobado en 1998 y iii) Diversificación de la Producción Agrícola (PR-0084) aprobado en 2000. El primero está concluido, el segundo se encuentra en avanzado estado de ejecución, y del tercero, habiendo transcurrido dos terceras partes del tiempo previsto para su ejecución, se ha desembolsado el 6% del monto aprobado.¹²¹
- 6.36 El Programa de Colonias Rurales fue un proyecto extremadamente complejo (tres subproyectos y nueve componentes).¹²² En la revisión efectuada en la Sede del Banco al informe de terminación del proyecto (junio de 2001), se listan, entre las “lecciones aprendidas”, la imposibilidad de medir el impacto del proyecto.¹²³ El Programa de Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras se vio afectado por la debilidad e inestabilidad del marco institucional, la insuficiente generación de tecnologías apropiadas para los pequeños agricultores participantes de proyecto y falta de suficiente apoyo para implantar la tercerización de la asistencia técnica.¹²⁴
- 6.37 Las estimaciones de OVE indican que mientras el crecimiento de la producción agropecuaria en los 80s duplicó el de la década anterior, y se compara favorablemente con lo ocurrido en la región durante el mismo período, en la última década el sector agropecuario paraguayo creció al 2,1% anual, en tanto que la región lo hizo al 2,7%. La mayor parte de este crecimiento corresponde a la soja, en tanto que el de los alimentos básicos ha sido mucho menor.
- 6.38 Todo lo anterior sugiere que el País no haya podido alcanzar todavía “*un aumento sostenido en la productividad del sector agropecuario*” como definido en los objetivos de la EP de 2000 y que los efectos del programa agropecuario del BID en Paraguay en los noventa han sido muy modestos, conclusión a que ha llegado el mismo Banco después de un ejercicio de evaluación conducido por la División de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Región 1.¹²⁵

D. Combate a la Pobreza

- 6.39 Paraguay es no solamente uno de los países más pobres de la región, como también el que presenta una de las peores distribuciones del ingreso. En función de esos factores, y de la importante proporción de población rural, se encuentra que el problema de la pobreza en Paraguay sea en gran medida rural.
- 6.40 Como se ha discutido en el Capítulo II, la aparente contradicción entre altos niveles de pobreza e indicadores sociales relativamente positivos se explica, en parte, por presentar una población reducida y concentrada en un área limitada, lo cual reduce los costos de la política social, y, en parte, por la estrategia para el combate a la pobreza que tradicionalmente ha seguido Paraguay: de un enfoque basado en la creación de capacidades, con menor énfasis y sin articulación con la creación de oportunidades. De esa manera, el País no ha generado las oportunidades necesarias

- para que las crecientes inversiones sociales se traduzcan en reducciones sostenibles en los niveles de pobreza extrema.¹²⁶
- 6.41 Así, el lento crecimiento de principios de los noventa y la pérdida de casi 13% del producto interno bruto por persona después de 1995 resultó en un saldo muy negativo para el país en términos de empleo e ingresos. Adicionalmente, el reacomodo del sector agrícola ocasionado por la caída en los precios internacionales del algodón, deterioró significativamente el ingreso de los pequeños productores agrícola, aumentando así, aún más, la disparidad de ingresos entre las zonas urbanas y rurales. Como resultado, la pobreza global y, especialmente, la pobreza extrema aumentaron significativamente entre 1995 y 2001.¹²⁷ La pobreza global aumentó 15% (de 31% a 36% de los hogares)¹²⁸ y la extrema 19% (de 14% a 17%) respectivamente.
- 6.42 Como resultado del negativo rendimiento económico de Paraguay durante los noventa, el logro de la meta del milenio de reducir la incidencia de pobreza extrema a la mitad para el año 2015, se ha alejado aun más con respecto a principios de la década. Con base en datos del año 2001, Paraguay necesitaría crecer en términos de ingreso per cápita a una tasa igual o superior al 3,2% al año para poder reducir el nivel de pobreza extrema al 7%, lo que es equivalente a la mitad de la incidencia observada en 1995. Aunque esta cifra no parece especialmente alta, la posibilidad de lograrlo son casi nulas si se considera la historia reciente.
- 6.43 Si se observa el Gráfico A-6.3 en el Anexo 1, se hace evidente que si la historia de la década los noventa se repite en los próximos años, Paraguay no sólo no logrará la meta del milenio, sino que se alejará aún más de ella. No obstante, aunque la historia reciente no puede ser utilizada para medir las posibilidades de lograr la meta del milenio, es importante hacer notar que, sin considerar cambios importantes en la distribución del ingreso, con una tasa de crecimiento per cápita promedio de 1% anual, serían necesarios cerca de 45 años para lograr la meta, y si esa tasa se duplica el tiempo esperado se reduciría a menos de la mitad.
- 6.44 La inversión del Banco en el área de combate a la pobreza sigue el patrón observado en el País y ha sido hecha básicamente a través de mejoras de capacidades y en menor medida en el apoyo a oportunidades, como en el caso de microempresa y en el sector de agricultura.¹²⁹ La Tabla A-6.3 en el Anexo 1, presenta aquellas operaciones que tenían como objetivo principal la reducción de la pobreza. De los 12 proyectos listados en la tabla, 5 están concluidos, y uno (Global de Crédito a la Microempresa II, PR-0094), tiene la casi totalidad de sus recursos desembolsados.
1. Sectores sociales
- 6.45 Como se puede notar, el Banco ha concentrado parte importante de su acción en el combate a la pobreza en el apoyo al desarrollo de capacidades: 8 de los 12 proyectos, o aproximadamente US\$275 millones de los US\$345 millones (80%) invertidos por el Banco en el tema. De esos 8 proyectos, 4 se encuentran concluidos y serán discutidos con más detalle en lo que sigue.

- 6.46 Vivienda - Aprobado en marzo de 1992, el Programa de Apoyo al Reordenamiento del Sector Habitacional (PR-0031) representó para el Banco la primera operación de su tipo en el sector habitacional, ya que no sólo promovía la construcción de soluciones habitacionales básicas, sino que buscaba la reforma del sector, apoyando la implementación de la nueva política habitacional, tanto en sus aspectos técnicos como financieros y administrativos.¹³⁰
- 6.47 El programa fue poco efectivo en alcanzar sus objetivos de desarrollo. Por un lado, el número de beneficiarios del programa fue considerablemente menor a lo previsto.¹³¹ Por otro lado, un programa diseñado para no beneficiar a grupos relativamente menos pobres, terminó beneficiando a un buen número de estos. Sin embargo, los principales factores de juicio para que esta evaluación considere que la efectividad del programa fue baja, son que indudablemente hubo pocos logros atribuibles al programa en cuanto a la reforma al sector habitacional, y el bajo nivel de sostenibilidad de las inversiones realizadas. El Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) y el Banco Nacional de la Vivienda (BNV), cuentan con pocos recursos para su funcionamiento, y persistieron en su política de promover la construcción y financiamiento directo de viviendas. Por otro lado, existe poco interés del sistema bancario tradicional en el financiamiento del sector vivienda, lo cual es complicado aún más por la crisis del sector financiero aún no resuelta. Más aún, el sistema de financiamiento creado por el programa experimentó también problemas relacionados a: las debilidades en la instauración de los préstamos a la vivienda por las sociedades de ahorro y préstamos, lo cual llevó a la creación de una cartera de préstamos de mala calidad (con alto índice de morosidad y con garantías de baja calidad); la deficiente capacidad de supervisión y regulación por parte del BNV de las sociedades de ahorro y préstamos que no permitió identificar el riesgo al que estaban expuestas; y a la falta de protección al riesgo moral que llevó a que el BNV tuviera que asumir la administración de la cartera de préstamos de las sociedades que quebraron.
- 6.48 Sin embargo, que el programa modificara sus directrices originales para incluir como beneficiarios del programa al grupo de menores ingresos, mostró que programas de construcción por ayuda mutua pueden ser funcionales en el Paraguay, lo cuál no fue considerado como posible en el diseño original.¹³²
- 6.49 Educación - Para principios de los noventas, Paraguay había experimentado uno de los mayores aumentos en matrícula de educación primaria de la región, alcanzando a la gran mayoría de los niños en edad de asistir a la educación primaria (90%). La matrícula a nivel preescolar creció a un ritmo aún más acelerado, pero con un nivel de cobertura considerablemente menor (32%). A pesar del éxito en la expansión del sistema educativo, éste continuaba produciendo bajos niveles en la calidad de la enseñanza, en el aprendizaje y en la eficiencia terminal. Para finales de 1992, y a través de un amplio proceso participativo, se acordaron los lineamientos generales de una reforma educativa que priorizaba la atención a los aspectos cualitativos de la educación, especialmente el mejoramiento de la educación preescolar y primaria. En enero de 1993, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) decidió reorganizar la educación primaria en un ciclo básico de nueve años que incluye primaria de seis

- años y tres años de enseñanza intermedia. Las reformas también incluyeron bajar a cinco años el ingreso al preescolar y a seis años a la escuela primaria; ampliar la cobertura preescolar y la primaria; elaborar e implementar nuevos currícula para la primaria y la formación docente; y mejorar la infraestructura física de escuelas e institutos de formación docente.
- 6.50 Aprobado a finales de agosto de 1993, el Programa de Mejoramiento de la Educación Primaria (PR-0025), apoyaba estas reformas y buscaba mejorar el rendimiento académico, reducir las tasas de repetición y optimizar el uso de los recursos destinados al financiamiento de la educación básica, a través de dos líneas generales de política.¹³³ Por un lado, el programa incluía una propuesta orientada a mejorar directamente la calidad de la enseñanza y de los maestros (nuevos currícula, capacitación a maestros, dotación de textos y materiales didácticos, mejoras en la infraestructura física de las escuelas, cambios en los planes de estudio para formación de maestros, capacitación de formadores de maestros, implantación de un sistema permanente de actualización docente).¹³⁴ Por otro lado, el programa se proponía fortalecer institucionalmente al MEC en sus roles de gerencia, administración y supervisión del sistema (sistemas de información de gerencia, administración, y evaluación de la educación, y redefinición del modelo de supervisión).
- 6.51 El programa tuvo logros muy significativos en su propósito de reformar el sistema educativo básico y se ha constituido en unas de las banderas de la acción del Banco en Paraguay. Dentro de estos logros debe destacarse que el Banco ha sido instrumental para generar las condiciones necesarias para la implementación de la Reforma, a través de una continua presencia técnica y política en los procesos que se dieron al interior del país. Adicionalmente, el programa dejó establecidos, de manera sustentable, los sistemas de información necesarios para procurar la toma informada de decisiones de política. Finalmente, cabe destacar la importante cobertura del programa en las zonas rurales del País.
- 6.52 Sin embargo, el saldo resulta menos positivo cuando se analizan las propuestas pedagógicas generadas por el programa. Una de sus principales propuestas pedagógicas (a nivel piloto), conocida como Escuela Activa, mostró resultados mixtos. Por un lado, una evaluación de impacto al final del programa señaló que si bien las mediciones de aprendizaje en las Escuelas Activas resultaban significativamente mayores en comparación con los resultados en escuelas tradicionales, estas mediciones quedaron muy lejos de alcanzar niveles satisfactorios. Debe destacarse la debilidad técnica de dicha evaluación, en particular en lo que respecta al impacto en el aprendizaje, lo que impide determinar las causas de las diferencias en aprendizaje entre escuelas (la evaluación asigna toda la diferencia al programa, sin distinguir entre los efectos de los diferentes insumos provistos por el programa). En el país quedó la impresión general de que el programa no fue efectivo en cuanto a incrementar los resultados académicos. Sin embargo, existe consenso en la capacidad del programa de generar otro tipo de beneficios, igualmente importantes, como son la participación de los alumnos en el proceso educativo, y una incipiente transformación en las estrategias de enseñanza.

Asimismo, el intento de generar una propuesta de educación bilingüe en el Paraguay resultó en un modelo desarticulado al subestimar las complejidades del bilingüismo paraguayo.¹³⁵

- 6.53 Agua y saneamiento - Según cifras de 1993, Paraguay contaba con uno de los niveles de cobertura de servicios de agua potable (29%) y saneamiento (11%) más bajos de la región. Aunque considerablemente menos dramática, la cobertura de estos servicios en el área urbana aun presentaba un déficit considerable (53% y 22% respectivamente). Por un lado, la falta de una política tarifaria que procurara la recuperación de los costos, y por el otro, la falta de una definición clara de las reglas de operación del sector, los entes que lo conformarían y de las atribuciones específicas de estos, dificultaba la obtención y la potenciación de los recursos necesarios para la expansión de estos sistemas.
- 6.54 El Programa de Agua Potable y Saneamiento Urbano (PR-0064), aprobado por el Banco a principios de 1995, se proponía establecer un nuevo marco legal e institucional para el sector y mejorar la eficiencia del ente encargado del servicio a localidades urbanas, (Corporación de Obras Sanitarias, CORPOSANA), a través de su fortalecimiento institucional, con el fin de dar sostenibilidad al incremento en cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado de la población urbana, que se conseguiría con las obras financiadas por el programa.
- 6.55 El programa resultó poco efectivo en términos de alcanzar sus objetivos. Por un lado, los niveles de cobertura alcanzados por el programa en las zonas urbanas fuera de Asunción resultaron menores a un tercio de lo planeado. En su componente de obras el programa se enfrentó a rechazos de la población por la construcción de obras de tratamiento de aguas negras, así como a problemas de diseño técnico. Por otro lado, no se logró implantar el marco legal e institucional para el sector en los tiempos, ni con la solidez necesaria. Finalmente, el programa tuvo resultados escasos en su componente de fortalecimiento institucional, lo cual se percibe en el bajo nivel de cumplimiento por parte del organismo ejecutor de las metas establecidas en el contrato del programa. Esto se explica, por una parte, por las dificultades encontradas en modernizar el sistema tarifario, pero indudablemente, el hecho de que solo la mitad de los estudios previstos fueran realizados, y el hecho de que la mayoría de las recomendaciones de éstos no fueran implementadas es un factor que explica el escaso nivel de logro del componente, y pone en duda la sostenibilidad de las inversiones financiadas por el programa.
- 6.56 Inversión social - Para mediados de los noventa, se evidenciaba el claro deterioro de los indicadores de pobreza en el área rural, a pesar de una leve mejora en Asunción. En 1992, mientras que 15% de la población de Asunción vivía en condiciones de pobreza, la cifra correspondiente para la población rural alcanzaba el 55%. Además de la pobreza rural, también resultaban preocupantes los niveles de riesgo social al que estaban expuestos los grupos vulnerables del Paraguay (niños y adolescentes de la calle, mujeres en situación de riesgo, personas expuestas a situaciones de marginalidad urbana, ancianos, indígenas y discapacitados). Por otro lado, Paraguay no contaba con una política explícita orientada a resolver los problemas de las poblaciones pobres y en situación de vulnerabilidad, y los escasos

- recursos nacionales y privados destinados a los programas de bienestar social — la gran mayoría de los pocos programas de bienestar social implementándose en el Paraguay dependían de financiamiento externo — adolecían de baja efectividad.
- 6.57 En abril de 1996 el Banco aprueba el Programa de Inversiones Sociales (PR-0075), conocido en el Paraguay como PROPAIS. Este programa se propuso contribuir a mejorar la calidad de vida de las poblaciones vulnerables y en extrema pobreza, a través de dos líneas de acción. Por un lado, proporcionaría un fondo de inversión social (FIS) que financiaría pequeños proyectos enfocados a las poblaciones en extrema pobreza y vulnerable.¹³⁶ Además de incrementar directamente y de forma significativa la oferta de servicios de bienestar social, este componente pretendía incorporar el potencial de las entidades privadas y sin fines de lucro, así como de las organizaciones comunitarias, en la prestación de servicios sociales. Por otro lado, reforzaría a la Secretaría de Acción Social (SAS) en sus funciones de definición de políticas de bienestar social y de racionalización, focalización y consolidación del gasto público en dichos programas. Finalmente, el programa de préstamo iría acompañado por una cooperación técnica no reembolsable, destinada a financiar proyectos dirigidos a los niños y adolescentes trabajadores de la calle.
- 6.58 Para agilizar el proceso de ejecución que era extremadamente lenta, se autorizó la contratación de consultores para la elaboración de proyectos. Sin embargo, la aceleración de los desembolsos tuvo como contraparte la ruptura de la dinámica original establecida para los FIS: el programa comenzó a ser impulsado por la oferta (*supply-driven*), con consecuencias negativas para la focalización de los beneficios y a la pertinencia de los proyectos financiados por el programa. Así, PROPAIS llegó de manera desproporcionada a poblaciones, si bien pobres, no en extrema pobreza o con mayor lejanía. Es decir, PROPAIS llegó en forma desproporcionada a comunidades que resultaban de menor “costo” para participar en proyectos.
- 6.59 A más de un año de su finalización, es difícil establecer el impacto de PROPAIS en las comunidades beneficiarias. Esto se debe, en parte al menos, a que el proyecto no consiguió implementar en el tiempo estipulado el Sistema de Información, Formulación Evaluación y Monitoreo (SISFEM) financiado por el programa como parte de su componente de fortalecimiento institucional. De esta manera, no existe una línea de base contra la cuál comparar la situación actual de los beneficiarios del programa.¹³⁷
- 6.60 Sin embargo el análisis desarrollado por OVE indica que la distribución de los proyectos como un todo es considerablemente uniforme a través de los grupos de pobreza indicando falta de focalización. El análisis muestra también que 51% de los proyectos fueron realizados en Distritos no elegibles bajo el primer requisito técnico de elegibilidad del programa y que sólo 54% de los proyectos de educación y capacitación financiados con fondos de inversión, fueron realizados en Distritos que eran elegibles de acuerdo a los dos requisitos técnicos de elegibilidad. Como un todo, únicamente 47% de los proyectos financiados por PROPAIS con fondos de inversión fueron financiados en Distritos que cumplían con ambos requisitos técnicos.

6.61 Finalmente, se destaca que al final del programa la SAS había conseguido cierto grado de avance en posicionarse dentro de la estructura ejecutiva y hacerse visible para la sociedad civil, como lo destaca un Informe de Evaluación Técnica del programa. Sin embargo, aún se perciben grandes debilidades institucionales al interior de la SAS, y sobre todo, se aprecia una fuerte dependencia de recursos externos al presupuesto nacional para financiar la política de bienestar social del Gobierno Nacional, lo que representa un riesgo a la sustentabilidad de las inversiones del programa.

2. Crédito a microempresas

6.62 El Programa Global de Crédito para Microempresas (PR-0013) (PGM), surgió a principios de los noventa en respuesta a una iniciativa del Banco y del Gobierno de Paraguay para tratar de incrementar y hacer más eficiente el acceso al crédito para la actividad microempresarial, cuyas alternativas de financiamiento se restringían a la autofinanciación o a la celebración de acuerdos informales y de muy alto costo. El objetivo principal de este primer programa fue definido como *“incrementar la corriente de créditos a precio razonable para las microempresas por intermedio de instituciones financieras reglamentadas de acuerdo con las normas y mecanismos de mercado”* (documento PR-1848). Se procuró también promover *“el conocimiento de los requisitos especiales del crédito para la microempresa en el marco de las instituciones reguladoras del país”*, y también, a través del componente de cooperación técnica, *“desarrollar un nuevo marco institucional que aseguraría a las microempresas su acceso continuado al crédito y a la asistencia técnica”*.

6.63 El Programa Global de Crédito a la Microempresa II (PGM2) (PR-0094, aprobado en junio de 1997), fue diseñado de manera muy similar al anterior (tenía un componente de préstamo a los microempresarios y otro de fortalecimiento institucional).

6.64 En cuanto a los resultados disponibles, el PCR del primer Programa señala por un lado que *“los resultados esperados en ambos componentes de este Programa han sido superados”*.¹³⁸ Sin embargo, el documento agrega que si bien *“ha aumentado la corriente de créditos al sector microempresario”*, y *“la actitud de las IFI hacia los microempresarios ha evolucionado favorablemente”*, no se logró contar con *“un canal autosuficiente debidamente implantado (de crédito para la microempresa)”*.¹³⁹ Las razones que se esgrimen en el documento para justificar el incumplimiento de este objetivo son: i) que el tiempo de ejecución “efectivo” del programa fue muy corto; y ii) que el crédito a la microempresa ocupa todavía una fracción mínima de la cartera global de las IFI participantes del programa. Cabe agregar que ambas justificaciones son endógenas al proceso de programación y ejecución del proyecto, y por ende no son idóneas para explicar el incumplimiento del objetivo programado.

6.65 Un estudio de caso llevado a cabo por la Oficina de Evaluación de Operaciones del Banco (EVO) en 1998 extrae de las conclusiones de las evaluaciones intermedias y ex post la siguiente información:¹⁴⁰ i) el PGM se convirtió en la fuente de

financiamiento externo más importante de las microempresas; ii) hubo un impacto favorable constatado en el incremento de los ingresos de las microempresas como consecuencia de la ayuda crediticia del Programa: un 80% de los microempresarios encuestados dijeron haber aumentado sus ventas, mientras que el 74% de estos últimos lo atribuyeron al crédito recibido. También debe rescatarse, por otro lado, el esfuerzo sistemático de seguimiento y supervisión de resultados intermedios y finales, a través del organismo ejecutor, el Banco, y auditorías externas.¹⁴¹

- 6.66 En cuanto al impacto del PGM, el estudio de caso realizado por EVO reportaba lo siguiente:¹⁴² i) los microempresarios de menores ingresos mantenían bajos niveles de acceso al crédito, en comparación con los niveles de ingreso mediano y alto, independientemente de si pertenecían al grupo de beneficiarios directos del Programa o no. En particular, el 40% de los microempresarios que conformaban el grupo de bajos ingresos o de subsistencia tenían acceso a aproximadamente 5% del crédito; ii) se pudo verificar que para los estratos de ingresos bajos y medios la proporción de mujeres participantes en actividades microempresariales era algo mayor en el grupo beneficiario que en el grupo comparativo, mientras que ocurría lo contrario para el caso de ingresos altos. El estudio no reporta información alguna respecto al impacto ambiental del Programa. Llama la atención además que el PCR no desarrolle el tema de impacto del Programa en ninguno de los tres temas mencionados (pobreza, participación de la mujer, y medio ambiente) más allá de alguna observación puntual.
- 6.67 Por otro lado, pese a no haber finalizado su ejecución, y a la ausencia generalizada de indicadores de seguimiento adecuados, una lectura de la información disponible en el sistema de monitoreo y evaluación del Banco (ISDP) indica, para el PGM2, que más allá de la breve mención en algunos casos sobre convenios y consultorías específicas, no existe información o estimación alguna sobre cuál sería el impacto de medio término del Programa respecto a reducción de la pobreza, la ampliación del microcrédito al ámbito rural, la participación de la mujer, y la conservación y protección del medio ambiente. El mismo ISDP alerta sobre problemas relacionados con altas tasas de interés que terminan siendo cargadas a los microempresarios, así *“el Programa (...), no estaría beneficiando en forma final a los demandantes de crédito, ya que las tasas finales no son aptas para la realización y desarrollo de negocios en los términos macroeconómicos actuales”*.¹⁴³

E. Fortalecimiento Institucional

- 6.68 Aunque la necesidad de fortalecimiento institucional pueda ser considerada como elemento presente en los cuatro ejes discutidos arriba, su reconocida importancia, tanto por el Banco como por el propio País, nos induce a una breve discusión específica a ese tema.
- 6.69 Como ya se ha mencionado diversas veces en este informe, el BID viene señalando constantemente a lo largo de todo el periodo 1991-2002 que las limitaciones institucionales existentes en Paraguay constituyen un obstáculo al desarrollo del País y afectan negativamente el alcance de los objetivos planteados por el Banco en

- sus operaciones. En función de eso, no apenas los proyectos financiados en el País contienen un componente de fortalecimiento institucional, sino también se estima que aproximadamente mitad de los recursos de Cooperación Técnica aprobados para Paraguay en el periodo, se destinaron a fortalecimiento institucional.
- 6.70 Esas limitaciones son de tal suerte reconocidas por el propio País, que el ítem fortalecimiento institucional constituye el cuarto principal elemento de su endeudamiento externo, sobrepasando áreas como educación y salud. Sin embargo, los problemas todavía presentes en el funcionamiento y organización del sector público frustran las expectativas del Gobierno, cuyos funcionarios señalan la poca efectividad de estas inversiones.
- 6.71 Esa poca efectividad es, en parte, resultado de las propias características de la intervención del Banco que tiende en gran medida a: i) crear unidades ejecutoras, que por su naturaleza externa a los ministerios de línea no transfiere “know-how” o fortalece la institución; ii) financiar “medios” como sistemas de información y procesos, sin necesariamente cambiar la efectividad de las actividades fin; iii) basarse en la contratación de consultores externos; y iv) basarse en acciones individuales aisladas del marco general del servicio público paraguayo. En resumen, no se percibe en la programación una visión de largo plazo para incrementar la eficiencia de la cartera a través de un plan *integrado* de fortalecimiento de la capacidad de ejecución local.¹⁴⁴.
- 6.72 Por otro lado, el Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada (PIMA), una de las acciones del Banco más efectiva en generar capacidad técnica en los cuadros del sector público paraguayo, dejó de ser financiada en un contexto en el cual el Gobierno, por escasez de recursos, no es capaz de solventar la capacitación necesaria con recursos propios.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 7.1 El periodo de análisis de ese informe está marcado por dos elementos principales: por el proceso de democratización del País que empieza con el derrocamiento de la dictadura del General Stroessner después de 35 años en el poder, y por un deterioro de la economía, en particular a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, jamás visto en por lo menos los últimos cincuenta años.
- 7.2 El periodo presenta también varios máximos históricos en la acción del Banco en Paraguay: en lo que se refiere al número de préstamos aprobados; al volumen de recursos asignados; y al tamaño promedio y mediano de los préstamos. El continuo crecimiento de la cartera del Banco en el País, la falta de crecimiento de la economía, y las devaluaciones recientes de la moneda han elevado el stock de la deuda del País con la Institución, su principal acreedor externo, de 6% a 16% del PIB entre 1992 y 2002, e incrementado también el costo del servicio de esa deuda en casi 4 veces entre 1991 y 2003. Aunque la estructura del endeudamiento externo paraguayo se caracterice por ser de largo plazo y con tasas de interés relativamente bajas, el nivel del endeudamiento ha generado, en el corto plazo, una elevada carga fiscal e importantes retrasos en el pago del servicio de su deuda. En este contexto, existe la posibilidad de que el crecimiento reciente de la cartera del Banco en el País y en particular, por su naturaleza, la aprobación del préstamo de emergencia en 2003, vengán a aumentar, en los próximos años, el problema de liquidez hoy existente.
- 7.3 La falta de líneas de base, evaluaciones ex post, indicadores y/o metas relacionadas a los resultados (“outcomes”) esperados de los proyectos, así como la inadecuada definición de los objetivos de desarrollo en las sucesivas EPs, impiden distinguir la contribución marginal de las operaciones aprobadas por el Banco y dificultan la apreciación del impacto de la acción del Banco en el País. No obstante, se destacan los siguientes puntos:
- En lo que se refiere a gobernabilidad, Paraguay enfrenta el desafío de largo plazo de mejorar la calidad y efectividad de sus instituciones gubernamentales y reducir el tamaño del sector informal. Sin embargo, el periodo analizado, y en particular los años post-1995, estuvieron caracterizados por un empeoramiento de los indicadores de gobernabilidad y por un aumento en la inestabilidad política. Luego de más de una década desde que fueran implantadas importantes reformas, el Estado paraguayo sigue presentando importantes limitaciones, que incluyen la escasa independencia entre sus tres poderes, su excesiva centralización, y el bajo nivel de participación y control de la ciudadanía respecto a la acción del mismo, resultando en graves problemas de corrupción. En lo que se refiere a la acción específica del Banco en las áreas en las cuales ha intervenido se observan avances parciales:¹⁴⁵ en el ámbito fiscal, los resultados obtenidos fueron limitados, a la vez que los cambios más significativos impulsados por el Programa Sectorial de Inversiones (PSI) financiado por el Banco no

se sostuvieron en el tiempo, a pesar de que el diagnóstico de la problemática y de las necesidades de reforma en varios sectores estratégicos definidos por el PSI fue fundamentalmente correcto. El PSI contribuyó, también, a apoyar un proceso de modernización institucional que se iniciaba en el País pero que todavía requiere consolidarse. A ese respecto, se observan los limitados avances obtenidos hasta el presente, y las dificultades de ejecución encontradas por el Banco en el área de modernización del Estado.

- El periodo de análisis se caracteriza por un importante deterioro de la economía y por varias crisis del sector financiero, y a pesar de que las estrategias aprobadas por el Banco durante el periodo resaltaban la necesidad de ajustes macroeconómicos y de fortalecimiento del sector financiero, el PSI (aprobado en 1992), fue la única operación financiada por el Banco directamente relacionada a estabilidad macroeconómica. Los avances obtenidos por el Programa han sido parciales. En términos generales no se ha logrado incrementar la eficiencia y la confiabilidad del sector financiero, y varios de los objetivos planteados por esta operación a principios de la década pasada siguen siendo hoy en día temas pendientes de reforma.
- Las inversiones del Banco en infraestructura han podido alcanzar sus principales metas físicas. En ese sentido, en lo que se refiere al sistema vial, se podría esperar resultados en términos de reducción de los costos de transporte, pero no se ha podido encontrar datos, en el Banco o en otras fuentes, para substanciar esa hipótesis. En el sector de energía se destaca el logro de una importante expansión de la cobertura eléctrica. Sin embargo, debe notarse que estas inversiones en infraestructura pueden estar comprometidas por los serios problemas de sostenibilidad existentes: relacionados a mantenimiento en el caso de transportes, y a la inadecuada estructura tarifaria en el caso de energía.
- La actuación del Banco en áreas claves, como el sector agropecuario, no es proporcional a la importancia económica y social que tiene el sector para el País, y viene reduciéndose a lo largo del tiempo. Por otro lado, la poca evidencia disponible sugiere que, de manera general, el impacto de los proyectos agropecuarios financiados por el Banco en Paraguay ha sido limitado.
- Los resultados para Paraguay en cuanto a pobreza fueron también muy desalentadores. La incidencia de pobreza total aumentó cerca de 15% y la de extrema pobreza casi 20% entre 1995 y 2001. Aunque, la desigualdad aumentó ligeramente durante la década, la fuente principal del aumento de la pobreza fue la falta de crecimiento traducido en una reducción en los salarios reales y aumento de desempleo: dos terceras partes del aumento de pobreza entre 1995 y 2001 a nivel nacional se debió principalmente al decrecimiento económico.
- Las acciones de combate a pobreza del Banco han seguido, de manera general, la misma línea planteada por el País de un enfoque basado en la

creación de capacidades, con menor énfasis y sin articulación con la creación de oportunidades. La principal excepción a ese último aspecto fue el importante avance obtenido en el sector de microempresas. El Banco ha tenido también una actuación destacada en el área de educación, donde ha jugado un importante papel con su liderazgo y contribuido a la expansión de la cobertura escolar, y a trasladar el foco de la reforma educativa hacia las escuelas. A pesar de que el desafío de mejorar los resultados de la educación escolar básica aún persiste, se observan otros logros importantes como las mejoras en las condiciones salariales de los docentes, en la provisión de insumos para el aprendizaje, en la infraestructura escolar, y en el promedio de años de estudio de la población paraguaya mayor de 25 años (pasando de 5,2 a 6,6 años). Esos logros contrastan con los problemas encontrados y los limitados resultados obtenidos en los sectores de vivienda y agua y saneamiento.

- La Administración del Banco ha recopilado información sobre el cumplimiento de las metas esperadas de las intervenciones del Banco (ver Recuadro A-9 en el Anexo 2). Esta información está basada en la matriz presentada en la Estrategia de País del año 2000. Son presentados 35 indicadores o metas para 20 áreas de intervención. De esos 35 indicadores, apenas 8 son relacionados a resultados de desarrollo (“outcomes”), y están distribuidos en 8 áreas de intervención, lo que significa que las otras 12 áreas no presentan indicadores que midan resultados de desarrollo. Según la matriz, 2 metas de desarrollo fueron alcanzadas (en las áreas de desarrollo de la infraestructura física y educación), 3 fueron parcialmente cumplidas (en las áreas de apoyo al poder ejecutivo, salud y nutrición, y agua potable y saneamiento), y una incumplida (en el área de diversificación de la base productiva y exportable). En 2 otros casos no había información disponible para determinarse el grado de cumplimiento de las metas de desarrollo. Las demás 27 metas se refieren a productos (“outputs”). De esas 27 metas, 2 fueron cumplidas, 15 fueron parcialmente alcanzadas, y 9 fueron incumplidas. En resumen, y teniendo en cuenta que la mayoría de los indicadores presentados se refieren a productos, la evaluación realizada muestra que se han alcanzado avances parciales en 51% de las metas.

7.4 La programación del Banco tiende a presentar un buen diagnóstico de los desafíos enfrentados por el País, sin embargo, la generalidad de sus propuestas no ayuda al País a definir sus prioridades ni, por lo tanto, a proponer una nueva estrategia de desarrollo consistente con una realidad en la cual los elementos que impulsaron la economía paraguaya en las décadas anteriores ya no están presentes, hechos que el propio País tenía dificultades en concretar. El análisis de la programación sugiere que la creciente participación del Banco en el País y el aumento en la dispersión de la cartera durante el periodo analizado serían explicados más por una mayor demanda por recursos por parte de Paraguay frente a la contracción del ingreso, por la reducción en la participación de otros donantes, así como por los mandatos de la Octava Reposición, que por una visión de largo plazo de la interrelación Banco-País.¹⁴⁶

- 7.5 La creciente participación del Banco en el País generó un importante y rápido aumento en el número de proyectos en ejecución y en la cartera del Banco. Dada las limitaciones técnicas y de disponibilidad de recursos frecuentemente señaladas por el Banco, ese aumento lleva a cuestionar sobre si la calidad de la acción del Banco en Paraguay ha sido negativamente afectada, en particular porque los recursos asignados a la Representación parecen no haber sido los ideales para hacer frente a la mayor cantidad de trabajo. Así, la programación del Banco en Paraguay parece no reconocer sus propios alertas y análisis. Aunque los documentos del Banco se refieran continuamente a los problemas de ejecución y de falta de recursos para la contrapartida nacional, en la práctica, las propuestas operativas de la década parecen ignorar que programas de financiamiento elevados requerirían mejoras significativas en la capacidad para ejecutar los proyectos y en la posición externa y fiscal del País, elementos que siguen siendo retos importantes tanto para el Banco como para Paraguay.
- 7.6 A pesar de que a lo largo de sus ciclos de programación se percibe un continuo esfuerzo del Banco por mejorar el grado de evaluabilidad de su programación, todavía no se ha alcanzado una definición más clara y cuantificable de los objetivos de la misma. Asimismo, se hace difícil evaluar la programación del Banco a través de sus proyectos, ya que la mayoría de estos expresan sus objetivos de manera poco precisa y ambiciosa, sin proporcionar indicadores medibles y claros de resultados.
- 7.7 Se hace difícil, también, evaluar la capacidad de la programación de prever los riesgos a los que estaba expuesta a partir de la información proporcionada por sus documentos de préstamo, sin embargo debe mencionarse que durante la ejecución de la mayoría de los proyectos, surgieron riesgos no identificados originalmente en el diseño. Por otro lado, se observa que la limitada capacidad técnica/institucional es el elemento de riesgo más frecuentemente mencionado en los proyectos de Paraguay. Dado que el Banco viene apuntando esa debilidad en sus documentos de programación a lo largo de todo el periodo, ese factor no debería ser considerado como un riesgo de los proyectos en Paraguay, sino como un elemento concreto y esperado a ser incorporado en el diseño de las operaciones que se aprueban para el País.
- 7.8 Se observa que varias de las evaluaciones ex post programadas no han empezado en los plazos requeridos, lo cual dificulta el proceso de incorporación de lecciones por aprender a las operaciones del Banco en el País.

B. Recomendaciones

- 7.9 El escenario sintetizado arriba, impone un reto primordial muy claro para el País: encontrar un modelo de desarrollo y crecimiento económico consistentes con el nuevo contexto interno (democrático), y externo (de mayor competitividad). Para que se pueda apoyar a Paraguay a alcanzar ese objetivo, 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. Para eso, el Banco tendrá que desarrollar un modelo estratégico-operativo específico para la acción del Banco en el País (algo que hasta ahora no se ha observado).¹⁴⁷

- Esta discusión es particularmente importante, ya que recae sobre el Banco el desafío de apoyar al País a encontrar una asignación eficiente de recursos entre los varios sectores de la economía hacia aquellos con mayor productividad.^{148, 149}
- 7.10 Lo anterior se relaciona directamente con la necesidad de mirar de manera más estratégica al potencial generado por la integración de Paraguay al MERCOSUR, incorporando el tema de manera transversal en sus operaciones, dirigiendo inversiones y promoviendo políticas que visen la reconversión y modernización productiva del País, y la reducción del sector informal. De la misma manera, el Banco debería ajustar su acción en sectores claves como el agropecuario.
- 7.11 En lo que se refiere al tema de fortalecimiento institucional y gobernabilidad, cabe al Banco revisar su estrategia de acción a través de intervenciones aisladas y desarrollar e implementar un plan integrado de fortalecimiento de la capacidad institucional del País. Ese proceso implicaría trabajar con el Gobierno en desarrollar un plan de carrera profesional para el servidor público, y encontrar instrumentos similares y sustitutos a programas exitosos como el PIMA (Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada). El problema de la gobernabilidad ha sido, y debe seguir siendo, una cuestión prioritaria para el Banco en Paraguay.
- 7.12 Desde un punto de vista programático, el Banco debería mejorar su tratamiento de los riesgos a los que está expuesta su programación, expresando estos de manera precisa y transparente, y entendiendo que muchos de los “riesgos” expuestos hasta ahora (e.g. limitaciones de la capacidad institucional), son en realidad una constante, sobre la que el Banco debería actuar.
- 7.13 Existe, también, 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 (particularmente de resultados), de metas y de líneas de base — lo que permitiría no solo obtener lecciones aprendidas para el futuro, sino también debería mejorar la eficiencia de la programación, ya que sería resultado de un esfuerzo de concebir un plan de acción con mayor claridad en las metas y relacionando las sinergias y externalidades de los distintos componentes.
- 7.14 Así la acción futura del Banco requiere: a) una definición más clara de las prioridades de su programación; b) una acción más focalizada en áreas con impactos significativos sobre el crecimiento económico; y c) una evaluación más detallada del impacto de su acción sobre el nivel y servicio de endeudamiento externo del País en el corto, mediano y largo plazos.

Recomendaciones y Lecciones Aprendidas de la Acción del Banco y del CPE: Reflexión de RE1
--

<p>El análisis del contexto político institucional en Paraguay lleva a concluir que es necesario promover el desarrollo del sector privado para garantizar un crecimiento sostenible de la economía. Sólo niveles sostenidos de inversión privada permitirán elevar las tasas promedio de crecimiento del PIB per capita lo suficiente para reducir la pobreza. El Banco debe intensificar su apoyo al desarrollo de condiciones apropiadas para la expansión del sector privado, tanto con relación al ambiente de negocios en forma general (seguridad jurídica y transparencia) como en sectores específicos (por ejemplo la participación de</p>
--

capital privado en el mantenimiento de las inversiones viales.)

Los riesgos de alta volatilidad y vulnerabilidad externa indican que se debe ser prudente y flexible en la definición de los posibles escenarios de préstamos, ajustando en el tiempo la programación de las operaciones en caso de que ocurran choques externos que afecten la capacidad institucional, de endeudamiento y de absorción de recursos del país.

En la medida en que otras entidades multilaterales y bilaterales incrementen su presencia en Paraguay, es deseable una mayor focalización de las intervenciones del Banco en aquellos sectores que generen mayor impacto y mejor uso de sus ventajas comparativas, seleccionando programas prioritarios en donde concentrar esfuerzos. Complementariamente, ello implica identificar oportunidades para la mayor participación de otros donantes y agencias multilaterales y bilaterales de crédito. Esto contribuiría a que el país pueda diversificar sus fuentes de financiamiento y a viabilizar una mayor selectividad de la acción del Banco.

Los diagnósticos enfatizan la necesidad de fortalecimiento institucional como condición sine qua non para el éxito de la estrategia y de los proyectos. El principal factor que afecta la mayor parte de las operaciones en cartera es la debilidad institucional, y si bien los esfuerzos de fortalecimiento institucional caso a caso han arrojado resultados positivos, los mismos han sido parciales. Se requiere insertar este tipo de apoyo dentro de un enfoque integral del problema de gestión del sector público. Áreas que requieren atención inmediata son la profesionalización del funcionariado público dentro de una visión y objetivos de largo plazo, y el fortalecimiento institucional de los organismos involucrados en comercio externo, en administración tributaria y control del gasto público, entre los más relevantes.

Se requiere continuar profundizando la reforma educativa con acciones orientadas a trasladar el foco de la reforma desde el nivel central del Ministerio a la escuela, y pasar de intervenciones centradas en la provisión de insumos (textos, materiales educativos) hacia otras que se concentren en los procesos (metodologías de enseñanza, gestión escolar) y resultados. El foco, en el corto y mediano plazo, debe ser el fortalecimiento de una gestión crecientemente autónoma y la renovación pedagógica de las escuelas, y desarrollar estrategias focalizadas y diferenciadas que discrimine a favor de los grupos más vulnerables. De este modo aumentarán las posibilidades de lograr que la reforma educativa logre el impacto esperado.

Construyendo sobre la experiencia de la reforma educacional, debe fomentarse la participación de la sociedad civil en el apoyo a la ejecución y el control social sobre los proyectos para promover el sentido de propiedad en las inversiones a realizar con financiamiento del Banco. La experiencia de participación de padres y madres de familia sumado al mejoramiento y ampliación de la infraestructura escolar a través de sus organizaciones (Asociaciones de Cooperadoras Escolares - ACEs), constituye un modelo probado y costo-eficiente tanto para resolver las necesidades de infraestructura de las escuelas como para incentivar y fortalecer su participación en la gestión de la escuela.

La experiencia pasada también indica la necesidad de dar un nuevo enfoque a la estrategia dirigida al desarrollo rural y al sector agropecuario, centrando la acción del Banco prioritariamente en la modernización de la gestión de los servicios públicos de fomento productivo, buscando una mayor eficiencia y efectividad del gasto fiscal dirigido al sector.

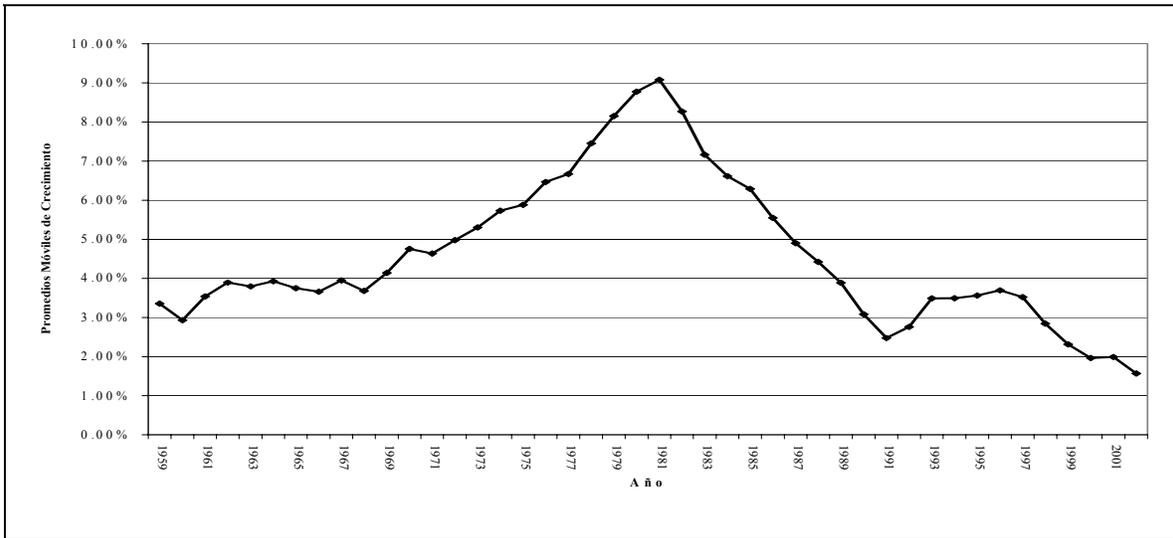
La eficacia del crecimiento económico en la reducción de la pobreza dependerá del acceso de los más pobres a oportunidades productivas y de los beneficios derivados de su capital humano y físico. En este sentido, es vital seguir profundizando los logros en educación, apoyando el aumento de la escolaridad, el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia del sector, inclusive en educación bilingüe. Asimismo, dada la característica rural de la pobreza en Paraguay, se hace indispensable apoyar todo esfuerzo destinado a la regularización y elevar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad sobre la tierra.

ANEXO 1

Gráficos y Tablas

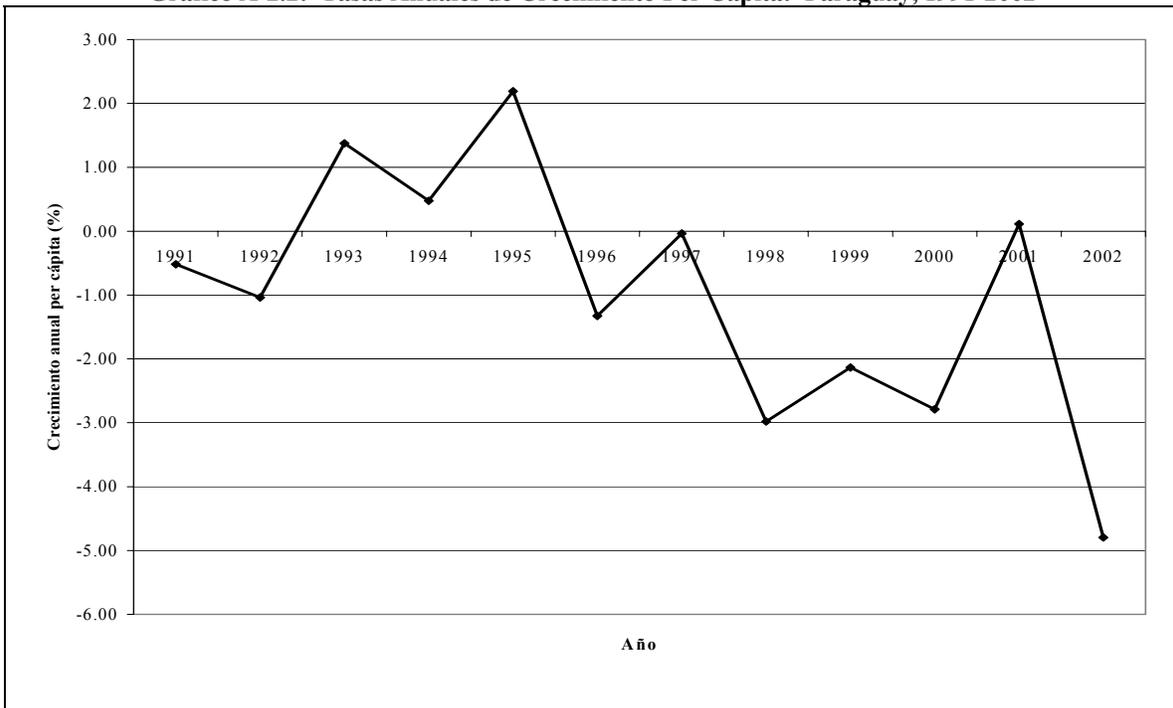
Capítulo II

Gráfico A-2.1: Tasas Anuales Acumulativas de Crecimiento de la Economía Paraguaya (1959-2002): Promedios Móviles de Diez Años



Fuente: Boletín de Cuentas Nacionales, GEE, BCP. Varios años

Gráfico A-2.2: Tasas Anuales de Crecimiento Per Cápita: Paraguay, 1991-2002



Fuente: World Bank, World Development Indicators.

Tabla A-2.1: Evolución de la Composición Sectorial de la Economía: Paraguay, Principales Sectores, 1961-2000

Sector/Indicador	Periodo			
	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
Agropecuario				
% del PIB	34,5	29,3	26,2	26,8
crecimiento anual promedio (%)	3,0	6,7	4,0	1,7
empleo (%)	54,7 ¹	47,9 ²	42,9 ³	35,6 ⁴
Industria				
% del PIB	17,1	17,7	16,5	14,7
crecimiento anual	6,5	8,3	2,2	0,8
empleo (%)	15,1 ¹	14,0 ²	12,0 ³	12,5 ⁴
Comercio y Finanzas				
% del PIB	25,8	26,3	26,7	24,9
crecimiento anual promedio (%)	4,8	9,0	2,8	-0,5
empleo (%)	7,1 ¹	8,0 ²	9,3 ³	13,9 ⁴
Servicios				
% del PIB	11,1	12,9	12,6	12,3
crecimiento anual promedio (%)	N/D	N/D	N/D	N/D
empleo (%)	17,3 ¹	23,4 ²	26,2 ³	27,5 ⁴

Notas: ¹1962; ²1972; ³1982; ⁴1992. N/D: no disponible.

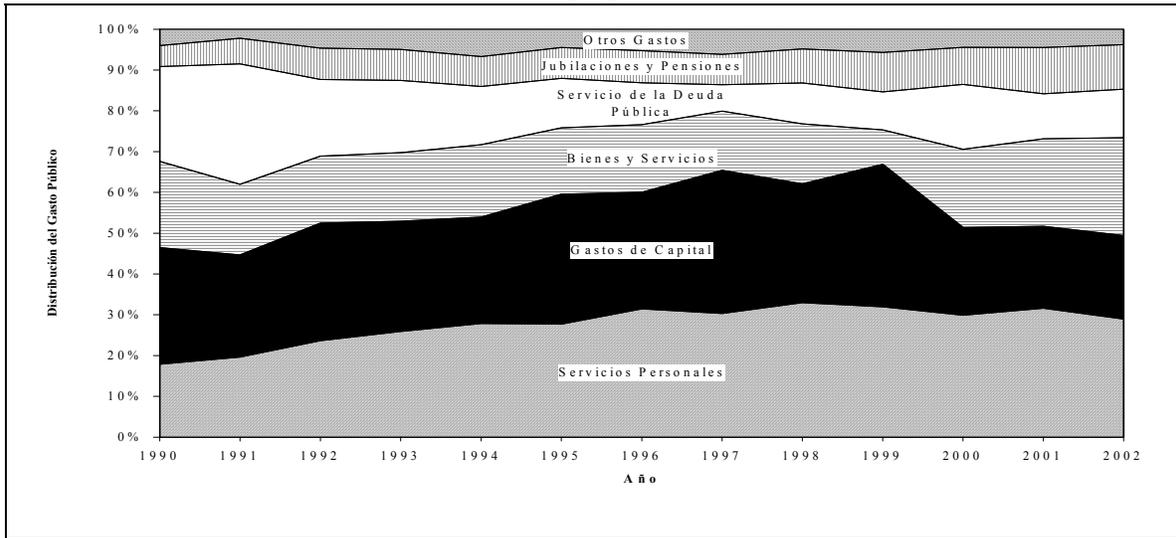
Fuente: Fernández Valdovinos, Carlos G. y Monge Naranjo, Alexander (2003) – “Economic Growth in Paraguay”, versión preliminar.

Gráfico A-2.3: Presión Tributaria: Paraguay, 1990-2002



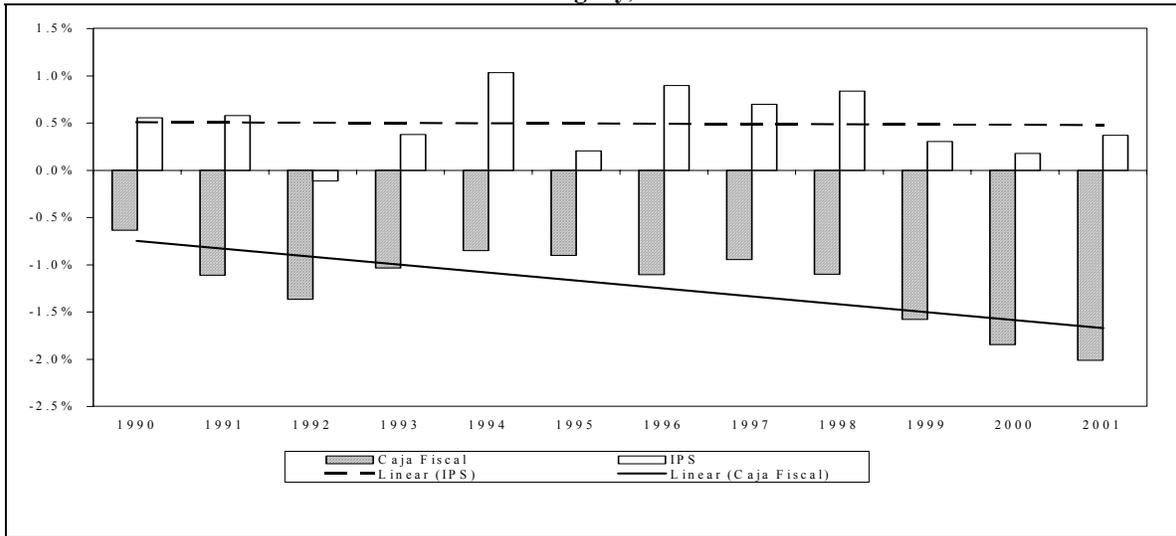
Fuente: Informe Financiero del Ministerio de Hacienda, varios años.

Gráfico A-2.4: Distribución Porcentual del Gasto del Sector Público Consolidado: Paraguay, 1990-2002



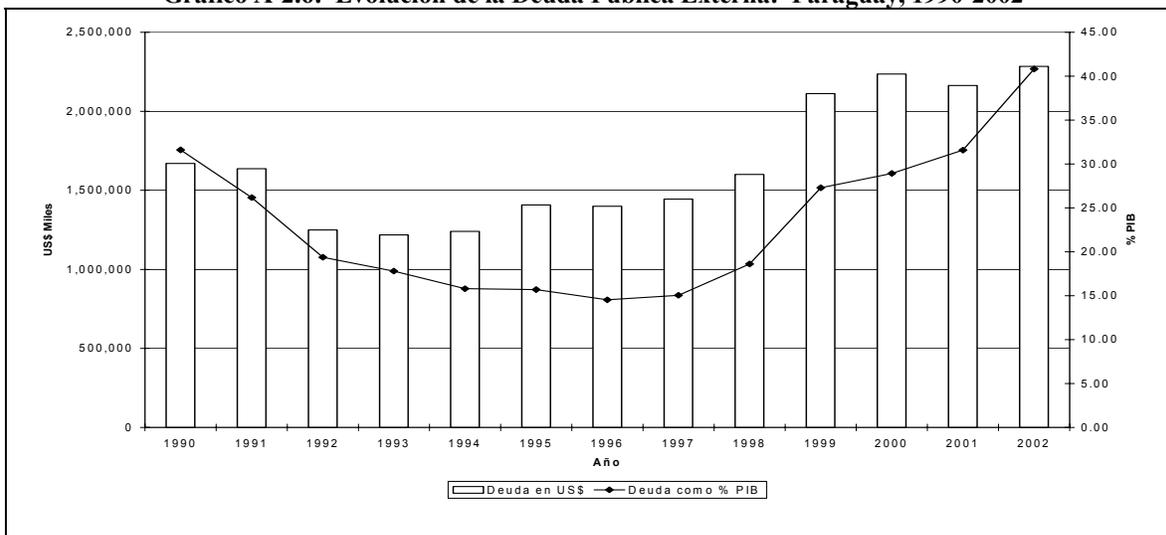
Fuente: Informe Financiero del Ministerio de Hacienda, varios años.

Gráfico A-2.5: Resultado Operativo (como % del PIB) de las Principales Entidades de la Seguridad Social: Paraguay, 1990-2001



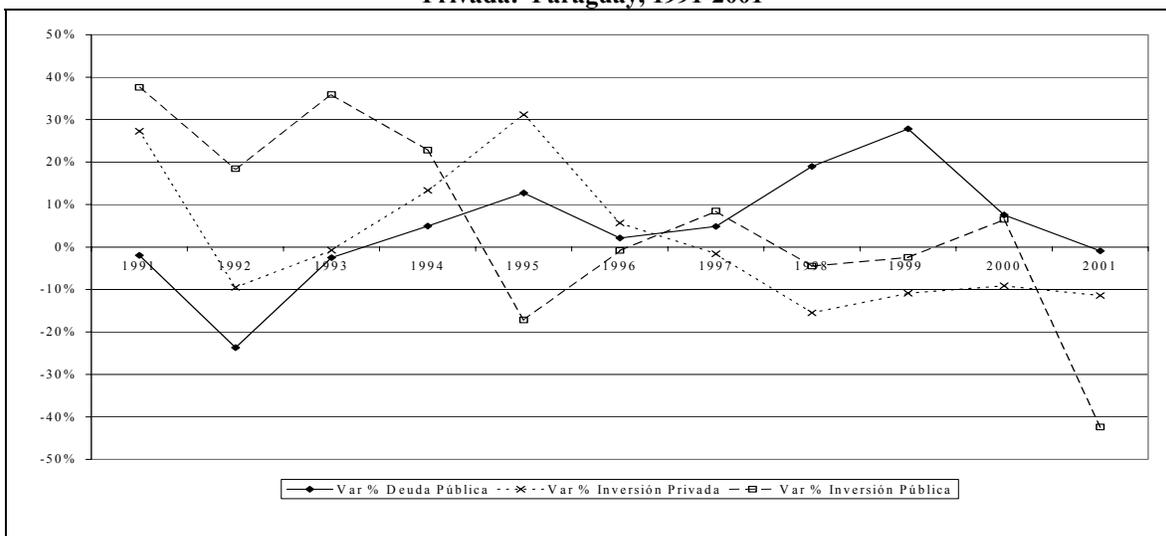
Fuente: Informe Financiero del Ministerio de Hacienda, varios años.

Gráfico A-2.6: Evolución de la Deuda Pública Externa: Paraguay, 1990-2002



Fuente: En base a cifras del Banco Central de Paraguay.

Gráfico A-2.7: Tasas de Crecimiento Porcentual de la Deuda Pública Total y de la Inversión Pública y Privada: Paraguay, 1991-2001



Fuente: En base a cifras del Boletín de Cuentas Nacionales, GEE, BCP. Año 2001 y datos del Ministerio de Hacienda.

Tabla A-2.2: Estadísticas Generales: Paraguay, América Latina, y Países Seleccionados de la Región

País	PIB per capita ¹	Coef. Gini ²	Crecimiento Poblacional ³	Analfabetismo ⁴	Mortalidad Infantil ⁵	IDH ⁶
Paraguay	1.700	57,7	2,5	6,8	23,2	0,751(84)
Jamaica	1.785	37,9	1,6	13,1	19,6	0,757(78)
Rep. Dominicana	2.062	47,4	1,6	16,4	38,9	0,737(94)
Ecuador	1.425	43,7	1,9	8,4	27,6	0,731(97)
Guatemala	1.558	55,8	2,6	31,4	38,8	0,652(119)
Surinam	994		0,6		26,6	0,762(77)
Bolivia	952	44,7	2,3	14,5	57,2	0,672(114)
El Salvador	1.752	52,2	2,0	21,3	29,1	0,719(105)
Guyana	941	40,2	0,6	1,5	53,6	0,740(92)
A. Latina y Caribe	3.856		1,5	11,6	29,0	

Notas: ¹Año 2000, US\$ del 1995; ²1998, excepto: Jamaica 2000, Ecuador 1995, Bolivia 1999, Guyana 1993; ³% anual, año 2000; ⁴% población 15 años y más; ⁵Por 1.000 nacidos vivos, año 2000; ⁶Índice de Desarrollo Humano del 2001, valor en paréntesis indica la posición relativa de país.

Fuentes: World Bank, World Development Indicators; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Capítulo III

Tabla A-3.1: Anticipaciones y Aprobaciones: Ciclo de Programación 1991-1993

	Anticipado en la EP	No Anticipado en la EP	Total
No de Proyectos Aprobados en el ciclo	7	2	9
No Aprobados en el ciclo	6	0	6
Total	13	2	15

Tabla A-3.2: Programa de Préstamos y Aprobación: Ciclo de Programación 1991-1993

Proyecto – Año Previsto	Monto (US\$ millones)		Identificado en la EP	Aprobado en el Ciclo
	Previsto	Aprobado	Sí/No	Sí/No - Año
PR-0080 Carretera Concepción-Cuero Fresco – 1991A	56,0	62,0	Sí	Sí – 1991
PR-0109 Distribución y Transmisión Energía – 1991A	101,0	100,0	Sí	Sí – 1991
PR-0031 Lotes con Servicios – 1991B	54,0	54,0	Sí	Sí – 1992
PR-0083 Consolidación de Colonias – 1991B	33,0	55,6	Sí	Sí – 1992
PR-0013 Microempresas – 1992A	20,0	10,0	Sí	Sí – 1992
PR-0026 Caminos Rurales – 1992A	32,4	40,9	Sí	Sí – 1993
PR-0102 Sectorial Financiero y Multisectorial – 1992A	80,0		Sí	No
PR-0017 Programa Ambiental Nacional – 1992B	14,0		Sí	No
PR-0025 Educación Básica – 1992B	30,0	52,8	Sí	Sí – 1993
PR-0064 Agua Ciudades del Interior – 1993	24,0	79,6	Sí	No – 1995
PR-0088 Tecnificación Agropecuaria III – 1993	20,0		Sí	No
PR-0103 Acueductos Rurales – 1993	13,5		Sí	No
PR-0111 Alcantarillado Asunción – 1993	60,0		Sí	No
PR-0003 Sectorial de Inversiones		81,5	No	Sí – 1992
PR-0024 Fortalecimiento Municipal		16,2	No	Sí – 1993
Total	537,9	473,0*		

Nota: *Excluye PR-0064, no aprobado durante el ciclo de programación.

Tabla A-3.3: Anticipaciones y Aprobaciones: Ciclo de Programación 1994-1997

	Anticipado en la EP	No Anticipado en la EP	Total
No. de Proyectos			
Aprobados en el ciclo	7	1	8
No Aprobados en el ciclo	4	0	4
Total	11	1	12

Tabla A-3.4: Programa de Préstamos y Aprobación: Ciclo de Programación 1994-1997

Proyecto – Año Previsto	Monto (US\$ millones)		Identificado en la EP	Aprobado en el Ciclo
	Previsto	Aprobado	Sí/No	Sí/No - Año
PR-0017 Programa Ambiental Nacional – 1994	30,0		Sí	No
PR-0038 Formación y Capacitación Profesional – 1994	15,0	20,7	Sí	Sí – 1994
PR-0088 Divers. y Tecnificación Agropecuaria – 1994	50,0		Sí	No
PR-0064 Agua y Alcantarillado Urbano – 1994	100,0	79,6	Sí	Sí – 1995
PR-0075 Programa de Inversión Social – 1994	20,0	20,0	Sí	Sí – 1996
PR-0030 Distribución y Transmisión Energía – 1995	60,0	50,0	Sí	Sí – 1996
PR-0035 Corredores Viales Nacionales	150,0	82,3	Sí	Sí – 1996
PR-0028 Reforma e Inversiones en Salud – 1996	50,0	39,0	Sí	Sí – 1997
PR-0081 Modernización del Estado – 1996	30,0	22,0	Sí	Sí – 1996
S/N Transporte Fluvial – 1996	30,0		Sí	No
S/N Desarrollo Franja Costera Asunción – 1996	80,0		Sí	No
PR-0094 Microempresa II		20,0	No	Sí – 1997
Total	615,0	333,6		

Tabla A-3.5: Anticipaciones y Aprobaciones: Ciclo de Programación 1998-2000

	Anticipado en la EP	No Anticipado en la EP	Total
No. de Proyectos (escenario base)			
Aprobados en el ciclo	5	4	9
No Aprobados en el ciclo	8	0	8
Total	13	4	17
No. de Proyectos (escenario alto)			
Aprobados en el ciclo	5	4	9
No Aprobados en el ciclo	14	0	14
Total	19	4	23

Tabla A-3.6: Programa de Préstamos y Aprobación: Ciclo de Programación 1998-2000

Proyecto – Año Previsto	Monto (US\$ millones)		Identificado en la EP	Aprobado en el Ciclo
	Previsto	Aprobado	Sí/No	Sí/No - Año
PR-0082 Pequeña Finca Algodonera – 1998A	25,0	25,7	Sí	Sí – 1998
PR-0093 Programa de Preinversión – 1998A	4,0	5,0	Sí	Sí – 1998
PR-0088 Desarrollo Agropecuario y Forestal – 1998B	79,5		Sí	No
PR-0100 PyMES – 1998B	16,0	10,0	Sí	No – 2001
PR-0043 Franja Costera de Asunción – 1999	27,0		Sí	No
PR-0084 Tecnificación y Divers. Agrícola – 1999	13,0	10,0	Sí	Sí – 2000
PR-0104 Caminos Rurales II – 1999	80,0	67,0	Sí	Sí – 1999
S/N Corredores Viales II – Ruta 10 – 2000Base	90,0	100,0	Sí	No
S/N Educación Preescolar – 2000Base	20,0	23,4	Sí	No – 2003
S/N Programa Apoyo a la Mujer – 2000Base	10,0		Sí	No
S/N Consolid. Exp. Transmisión Eléctrica – 2000Base	70,0		Sí	No
S/N Agua Potable y Saneamiento II – 2000Base	70,0		Sí	No
S/N Consolidación Reforma Ed. Básica – 2000Base	60,0	40,0	Sí	Sí – 2000
S/N Programa Multisectorial de Crédito – 2000Alto	50,0		Sí	No
S/N Mejoramiento Admin. Pública – 2000Alto	40,0		Sí	No
S/N Reforma Seguridad Social – 2000Alto	50,0		Sí	No
S/N Desarrollo Sector Rural – 2000Alto	80,0		Sí	No
S/N Programa Sector Salud II – 2000Alto	50,0		Sí	No
S/N Programa Desarrollo Municipal II – 2000Alto	30,0		Sí	No
PR-0112 Emerg. Fenómeno el Niño – 2000		35,0	No	Sí – 2000
PR-0115 Fortalecimiento Subsecr. Adm. Finan. – 2000		6,0	No	Sí – 2000
PR-0116 Sistema Nacional Ambiental – 2000		8,0	No	Sí – 2000
PR-0130 Apoyo Implementación Censo – 2000		9,2	No	Sí – 2000
Total	544,5*	307,9***		
	844,5**			

Notas: *Considera el escenario base del 2000;

**Considera el escenario alto del 2000;

***Excluye PR-0100 y Educación Preescolar no aprobados durante el ciclo de programación.

Tabla A-3.7: Anticipaciones y Aprobaciones: Ciclo de Programación 2000-2003

	Anticipado en la EP	No Anticipado en la EP	Total
No. de Proyectos (con inventario)			
Aprobados en el ciclo	11	0	11
No Aprobados en el ciclo	15	0	15
Total	26	0	26

Tabla A-3.8: Programa de Préstamos y Aprobación: Ciclo de Programación 2000-2003

Proyecto – Año Previsto	Monto (US\$ millones)		Identificado en la EP	Aprobado en el Ciclo
	Previsto	Aprobado	Sí/No	Sí/No - Año
PR-0084 Tecnificación y Divers. Agrícola – 2000	10,0	10,0	Sí	Sí – 2000
PR-0113 Corredores Integr. Occidente – 2000	80,0	100,0	Sí	Sí – 2000
PR-0115 Fortalecimiento Subsecr. Adm. Finan. – 2000	6,0	6,0	Sí	Sí – 2000
PR-0116 Sistema Nacional Ambiental – 2000	10,0	8,0	Sí	Sí – 2000
PR-0117 Consolidación Reforma Ed. Básica – 2000	40,0	40,0	Sí	Sí – 2000
PR-0130 Apoyo Implementación Censo – 2000	7,2	9,2	Sí	Sí – 2000
PR-0043 Franja Costera de Asunción – 2001A	55,0		Sí	No
PR-0100 PyMES – 2001A	10,0	10,0	Sí	Sí – 2001
PR-0118 Agua y Saneam. Peq. Comunidades – 2001A	12,0	12,0	Sí	Sí – 2001
PR-0125 Progr. Inversiones Sociales – 2001A	30,0	28,4	Sí	Sí – 2002
PR-0129 Mejoramiento Admin. Pública – 2001A	20,0		Sí	No
PR-0132 Progr. Tenencia de Tierra – 2001A	20,0	9,0	Sí	Sí – 2003
PR-0137 Reforma Banca Pública – 2001A	10,0		Sí	No
PR-0138 Reforma Seguridad Social – 2001B	20,0		Sí	No
PR-0120 Servicios Agropecuarios – 2002	36,0		Sí	No
PR-0122 Apoyo Sector Habitacional – 2002	30,0		Sí	No
PR-0123 Escudo Epidemiológico – 2002	40,0		Sí	No
PR-0124 Educación Preescolar – 2002	30,0	23,4	Sí	Sí – 2003
PR-0127 Crédito a Microempresa Rural – 2002	25,0		Sí	No
PR-0131 Apoyo a la Descentralización – 2002	15,0		Sí	No
PR-0119 Pequeño Riego – Inventario	14,0		Sí	No
PR-0126 Ciencia y Tecnología – Inventario	10,0		Sí	No
PR-0128 Corredores Viales II – Inventario	90,0		Sí	No
PR-0139 Diversificación Exportaciones – Inventario	10,0		Sí	No
PR-0140 Seguridad Ciudadana – Inventario	15,0		Sí	No
PR-0141 Repar. y Modern. Aeropuerto – Inventario	95,0		Sí	No
Total	740,2	256,0		

Capítulo IV

Gráfico A-4.1: Aprobaciones por Década: Paraguay, 1961-2000

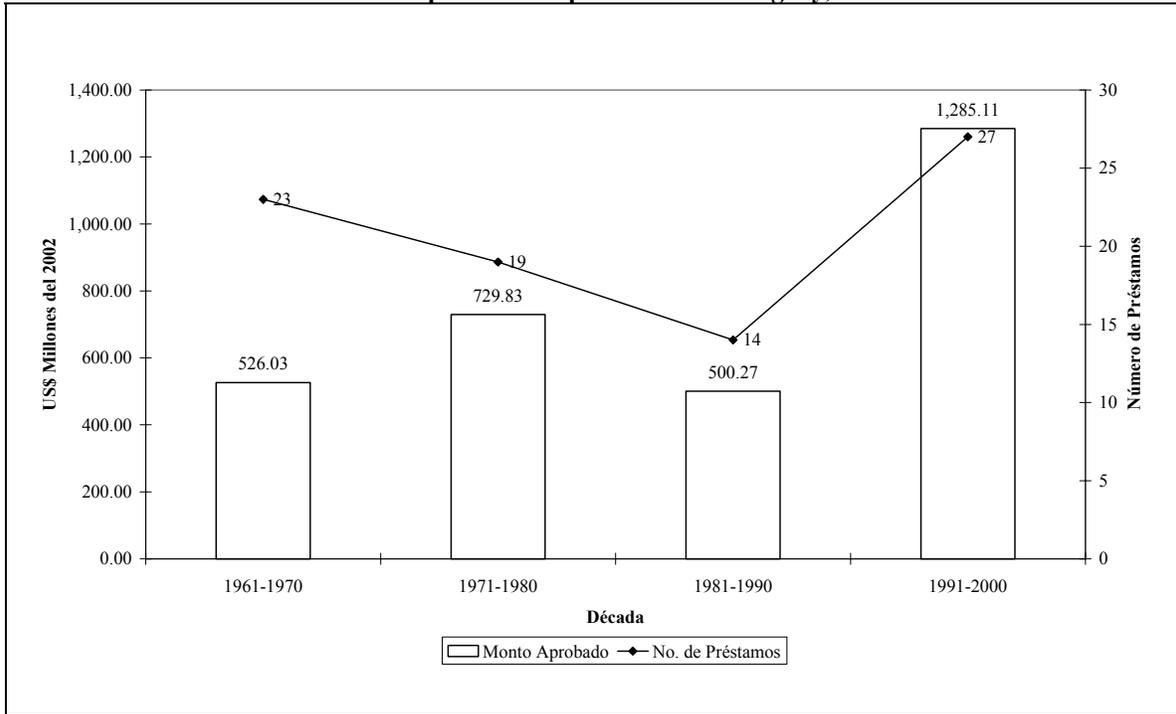


Tabla A-4.1: Proyectos Aprobados: Paraguay, 1991-2003

Número Proyecto	Número Préstamo	Nombre Proyecto	Sector	Año Aprobación	Monto Original	Monto Corriente	SEQ	PTI
PR-0080	635/OC-PR	Carretera Cuero Fresco y Programa Mantenimiento	TR	1991	62.00	56.41	0	0
PR-0109	648/OC-PR	Transmisión y Distribución Electricidad	EN	1991	100.00	98.27	0	0
PR-0003	727/OC-PR; 728/OC-PR	Reforma Sector Inversiones y CTR	RM	1992	81.50	80.40	0	0
PR-0013	707/OC-PR	Programa Global de Crédito a Microempresas	ME	1992	10.00	10.00	0	0
PR-0031	683/OC-PR; 884/SF-PR	Programa Apoyo Reordenamiento Sector Habitacional	DU	1992	54.00	52.94	0	0
PR-0083	694/OC-PR; 891/SF-PR	Consolidación de Colonias Rurales	AG	1993	55.60	53.50	0	0
PR-0024	793/OC-PR; 794/OC-PR; 920/SF-PR	Fortalecimiento Municipal	DU	1993	16.20	14.73	0	0
PR-0025	770/OC-PR; 908/SF-PR	Mejoramiento Educación Primaria	ED	1993	52.80	49.07	0	0
PR-0026	744/OC-PR; 745/OC-PR	Programa Nacional Caminos Rurales	TR	1993	40.90	39.96	0	0
PR-0038	851/OC-PR	Formacion y Capacitacion Laboral	ED	1994	20.75	20.75	1	0
PR-0064	861/OC-PR; 862/OC-PR	Agua Potable y Saneamiento Urbano	OS	1995	79.60	70.27	1	0
PR-0030	918/OC-PR	Sistema de Transmisión de Yacyreta	EN	1996	50.00	50.00	0	0
PR-0035	933/OC-PR	Corredores Viales	TR	1996	82.30	82.30	0	0
PR-0075	929/OC-PR	Programa de Inversiones Sociales	IS	1996	20.00	20.00	1	0
PR-0081	934A/OC-PR; 934B/OC-PR	Programa de Modernización del Estado	RM	1996	22.00	22.00	0	0
PR-0028	1006/OC-PR-1; 1006/OC-PR-2; 1006/OC-PR-3	Reformas a la Atención Primaria en Salud	SA	1997	39.00	39.00	1	0
PR-0094	1016A/OC-PR; 1016B/OC-PR; 1016C/OC-PR	Global de Crédito para Microempresa II	ME	1997	20.00	20.00	1	0
PR-0082	1109/OC-PR	Programa Desarrollo Pequeña Finca Algodón	AG	1998	25.65	25.65	1	1
PR-0093	1143/OC-PR	Programa de Preinversión	PR	1998	5.00	5.00	0	0
PR-0112	1117/OC-PR-1; 1117/OC-PR-2	Apoyo a la Emergencia Fenómeno El Niño	IS	1998	35.00	35.00	0	0
PR-0104	1230/OC-PR-1; 1230/OC-PR-2	Programa Nacional de Caminos Rurales II	TR	1999	67.00	67.00	1	1
PR-0084	1255/OC-PR	Diversificación Producción Agrícola	AG	2000	10.00	10.00	1	0
PR-0113	1278/OC-PR	Corredores de Integración del Occidente	TR	2000	100.00	100.00	1	0
PR-0115	1253/OC-PR	Fortalecimiento y Modernización de la Administración	RM	2000	6.00	6.00	0	0
PR-0116	1300/OC-PR	Apoyo Sistema Nacional Ambiental	PA	2000	8.00	8.00	0	0
PR-0117	1254/OC-PR	Fortalecimiento de la Reforma Educativa	ED	2000	40.00	40.00	0	0
PR-0130	1301/OC-PR	Apoyo Implementación Censo Nacional Poblacional	RM	2000	9.20	9.20	0	0
PR-0100	1349/OC-PR	Desarrollo Empresarial PYME	IN	2001	10.00	10.00	0	0
PR-0118	1312/OC-PR	Agua Potable y Saneamiento Pequeñas Comunidades	OS	2001	12.00	12.00	1	1
PR-0125	1422/OC-PR	Programa de Inversiones Sociales II	IS	2002	28.40	28.40	1	1
PR-0124	1467/OC-PR	Educación Inicial y Preescolar	ED	2003	23.40	23.40	1	1
PR-0132	1448/OC-PR	Catastro Registral	AG	2003	9.00	9.00	0	0
PR-0147	1520/OC-PR	Programa de Protección Social de Paraguay	IS	2003	30.00	30.00	0	0
Total					1,225.30	1,198.25	12	5

Gráfico A-4.2: Aprobaciones por Año y Ciclo de Programación: Paraguay, 1991-2002

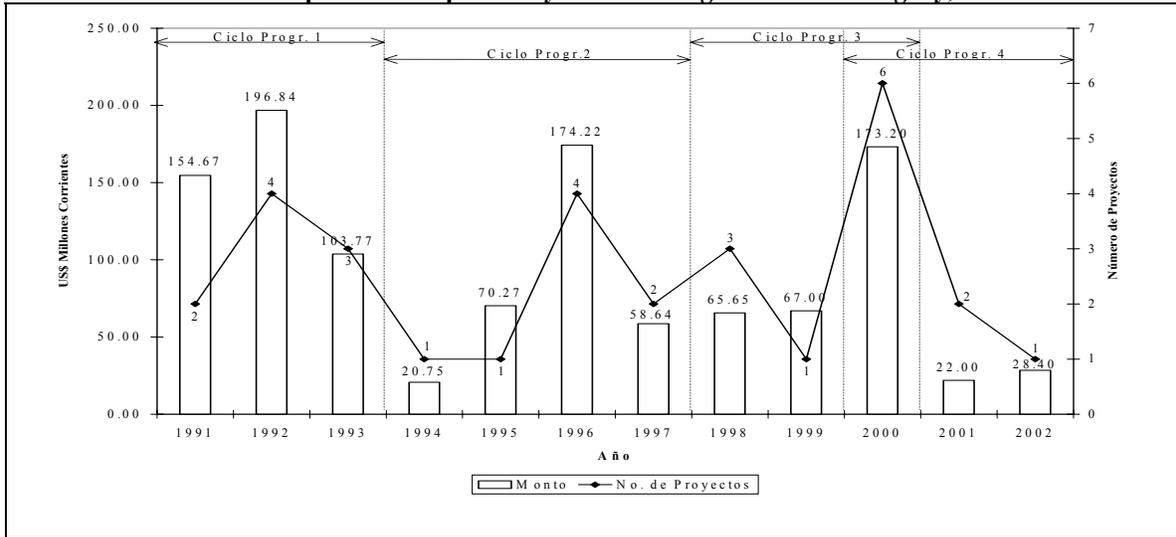


Gráfico A-4.3: Tamaño Promedio y Mediano de los Proyectos Aprobados por Década: Paraguay 1961-2000

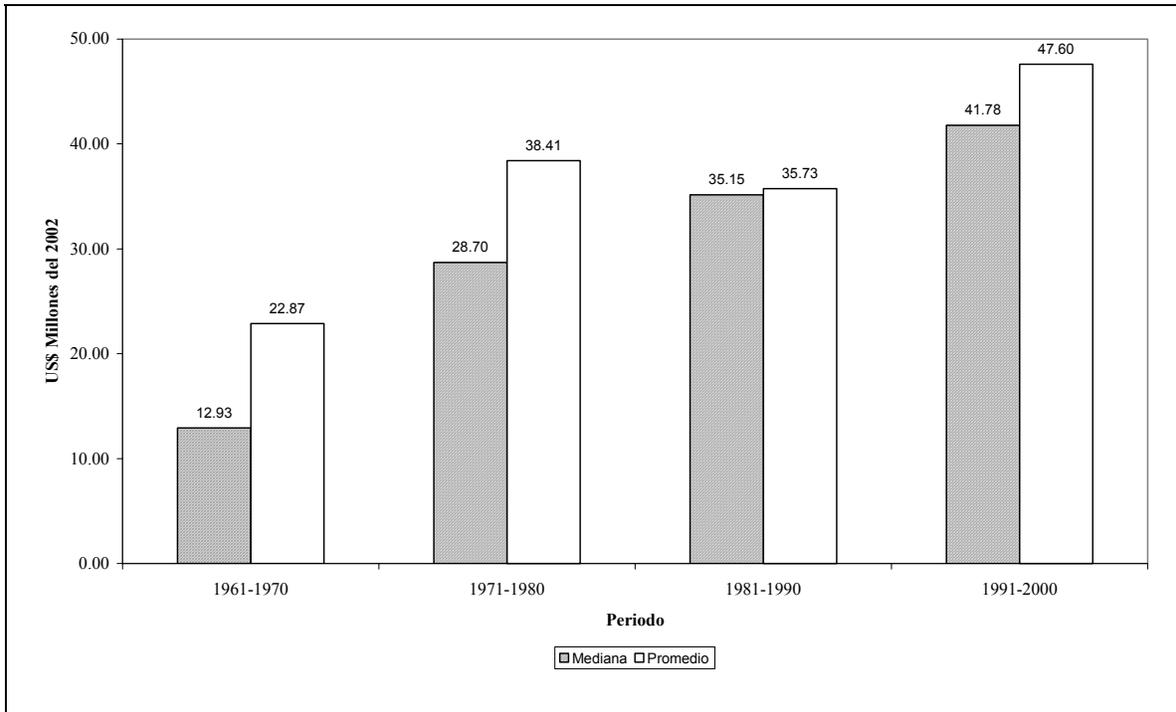


Gráfico A-4.4: Proyectos en Cartera y en Ejecución: Paraguay, 1991-2002

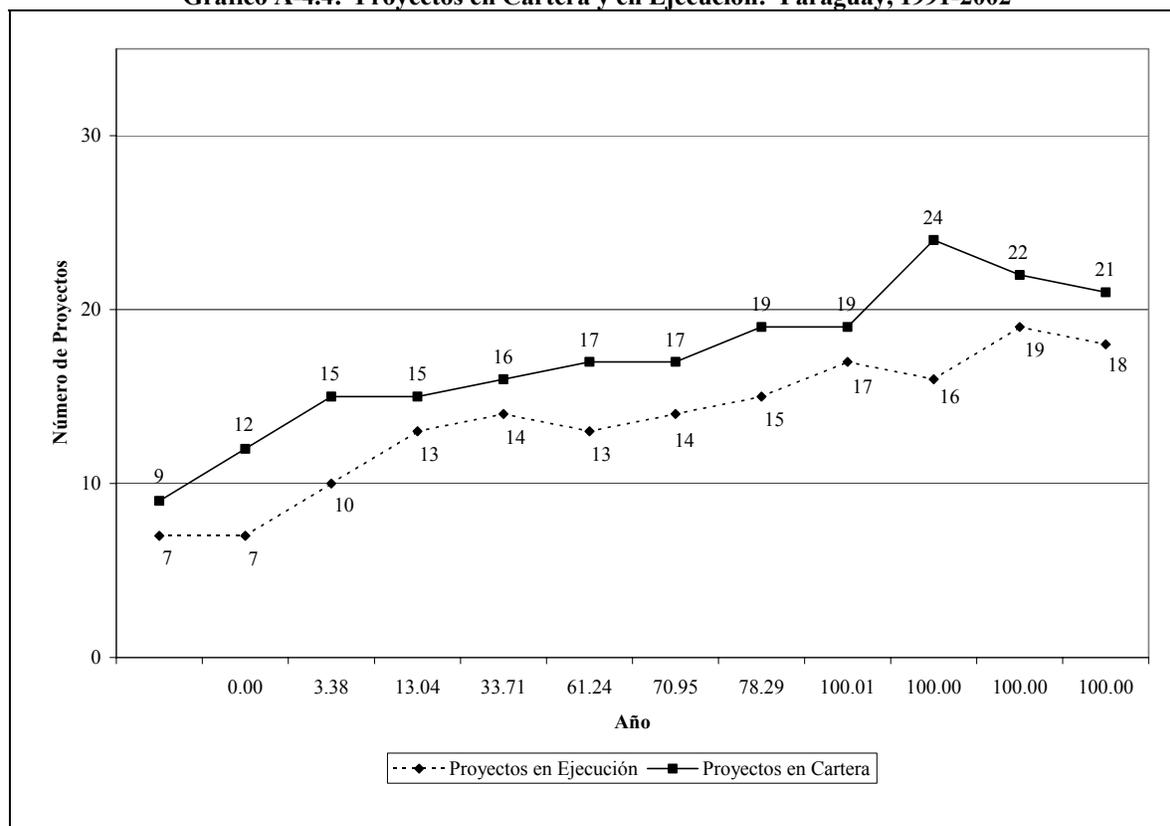


Tabla A-4.2: Personal de la Representación. Paraguay 1990-2003

Año	Profesional		Administrativo		Total
	Internacional	Local	Secretarías	Otros	
1990	8	4	5	4	21
1992	8	4	5	4	21
1994	8	3	5	4	20
1996	8	2	5	4	19
1997	8	3	5	4	20
1998	8	3	4	4	19
1999	8	4	5	4	21
2000	8	4	6	4	22
2001	8	5	6	4	23
2002	8	5	6	4	23
2003	8	5	6	4	23

Notas: 1990-1998, personal internacional son estimativas

1999 dos posiciones vacantes para personal internacional

Fuente: COF/CPR

Gráfico A-4.5: Diferencias Porcentuales de Desembolso con Relación al Bienio 1991-1992

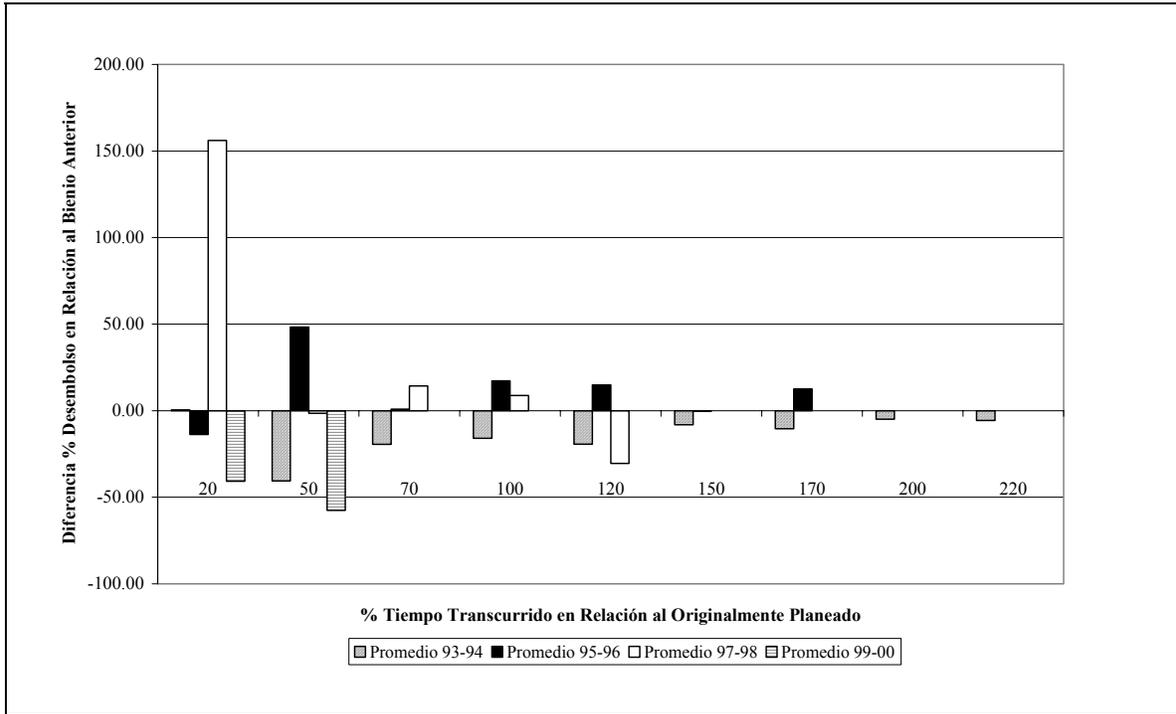


Gráfico A-4.6: Tiempos Medianos de Preparación de Proyectos, 1991-2002

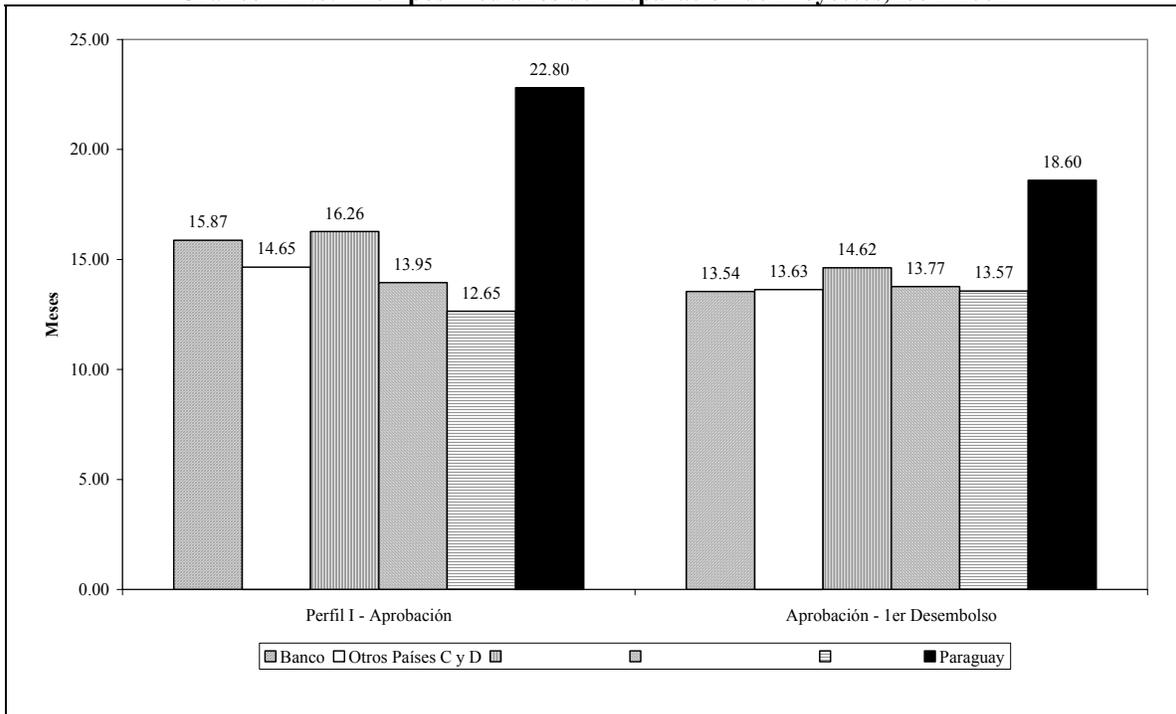
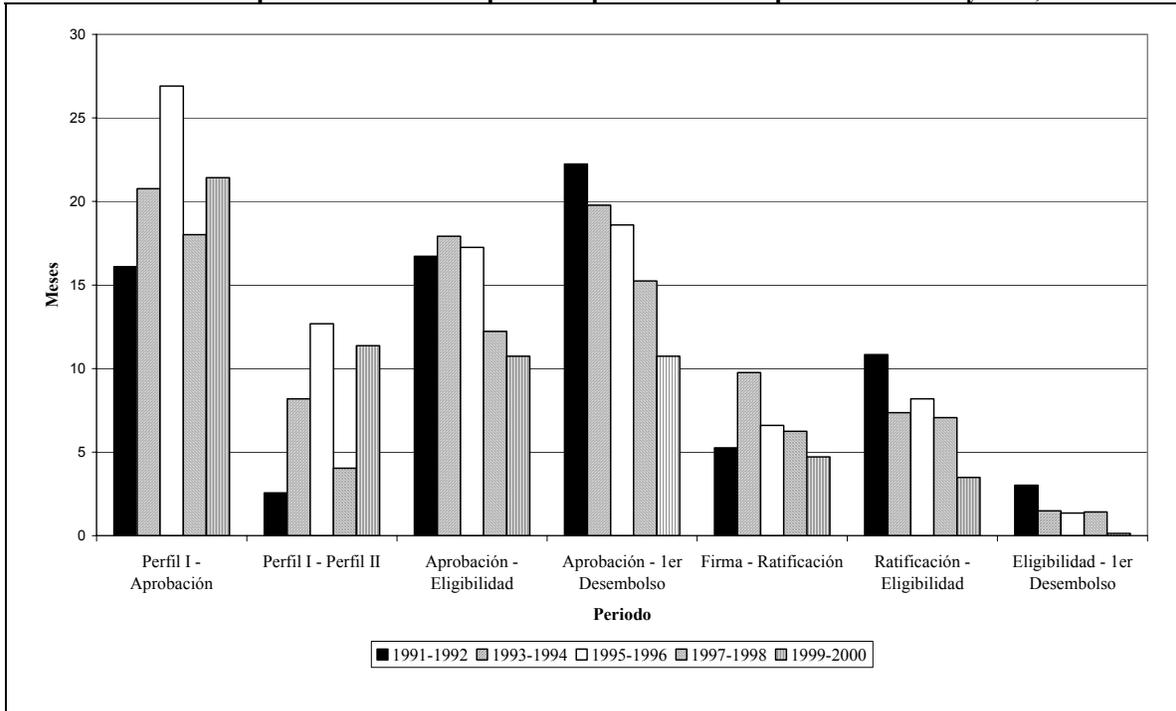


Gráfico A-4.7: Tiempos Medianos de Preparación por Bienes de Aprobación de Proyectos, 1991-2002



Capítulo V

Tabla A-5.1: Monitoreo y Supervisión Por Parte del Banco (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
LAM					
Misión inicial (MS)	0	0	0	1	1
Misión de Revisión Anual (MA)	0	0	0	0	0
Misión específica (MSP)	3	7	8	5	8
Misión de Revisión de Medio Término (MMT)	1	1	0	0	0
Misión de Cartera Sectorial (SRM)					
Sector agropecuario	0	1	0	1	0
Visitas de inspección técnica (IVT)					
Programadas	0	0	0	85	81
Realizadas	9	7	7	60	39
Visitas de inspección institucionales y financieras (IVF)					
Programadas	0	0	0	23	23
Realizadas	1	0	5	15	16
Visitas no programadas (realizadas por el Representante)	0	0	0	4	0

Fuente: COF/CPR.

Tabla A-5.2: Resultados de la Supervisión Financiera Externa (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
No total proyectos	16	17	16	18	17
Evaluación					
Limpia	8	11	10	11	14
Con salvedad o adversa	4*	5**	6***	5*	3*
Abstención de opinión	2	0	0	0	0
Dispensado	2	1	0	2	0
Monto total desembolsado ¹	78,5	96,6	118,8	59,2	51,7
Evaluación					
Limpia	33,4	42,6	70,6	28,9	46,5
Con salvedad o adversa	35,8	54,0	48,2	29,6	5,2
Abstención de opinión	9,3	0	0	0	0
Dispensado	0	0	0	0,7	0

Fuente: Datos de resultados de supervisión, COF/CPR. Datos de desembolso originarios del sistema del Banco.

Notas: ¹US\$ millones.

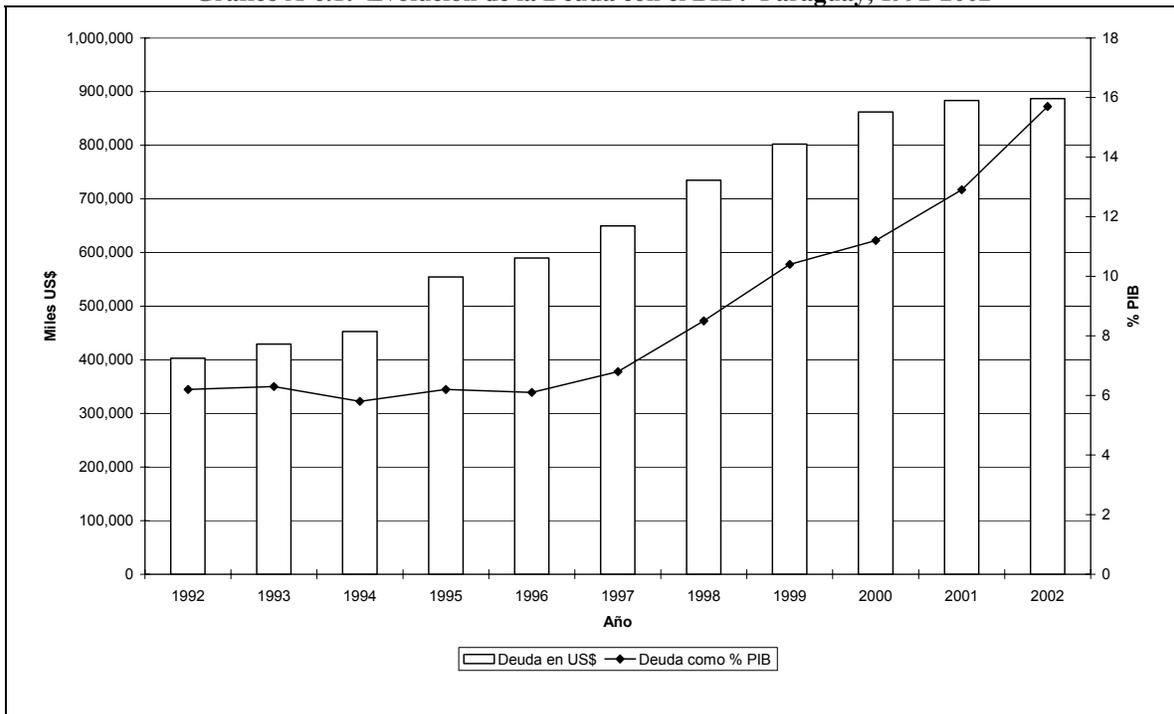
* Incluye una operación clasificada como “limpia” en el ámbito del proyecto, pero con la auditoría de la entidad clasificada “con salvedad”.

** Incluye una operación clasificada como “limpia” en el ámbito del proyecto, pero con la auditoría de la entidad clasificada “con salvedad” y otra clasificada como “limpia” en el ámbito del proyecto, pero con la auditoría de la entidad clasificada como “adversa”.

*** Incluye dos operaciones clasificadas como “limpias” en el ámbito del proyecto pero con las auditorías de las entidades clasificadas “con salvedad” y otra con el proyecto clasificado como “limpio” pero con la auditoría de la entidad clasificada como “abstención de opinión”.

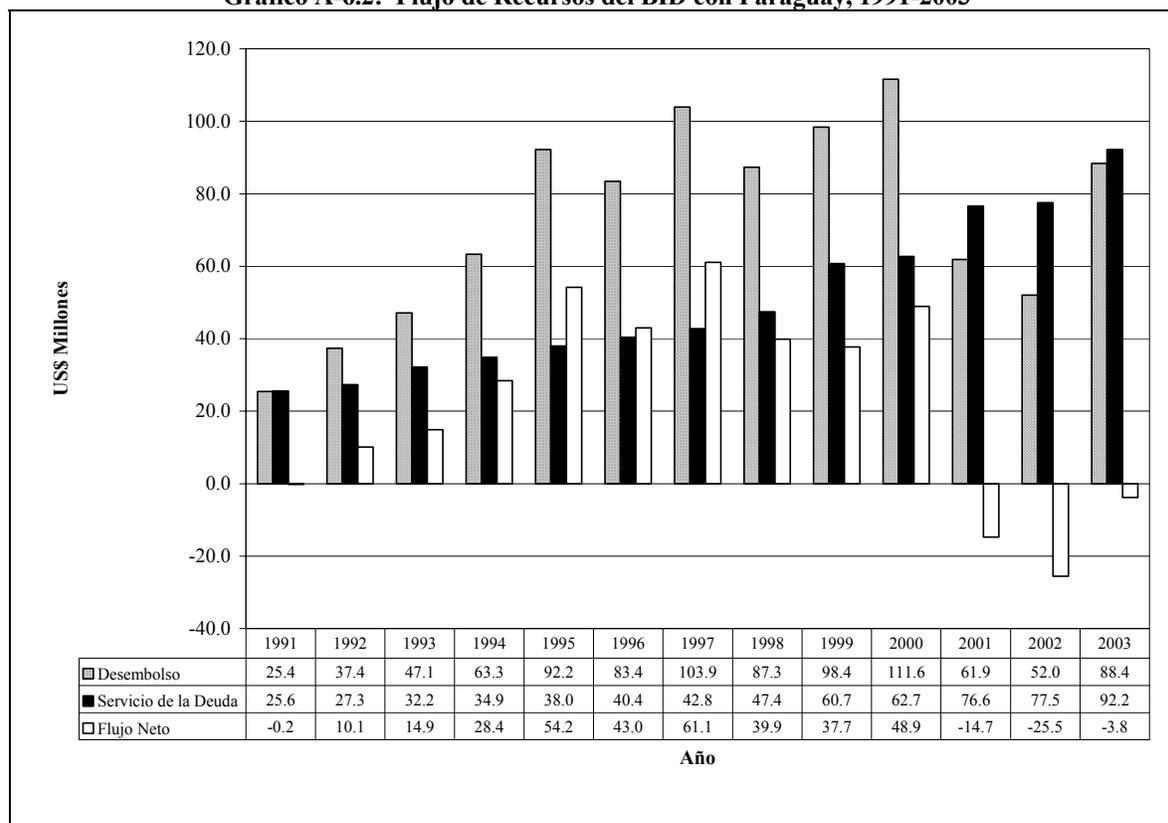
Capítulo VI

Gráfico A-6.1: Evolución de la Deuda con el BID: Paraguay, 1992-2002



Fuente: Banco Central del Paraguay.

Gráfico A-6.2: Flujo de Recursos del BID con Paraguay, 1991-2003



Fuente: BID.

Tabla A-6.2: Proyectos Relacionados a Productividad e Integración

No. Proyecto	Nombre	Año Aprobación	Concluido
Transportes			
PR-0080	Carretera Concepción-Cuero Fresco	1991	Si
PR-0026	Programa Nacional de Caminos Rurales	1993	Si
PR-0035	Corredores Viales	1996	No
PR-0104	Programa Nacional de Caminos Rurales II	1999	No
PR-0113	Corredores de Integración del Occidente	2000	No
Energía			
PR-0109	Transmisión y Distribución Eléctrica	1991	Si
PR-0030	Sistema de Transmisión de Yacretá	1996	No
Agricultura			
PR-0083	Consolidación de Colonias Rurales	1992	Si
PR-0084	Diversificación de la Producción Agrícola	2000	No
Otros			
PR-0038	Formación y Capacitación Laboral	1996	No
PR-0100	Desarrollo Empresarial de las PyMEs	2001	No

Gráfico A-6.3: Proyección, Meta del Milenio

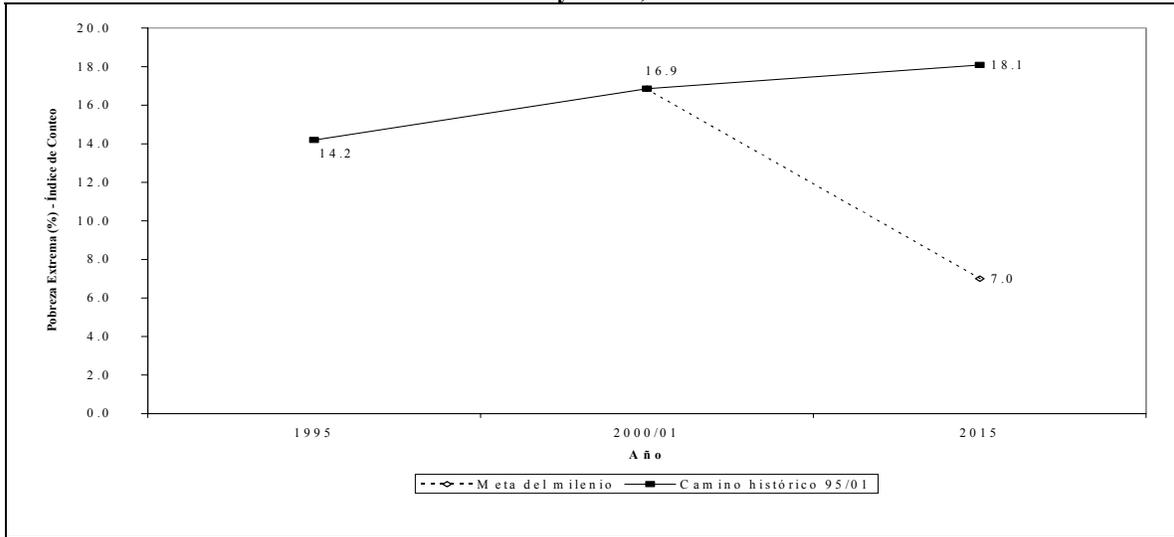


Tabla A-6.3: Proyectos Relacionados al Combate a la Pobreza

No. Proyecto	Nombre	Año Aprobación	Concluido
Sociales			
PR-0031	Programa de Apoyo al Sector Habitacional	1992	Si
PR-0025	Mejoramiento de la Educación Primaria	1993	Si
PR-0064	Agua Potable y Saneamiento Urbano	1995	Si
PR-0075	Programa de Inversiones Sociales	1996	Si
PR-0028	Reforma a la Atención Primaria de Salud	1997	No
PR-0117	Fortalecimiento de la Reforma Educativa	2000	No
PR-0118	Agua Potable y Saneamiento de Pequeñas Comunidades	2001	No
PR-0125	Programa de Inversiones Sociales II	2002	No
Microempresa			
PR-0013	Global de Crédito a Microempresas	1992	Si
PR-0094	Global de Crédito a Microempresas II	1997	No
Agricultura			
PR-0082	Programa de Desarrollo de Fincas de Algodón	1998	No
Otros			
PR-0112	Apoyo a la Emergencia del Fenómeno del Niño	1998	No

ANEXO 2

Recuadros

Recuadro A-1: La Crisis Financiera

A finales del año 1994 el grado de dolarización de la economía había aumentado en forma considerable, los márgenes de intermediación financiera se mantenían a niveles elevados, el nivel de capitalización de los bancos era inadecuado, y la mora en el pago de los créditos no estaba siendo incorporada plenamente en las decisiones de los ahorristas. A medida que se iniciaba la segunda mitad de la década, la precariedad del sistema quedó en clara evidencia por el ritmo creciente de irregularidades y por el hecho de que el Banco Central del Paraguay (BCP) empieza a ser requerido como prestamista de última instancia, proceso ese que termina, a partir de 1995, en una serie de crisis e intervenciones en el sistema financiero que llevan al cierre de algunos de los principales bancos locales, uno de los dos bancos estatales (Banco Nacional de Trabajadores), y a las sociedades de ahorro y préstamos para la vivienda.

Durante las primeras crisis, el público buscó mayor seguridad redireccionando sus ahorros hacia filiales de la banca extranjera o hacia las cooperativas de ahorro y préstamo, lo que si bien redujo la participación de mercado de la banca local, contribuyó al mantenimiento de la base de depósitos dentro del sistema, no registrándose fugas masivas de capitales hacia fuera del sistema nacional. Sin embargo, la posterior caída de los bancos locales más importantes tuvo un impacto importante sobre el público y contagió a la banca privada nacional, llevando a la fuga de capitales (no solo hacia filiales de bancos extranjeros, sino también hacia fuera del sistema), así como a un incremento en el nivel de dolarización del sistema financiero. Entre 1995 y 1998 los depósitos en guaraníes del sector privado se reducen en 21%, pasando de aproximadamente 60% a 40% del total de los depósitos, mientras los depósitos en dólares aumentan en 59% en el mismo periodo.

Las intervenciones del BCP ocurren al mismo tiempo que se produce un cambio en la legislación vigente sobre regulación y supervisión bancaria.¹ El gobierno reaccionó, además, con una serie de medidas complementarias a la intervención de entidades insolventes, que comprendieron desde el auxilio financiero a entidades en problemas, previo y posterior a la intervención, hasta la aprobación de leyes que ampliaban la responsabilidad del Estado como garante de depósitos — incluso aquellos que no estaban registrados oficialmente² — y la concesión de facilidades para renegociar créditos otorgados por la banca pública a los sectores de la producción. Así, un importante monto de recursos fue inyectado al sistema por parte de las autoridades monetarias, no solo por el pago de la garantía estatal, sino además por el auxilio otorgado a bancos con problemas, en un intento por evitar que la crisis se propagara hacia otros intermediarios. Se estima que entre capital e intereses, el crédito neto del gobierno al rescate del sistema financiero llegó a casi 5% del PIB.³

Un punto a destacar es que a diferencia de la experiencia registrada en varios otros países de la región, cuyas crisis financieras se desataron a raíz del contagio de crisis de terceros países y eran acompañadas por un círculo vicioso de retiro masivo de depósitos, pérdida de reservas internacionales, fuga de capital extranjero, etc., las crisis del sector financiero paraguayo surgieron fundamentalmente a raíz de la aparición de problemas inherentes a su funcionamiento interno.

Notas:

¹ En 1995 se aprueba una nueva Carta Orgánica del BCP y en 1996 se sanciona la “Ley General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito”.

² Gran parte de los pasivos no se encontraban debidamente registrados, gran proporción de los activos registrados estaba sobrevaluada, y parte importante de los créditos había sido concedida a empresas o personas relacionadas al mismo grupo accionario de las instituciones financieras, lo que agravó aún más la situación patrimonial de las mismas.

³ A casi diez años de que finalizara la primera crisis financiera aún no se han finiquitado los procesos, y consecuentemente, no se tiene certeza sobre el costo total de la crisis para el Tesoro Nacional, dado que conforme al Artículo 101 de la Ley 861/96, en donde se establece que, en caso de liquidación de una entidad financiera e insuficiencia de recursos provenientes de la liquidación de la entidad financiera, el Tesoro Nacional proveerá los fondos necesarios para garantizar los depósitos.

Recuadro A-2: El Contexto Tributario

La presión tributaria en Paraguay (poco inferiores al 10% del PIB) se ubica sensiblemente por debajo de lo registrado en los otros países socios del MERCOSUR: Argentina (18%), Uruguay (20%), y Brasil (33%). Dentro de los ingresos tributarios debe señalarse la alta participación de los impuestos indirectos, en particular el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya recaudación depende en buena parte de su aplicación sobre bienes importados. Debe notarse, además, que en Paraguay no existe el impuesto a la renta de las personas físicas.¹

En general, la recaudación de impuestos registró una tendencia ascendente en la primera mitad de los años 90, explicada principalmente por la aplicación del nuevo régimen tributario aprobado a finales del año 1991,² así como por el auge del comercio de triangulación. Sin embargo, a partir del año 1994, cuando debía haberse aplicado en forma plena la ley impositiva, se inicia la sanción de leyes que otorgan beneficios, incentivos y/o privilegios sectoriales, con lo cual fue erosionándose la base de los impuestos más importantes.³ Por otra parte, las restricciones en la frontera impuestas a partir de fines de 1995, redujeron el flujo de la triangulación comercial, imponiendo la necesidad de identificar nuevas fuentes alternativas de ingresos. Así, hacia finales de la década de los 90, dentro del progresivo deterioro de la situación económica del País, se inicia una mayor recaudación de impuestos selectivos al consumo, en especial aquellos aplicados a los combustibles.

Notas:

¹ Recientemente el Gobierno ha remitido al Congreso Nacional un proyecto de reforma del Régimen Tributario, en donde propone la creación de este impuesto.

² La Ley 125/91 redujo el número de impuestos de 150 a 9, simplificó el sistema administrativo, e incorporó el IVA. Así, la recaudación del IVA, que en buena parte está vinculada al comercio internacional, es el impuesto más importante en cuanto a ingreso (43%), seguido por los impuestos sobre consumos específicos (combustibles, bebidas alcohólicas y cigarrillos) (21%), dejando el tercer lugar para los impuestos sobre la renta de las empresas. Los ingresos tributarios representaron aproximadamente 65% del ingreso corriente de la Administración Central entre 1991 y 2002.

³ Se introdujeron casi 50 leyes que otorgan ventajas o alicientes tributarios.

Recuadro A-3: El Ciclo de Programación 1991-1993

El ciclo de programación 1991-1993¹ es el primero que transcurre tras el derrocamiento del General Stroessner después de 35 años en el poder. Sin embargo, la Estrategia de País no hace mención a ese importante contexto político y su impacto sobre el País y la acción del Banco más que de manera general.²

El Gobierno del General Rodríguez, que asume el poder en 1989, inicia un proceso de liberalización política y económica. En términos políticos el Gobierno se compromete con la restauración de la democracia a través de la definición de una nueva Constitución y de elecciones libres en 1993. En términos económicos se propone cambiar las estructuras fiscal y tributaria del País, así como los sistemas financiero y cambiario. De manera consistente con ese contexto, la EP define tres áreas prioritarias para la acción del Banco durante el periodo 1991-1993:³ 1) apoyo a acciones de reestructuración de los sectores público y financiero: programas de fortalecimiento de la estructura y de la administración tributaria, de la programación y del control presupuestario, de formulación y coordinación de la política económica, del sistema financiero nacional, y de apoyo a la privatización y reestructuración de empresas públicas; 2) apoyo al crecimiento de la producción: expansión y aumento de la eficiencia de los sistemas de transporte y de electricidad, e incremento de la disponibilidad de crédito para inversiones productivas; y 3) desarrollo social: apoyo al programa nacional de vivienda y fortalecimiento de las entidades públicas en las áreas de educación, salud y saneamiento. Lo que se nota es que la EP no contiene un planteamiento diferente, en términos de proyectos a ser desarrollados, de lo que ya se venía diseñando en años anteriores. Los proyectos propuestos son, básicamente, los mismos identificados por la Misión de Programación que visitó el País en noviembre de 1989.

Es difícil comprender el origen de las proyecciones de recursos de préstamos de inversión a ser aprobados durante el ciclo, ya que no son consistentes con los montos indicados en los documentos de las Misiones de Programación anteriores y posteriores a la estrategia, y son también significativamente mayores (US\$722 millones en los tres años) a las necesidades totales de financiamiento externo estimadas por el propio Banco, de US\$144 millones por año, y citadas en la misma EP.⁴

Aproximadamente un año después de la EP, en mayo de 1992, el Banco realiza una Misión de Revisión del Programa de Préstamos que divide la EP entre acciones de corto plazo (hasta el primer semestre de 1993), y acciones de mediano plazo (para el segundo semestre de 1993 y 1994), en función de la “*situación política de preparación de una nueva Constitución y preparación de elecciones presidenciales y la coyuntura económica de transformación y modernización de la economía*” (Ayuda Memoria de la Misión de Revisión del Programa de Préstamos 1992-1994, en el Informe de la Misión (CP-352)). Básicamente la Misión asigna al corto plazo la mayoría de las acciones propuestas por la EP, confiando a la estrategia de mediano plazo el fortalecimiento de los sectores de educación, salud y saneamiento, así como el desarrollo municipal y la organización de un sistema nacional de protección al medio ambiente. Aún así, el Banco sigue sobrestimando las posibilidades de aprobaciones para Paraguay: la Misión prevé aprobaciones para 1993 que varían entre US\$166 millones y US\$321 millones. Finalmente, la Misión recomienda para el largo plazo que se desarrollen programas y proyectos que busquen aumentar la competitividad internacional de la economía paraguaya.

Notas:

¹ El documento de la EP de 1991 (CP-178) tiene fecha de 25 de abril de 1991 para ser considerado por el Comité de Programación el 8 de mayo.

² La única mención a las implicaciones de la apertura democrática en ese ciclo de programación se refiere a que el Gobierno asigna un nivel prioritario a los programas de colonización de campesinos sin tierra para responder a las tensiones sociales que afloraron con la apertura política.

³ La Estrategia de País de 1991 se apoya en un exhaustivo Informe Socioeconómico preparado en 1988 (GN-1646).

⁴ Ver párrafos 3.03 y 1.04 de la EP.

Recuadro A-4: El Ciclo de Programación 1994-1997

El segundo ciclo de programación¹ empieza en un Paraguay muy diferente y casi inimaginable unos 5 años antes. El País tenía una nueva constitución (promulgada en 1992), el primer gobierno civil (electo en 1993) en casi 40 años, y un Congreso controlado por la oposición. Sin embargo, una vez más el entorno político no forma parte de las consideraciones de la programación del Banco. La EP de 1994 no menciona estos cambios.

Como ya se ha notado en el recuadro anterior, Paraguay venía desde 1989 buscando implementar cambios en su economía dirigidos hacia la promoción de mecanismos de mercado. El Gobierno del Presidente Wasmosy, que inicia funciones en 1993, propone no solo seguir en la misma dirección, sino también reforzar ese proceso de reforma a través de un fuerte programa de liberalización económica, incluyendo privatizaciones de varias empresas estatales y la (re)definición del papel del Estado. Así, las áreas estratégicas definidas por la EP de 1994 siguen básicamente el mismo lineamiento presentado por la estrategia anterior: a) desarrollo de los sectores sociales; b) modernización de los sectores productivos; y c) fortalecimiento institucional y modernización del Estado. La EP de 1994 sigue subrayando la necesidad de ajustes importantes en las áreas macroeconómicas (en particular a través del Sectorial de Inversiones aprobado en 1992) y de reforma del Estado para lograr un proceso de desarrollo sostenible, pero destaca la importancia de las acciones sociales: *“Paraguay confronta la urgente necesidad de acelerar el desarrollo social. El escaso progreso alcanzado hasta 1993 se origina principalmente en las restricciones presupuestarias derivadas principalmente de la inflexibilidad en ingentes gastos corrientes, en el proceso de programación del gasto, en la debilidad institucional generalizada en el sector público y en la falta de participación de los Municipios y Departamentos distintos de las tres ciudades mayores”* (CP-608 Rev., par. 1.9). Sin embargo, como la EP no presenta una priorización entre las acciones propuestas, no se puede afirmar que haya un énfasis en los sectores sociales relativamente a las otras dos áreas estratégicas definidas por el documento, sin embargo la EP de 1994 confiere mayor importancia a los temas sociales que la EP de 1991, posiblemente ya reflejando los lineamientos de la Octava Reposición de Recursos aprobada en el mismo año.

Una vez más el Banco sobrestima significativamente los volúmenes de recursos a ser aprobados para Paraguay. Los montos efectivamente aprobados (casi US\$334 millones) son en muchos casos bastante inferiores a aquellos estimados por la EP (US\$615 millones).

Quizás el aspecto más distintivo de la EP es la inherente contradicción entre su análisis y las acciones propuestas. El documento destaca las dificultades encontradas en la ejecución de proyectos como resultado del *“efecto combinado de la debilidad institucional de varios ejecutores, la falta de oportuna disponibilidad de recursos de aporte local y el retraso en la toma de decisiones técnicas y operativas fundamentales vinculadas con los proyectos”* (CP-608 Rev., par. 3.11), concluyendo que el Banco tendría que *“asegurarse que los futuros programas de préstamo junto con los de la cartera actual, no excedan la capacidad institucional del país”* (par. 3.12). Sin embargo, a pesar de esos problemas y de esa recomendación de cautela, el documento termina presentando como prioridades sectoriales (párrafos 4.10 a 4.40) un listado de acciones que en esencia incorpora una gran diversidad de temas y sectores. Esa dispersión de áreas se hace evidente en el “pipeline” propuesto que incluye proyectos en educación, agricultura, saneamiento, inversión social, energía, transporte, salud, medio ambiente y reforma y modernización del Estado.

Notas:

¹ La versión final de la EP de 1994 (CP- 608 Rev.), tiene fecha del 11 de marzo de 1994.

Recuadro A-5: El Ciclo de Programación 1998-2000

El documento de la EP para el ciclo programático 1998-2000¹ es significativamente distinto de los anteriores. Esta EP es, fundamentalmente, un documento con un análisis más exhaustivo que los anteriores.² El capítulo de contexto socio-económico presenta un diagnóstico detallado del País y de su economía, y es la primera EP en incorporar al análisis los cambios político-institucionales ocurridos en el País desde el comienzo de la década. Desde el punto de vista de la economía queda claro a partir de la lectura de la EP, que los ajustes introducidos durante la década, aunque hubieran producido beneficios en el corto plazo, no fueron capaces de promover los cambios estructurales necesarios para restituir al País estabilidad fiscal y financiera y tasas de crecimiento económico más elevadas y sostenibles. Así, la EP se prepara en un contexto eminentemente desfavorable, con la economía paraguaya experimentando tasas de crecimiento per cápita negativas o marginalmente positivas, con un rápido deterioro en el superávit fiscal del sector público, y con el sector financiero atravesando la más severa crisis en toda su historia.

En ese sentido no sorprende que la EP defina como objetivo central “*lograr un crecimiento económico acelerado y sostenible a través del desarrollo de la estructura productiva, basado en la competitividad, para propiciar el desarrollo social de la población y la reducción de la pobreza*” (GN-1990-1, par. 3.17). Aún que este objetivo revierte el énfasis asignado a los sectores sociales por la EP de 1994 — e independientemente de que se esté de acuerdo o no con que el proceso de crecimiento *per se* llevaría al desarrollo social y a la reducción de la pobreza — este objetivo general implica que la acción del Banco debería estar focalizada en actividades dirigidas al crecimiento económico. Sin embargo, los objetivos específicos de la EP no van en esa dirección, y constituyen un listado de principios que, con excepción del primero de ellos, son más amplios que específicos, y que de manera general no están *directamente* relacionados a la promoción del crecimiento económico: “(i) *contribuir a mejorar el funcionamiento del sistema financiero y apoyar el desarrollo del mercado de capitales; (ii) mejorar la eficiencia del Estado en la provisión de los servicios públicos y fortalecer la gobernabilidad; (iii) promover la eficiencia de la economía; (iv) promover el desarrollo de los sectores sociales; y (v) reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de la población, particularmente la carenciada*” (GN-1990-1, par. 3.18). Es decir que la EP no ha definido una propuesta de acción focalizada hacia los grandes obstáculos al crecimiento económico, a pesar de los importantes avances referidos a la estrategia operativa del Banco, como se describe enseguida.

La EP presenta de manera explícita la relación entre los desafíos de desarrollo del País, los objetivos y acciones de la EP, los resultados esperados de esas acciones y los instrumentos necesarios para alcanzar dichos objetivos, buscando de esa manera asegurar la coherencia lógica de la programación. Esas relaciones son registradas a lo largo del documento y resumidas en una matriz detallada de correspondencias y acciones (Anexo III-2 de la EP). Se debe destacar también la inclusión de una “matriz de agenda social” en la EP de 1998 (Anexo III-1). En dicha matriz los principales problemas sociales identificados por la estrategia se relacionan a las políticas y programas vigentes, con propuestas para ampliar la acción del gobierno y con las implicaciones fiscales e intersectoriales de esas propuestas. Se trata, por lo tanto, de una iniciativa muy novedosa y que podría ser de gran utilidad no solo para la acción del Banco, sino también para las autoridades en la definición de su política social. En ese sentido, y aún que las matrices no presenten indicadores o líneas de base para medir y acompañar el cumplimiento de los objetivos, se puede decir que la EP de 1998 como un todo representa un esfuerzo único aún no visto por OVE en sus otras evaluaciones de estrategias de país.

La no aprobación de varias de las operaciones identificadas por la EP lleva a que el Banco sobrestime significativamente el volumen de recursos a ser asignado al País durante el ciclo programático. Más aún, en función del difícil contexto económico-financiero en el cual se encontraba el País, parece difícil argumentar en favor de un endeudamiento anual promedio de entre US\$180 y US\$280 millones, contribuyendo a aumentar la deuda multilateral de Paraguay en por lo menos 55% en apenas tres años, como muestran las proyecciones de la misma EP (Tablas 2 en el Anexo III-5 de la EP).

Notas:

¹ La EP tiene una primera versión (GN-1990) de 29 de agosto de 1997, sin embargo su versión final (GN-1990-1) solo fue aprobada en 21 de abril de 1998, e incorpora los comentarios hechos por el Comité de

Programación del Directorio Ejecutivo en su reunión de 6 de noviembre de 1997 (PGA/97/24).

². El texto principal tiene 64 páginas y los tres anexos otras 32 páginas. Vale notar que la EP no se beneficia, como ocurrido en los dos ciclos anteriores, de Informes Socioeconómicos separados. En ese sentido aparentemente la EP busca compensar esa ausencia con un análisis más detallado en el mismo cuerpo del documento.

Recuadro A-6: El Ciclo de Programación 2000-2003

El último ciclo de programación evaluado en este documento encuentra un País enfrentando una grave crisis política como resultado del asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña, y de la renuncia del Presidente Cubas en marzo de 1999. En términos económicos el País también se encontraba en una situación bastante difícil: el ingreso per cápita venía decreciendo desde 1996 y en 1999 ya era inferior en términos reales al nivel observado en 1980; el desempeño fiscal se había deteriorado, los precios de la soja — principal producto de exportación de Paraguay — se habían reducido, las crisis en Argentina y Brasil reducían las exportaciones paraguayas, mientras el aumento en el costo del servicio de la deuda presionaba la capacidad de pago del País. Paradójicamente es en ese contexto que el Banco propone el plan operativo más ambicioso de su historia con el País: 26 proyectos en apenas 3 años (2000-2002). Se podría suponer que el cambio abrupto de Gobierno entre las administraciones Cubas-González Macchi, en un contexto de elevado conflicto, generaría un sentimiento negativo hacia todo lo que se había hecho (o intentado hacer) en el Gobierno del Presidente Cubas; por lo que no resultaría extraño que algunos proyectos incluidos en la programación anterior pudieran haber sido despriorizados o cancelados en la nueva. Sin embargo, lo que se observa es que la cartera originalmente programada en la EP de 1998 esencialmente se mantiene, adicionándose nuevos proyectos en la EP del 2000.

Los proyectos se dividen entre las cuatro áreas estratégicas definidas por la EP para la acción del Banco para el periodo: “(i) *Competitividad, para asegurar una efectiva participación del Paraguay en el proceso de integración regional;* (ii) *Modernización del Estado, con los objetivos de fortalecer la gobernabilidad, potenciar el rol del Estado como regulador y promotor del desarrollo, desarrollar su capacidad institucional y mejorar su eficiencia en la provisión de servicios básicos;* (iii) *Desarrollo del Sector Rural, con un enfoque multisectorial integrado que permita el desarrollo sostenible en el ámbito rural y la reducción de la pobreza;* y (iv) *Reforma de los Sectores Sociales, para contribuir al desarrollo del capital humano*” (GN-2118-1, par. 2.15). A pesar del carácter general de las cuatro áreas, se nota una cierta coherencia entre los proyectos propuestos para cada una de ellas, en particular en lo que se refiere al desarrollo del sector rural y a la modernización del Estado. Sin embargo, a pesar de mencionar que “*el crecimiento económico durante la presente década ha sido desalentador*” (GN-2118-1, párrafo 1.7), la EP no destaca el problema del crecimiento, como lo había hecho la EP anterior, ni presenta una priorización entre las áreas estratégicas.

La EP describe y justifica las acciones del Banco en las cuatro áreas estratégicas de manera integrada, relacionando los proyectos propuestos con las operaciones en ejecución y con las cooperaciones técnicas (existentes o previstas). Así como en la EP anterior, la EP del 2000 resume esos elementos en una matriz (ver Anexo II de la EP) donde están relacionados los objetivos del ciclo programático, las áreas estratégicas, la cartera en ejecución, el programa operativo (financiero y no financiero), así como las acciones del Gobierno y de otros donantes, y finalmente los resultados esperados. Aunque la EP no presenta indicadores o líneas de base debe destacarse también que la estrategia explícitamente se propone ser evaluada: “*El seguimiento y monitoreo en la implantación de la estrategia y por tanto la evaluación del progreso o dificultad de alcanzar los objetivos definidos por el Banco, se hará a través de la evaluación del logro de los resultados esperados planteados en la matriz de intervenciones*” (GN-2118-1, par. 2.102).

A su vez, la Misión de Programación que se realiza en julio de 2000 acuerda con el País un volumen de aprobaciones de aproximadamente US\$740 millones y 26 proyectos (incluyendo 6 en inventario), para apenas tres años (2000-2002), números muy superiores a lo observado en años anteriores (Informe de la Misión de Programación (CP-1706-2), párrafo 2.12). Este desenlace contrasta con el tono cauteloso de la EP que presentaba dos escenarios de aprobación posibles (un escenario base y un escenario alto), y alertaba que la aprobación del escenario alto (igual al programa acordado por la Misión de Programación) requeriría “*un proceso de modernización de la economía y reforma del Estado que se traduciría en una aceleración importante en el proceso de implantación de las reformas estructurales, una mejora sustancial en la capacidad institucional del país y una participación agresiva del sector privado, lo cual a su vez permitiría elevadas tasas de crecimiento económico. (...) Además del fortalecimiento de la posición externa y fiscal, que resultaría de la implantación de las reformas, este escenario supone una agilización importante en la ejecución de la cartera*”, (GN-2118-1, Resumen Ejecutivo). En ese sentido, la EP asumía

una posición más prevenida y proyectaba aprobaciones para el periodo situadas entre los escenarios base y alto, o sea, aprobaciones anuales de entre US\$86 millones y US\$161 millones durante el periodo 2000-2003 (ver GN-2118-1, párrafo 2.94). Es interesante notar que esas diferencias entre la Misión de Programación y la EP se mantienen a pesar de que la primera haya ocurrido antes de la aprobación de la segunda.

En ese sentido, la Misión de Programación parece tener una visión demasíadamante optimista en cuanto a la resolución de la situación política, así como a la debilidad del Gobierno de coalición, factores esos que enmarcaban las dificultades económicas del periodo, ya que el monto programado correspondería a un contexto mucho más favorable que el observado. Esto sin mencionar el hecho de que la deuda paraguaya había sido recientemente aumentada en casi US\$500 millones. Finalmente el monto aprobado durante el periodo fue de apenas US\$256 millones, poco más de un tercio del total previsto. Esa posición del Banco podría reflejar la voluntad de la institución de apoyar a Paraguay en un momento en el cual los donantes internacionales reducían significativamente su actuación en el País. Sin embargo, ni la EP ni la Misión de Programación hacen referencia a ese contexto.

En lo que se refiere a esas aprobaciones, se observa una concentración, en términos de montos, en 2 sectores: transportes (1 proyecto, PR-0113 Corredores Integración del Occidente, de US\$100 millones) y educación (2 proyectos, PR-0117 Consolidación Reforma Educación Básica de US\$40 millones y PR-0124 Educación Preescolar de US\$23,4 millones) recibiendo casi dos tercios (64%) de los recursos. Sin embargo, el restante tercio termina distribuido entre 8 proyectos en 6 sectores distintos.

Notas:

¹ La versión final de la EP del año 2000 (GN-2118-1) fue aprobada en 30 de octubre de 2000.

Recuadro A-7: Deuda Externa

La deuda externa total

La deuda externa de Paraguay pasa de aproximadamente US\$1,249 millones en 1992 a US\$2,283 millones en el 2002.

Ese nivel del endeudamiento externo del País ha generado una importante carga fiscal para el servicio de la deuda, lo que se evidencia en los crecientes retrasos en los pagos de los servicios de la misma. A junio de 2003 estos atrasos alcanzaban cerca de US\$40 millones, incluso sin considerar que el Gobierno no ha cumplido con las cláusulas de rescate anticipado estipulado en algunas emisiones de Bonos del Tesoro Nacional comercializados en el mercado local. Esos elementos, más las proyecciones de que el servicio de la deuda externa contratada a la fecha debe elevarse en aproximadamente 14% entre 2003 y 2005 y en más de 18% en 2007, implican fuertes presiones fiscales difíciles de sostener sin un proceso de reforma fiscal que permita aumentar los ingresos o disminuir los gastos fiscales.

Si bien el servicio anual de la deuda externa es un elemento crucial en el análisis de las proyecciones fiscales, es importante mencionar que la estructura del endeudamiento se caracteriza por ser de largo plazo y con tasas de interés relativamente bajas, dada la importante participación de organismos multilaterales y bilaterales en el total.

Debe señalarse también, que el endeudamiento externo del País se incrementa significativamente en 1999 a través un crédito de US\$400 millones de libre disposición concedido por Taipei China.¹

La deuda con el BID

La deuda con el BID, por su vez, pasa de aproximadamente US\$403 millones en 1992 a US\$894 millones en 2002 (ver el Gráfico 1 abajo). En ese sentido, la participación del Banco en la deuda externa del País aumentó durante los primeros años de la década de los noventa hasta alcanzar un máximo del 46% en el año 1998, para caer en el año siguiente a un nivel del 38% y mantenerse en la franja del 39% para el resto del periodo. En términos de la importancia dentro del total de los acreedores, al BID le siguen Taipei China (24% en 2002), Japón (15% en 2002), y el Banco Mundial (11% en 2002).

Se observa también en el Gráfico 1 un aumento de 2,5 veces de la deuda del País con el Banco medida como proporción del Producto Interno Bruto en dólares entre 1993 y 2002 (de 6,25% a 16% del PIB). Sin embargo, parte de ese aumento está explicado por la depreciación real del cambio ocurrida a partir de 1998, esto significa que, en esos años, el PIB expresado en dólares disminuyó más que proporcionalmente que el ritmo de crecimiento de la deuda externa.² Si se remueve ese efecto cambiario, la deuda del País con el BID, medida como porcentaje del PIB crece en aproximadamente 2 veces entre 1993 y 2002 (ver Gráfico 2).^{3,4}

Considerándose que el efecto de la depreciación cambiaria ha sido proporcional a todos los acreedores, se observa que el aumento de 22 puntos porcentuales de la deuda externa medida como porcentaje del PIB ocurrido entre 1992 y 2002 (del 19% al 41%), es explicado principalmente por el incremento de 10 puntos porcentuales de la deuda con el BID (del 6% al 16% del PIB), y de otros 10 puntos porcentuales del aumento de la deuda con los acreedores bilaterales oficiales como un todo (del 9% al 19% del PIB, incluyéndose ahí los bonos del préstamo de Taipei China).

Debe considerarse también que mientras la deuda de Paraguay con el BID se ha incrementado en dólares en 2,2 veces entre 1992 y 2002, la deuda con el resto de los organismos multilaterales aumentó en 1,4 veces, y con los organismos bilaterales oficiales en 1,8 veces en el mismo periodo (nótese que en este grupo se registran los bonos del préstamo de Taipei China, operación esta de carácter inusitado y de poca replicabilidad).

Finalmente debe notarse que el costo del servicio de la deuda con el BID (que aumenta en aproximadamente 2,8 veces entre 1992 y 2002), se ha duplicado como proporción de las exportaciones del País en el mismo periodo.

Sea por la pérdida del valor de la moneda nacional con relación a la moneda americana, sea por su aumento absoluto, el nivel de endeudamiento externo observado en Paraguay impone al País el reto de obtener un

mayor esfuerzo productivo y fiscal.

Gráfico 1: Evolución de la Deuda con el BID: Paraguay, 1992-2002

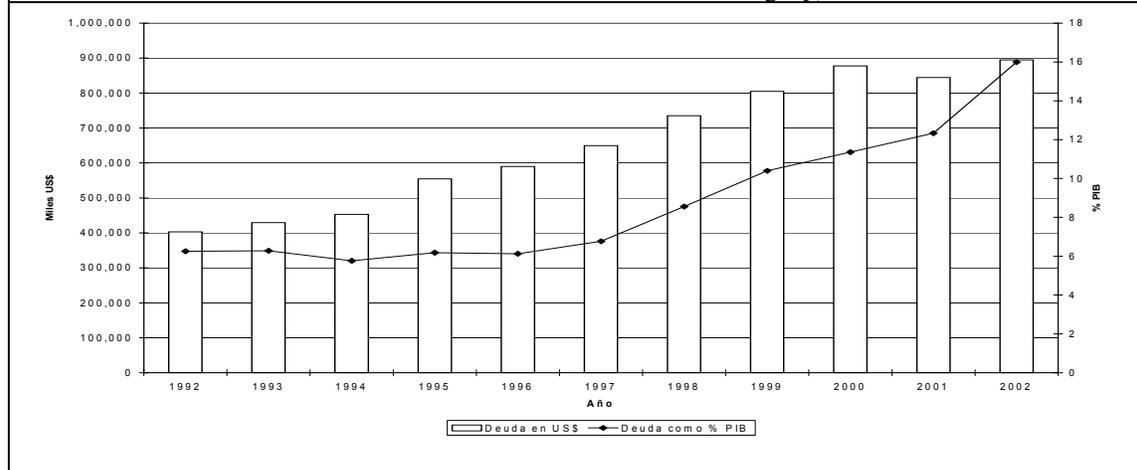
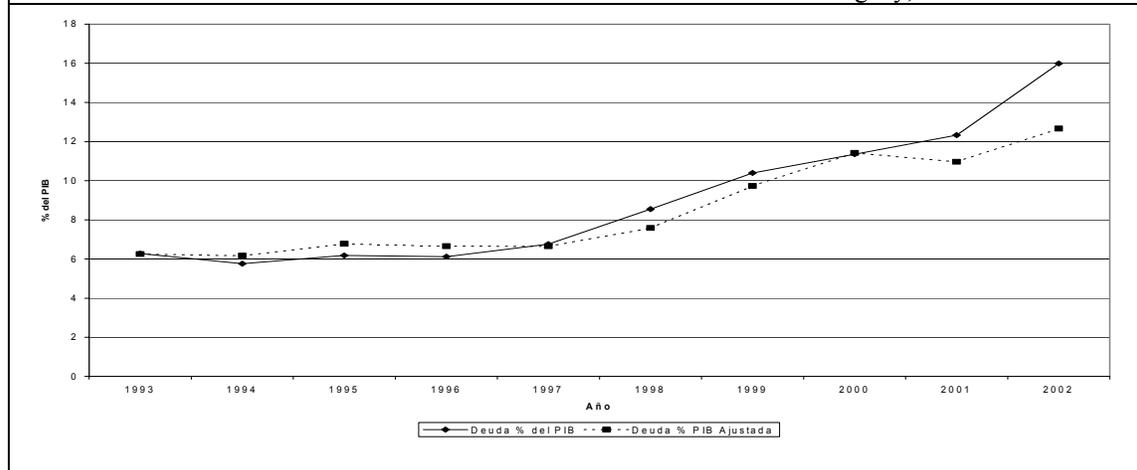


Gráfico 2: Evolución de la Deuda con el BID como % del PIB: Paraguay, 1993-2002



Notas:

¹ US\$400 millones en bonos del Tesoro Nacional fueron adquiridos por bancos de Taipei China (en la actualidad la totalidad de la emisión está en posesión del China Trust Bank).

² Es evidente que la relación deuda/PIB también es afectada (positiva o negativamente) por el desempeño de la economía. Se observan tasas de crecimiento real negativo en 1998 (-0,4%), 2000 (-0,4%) y 2002 (-2,3%).

³ La tendencia de la relación inflación/depreciación del tipo de cambio es un evento que fue percibido por los agentes económicos ya en la segunda mitad de los 90s. Es así que la economía ha desarrollado un paulatino proceso de dolarización en esos años, revirtiéndose la actitud de ahorrar en guaraníes y tomar prestado en dólares (característica de la primera mitad de los 90s), a la de ahorrar en dólares y tomar prestado en guaraníes (segunda mitad de los 90s).

⁴ En el Gráfico 2, la curva ajustada remueve los efectos de sobrevaluación y sobre-devaluación de la moneda.

Recuadro A-8: El Programa Sectorial de Inversiones

El Programa Sectorial de Inversiones (PSI) podría denominarse como una operación “emblemática” tanto para el Banco como para el País durante los noventa, debido a una serie de circunstancias especiales que giraron a su alrededor. En primer lugar, desde el punto de vista del diseño de la operación, se trató de un proyecto muy ambicioso y muy relevante para el País, con efectos esperados en numerosas áreas estratégicas.¹

En segundo lugar, desde el punto de vista de la ejecución, hubo grandes retrasos debido al incumplimiento en los tiempos acordados en las condicionalidades pautadas para cada tramo del proyecto. Como en toda operación sectorial, se planeó un rápido desembolso (24 meses), dividido en tres tramos.² Sin embargo, este préstamo tuvo un tiempo de ejecución mucho mayor: se tardó 90 meses desde el momento de aprobación del préstamo hasta el último desembolso, lo cual supera ampliamente el tiempo estipulado y también al promedio del Banco respecto al desembolso de este tipo de operaciones (41 meses). En la realidad, el período aprobación-último desembolso de esta operación, es el más alto de todas las operaciones de este tipo (sectoriales y de emergencia) aprobadas por el Banco durante la década pasada. Más aún, la ineficiencia en términos de tiempos de desembolso ligada a este proyecto cuestiona su propia viabilidad, ya que un proyecto con condicionalidad de política (PBL) es concebido como un instrumento de “shock” con el propósito de aportar fondos inmediatos para inyectar liquidez al país a cambio de la aprobación de reformas que ayuden a encaminarlo hacia un crecimiento sostenido.

En tercer lugar, desde el punto de vista de los resultados, los avances realizados en materia de reforma del sector financiero — uno de los pilares del PSI — además de haberse llevado a cabo con grandes retrasos, fueron insuficientes. Esto puede verificarse de dos maneras: por un lado, teniendo en cuenta que varios de los puntos clave de la reforma (adecuada supervisión y control, creación de un fondo de garantía de depósitos, reforma y modernización de la banca pública, etc.) no se concretaron, y que las falencias del sistema que los agentes económicos advirtieron en su momento debido a la ausencia de estas medidas precipitaron en gran medida las crisis que afectaron al sector a partir de 1995.³ Por otro lado, la falta de eficacia del PSI en alcanzar sus objetivos de desarrollo se refleja en que varios de los objetivos de la reforma planteados por esta operación a principios de la década pasada siguen siendo hoy en día temas pendientes de reforma en el sector. Tómese a modo de ejemplo lo enunciado en un reciente acuerdo “stand-by” firmado por Paraguay con el Fondo Monetario Internacional (15 de Diciembre de 2003): *“The authorities will also take important steps to improve the financial system. These measures include restructuring the public banks, strengthening the bank resolution framework, strengthening regulation and supervision of financial entities, including cooperatives, and requiring independent credit ratings of banks”*.

Desde una perspectiva más amplia, quizás el punto más importante para el caso del PSI fue que la impuntualidad de su ejecución, y en varios casos, el incumplimiento de los resultados esperados tuvo que ver mucho más con el alcance desproporcionado de las condicionalidades exigidas que con problemas de ejecución asociados a “shocks” internos o externos. A través de un análisis del contexto político y socioeconómico del país a principios de la década, y de entrevistas con varios funcionarios en Asunción, OVE se inclina por la interpretación de que esta operación fue concebida desde su inicio con importantes fallas de diseño. Si bien el diagnóstico de la problemática y de las necesidades de reforma en varios sectores estratégicos fueron en su mayoría acertadas, las exigencias de reforma pecaron de ser demasiado ambiciosas, confiando en demasía en las intenciones reformadoras del Gobierno de ese periodo y no teniendo debidamente en cuenta las restricciones estructurales que se presentaban: un País en plena transición hacia la democracia, tras un legado de décadas de dictadura militar, y con una base institucional muy débil. Dicho de otro modo, el diseño de la operación no tenía correspondencia con la realidad que vivía el País, ni con sus posibilidades concretas de introducir cambios substanciales de manera efectiva.

Notas:

¹ El PSI fue, también, el único préstamo sectorial (PBL) dentro de la cartera total de aprobaciones del Banco para Paraguay.

². El préstamo de cooperación técnica tenía un horizonte planeado de desembolsos más extenso, de 4 años.

³ El informe de terminación de proyecto (PCR) expresa, en relación a la reforma del sector financiero que *“si bien se avanzó de manera efectiva con el establecimiento de un nuevo marco legal aplicable al sector financiero al establecerse una nueva Carta Orgánica del BCP y una nueva Ley de Bancos, acompañado de la conclusión de un plan de acción para un fortalecimiento inicial de la SB, entre otros, aún existe la necesidad de materializar ciertos campos de la reforma que fueron diagnosticados e incluso iniciados durante el Programa como es el caso de la reforma de la banca pública y la creación de un fondo privado de garantía”* (PCR, Parte I, página 8, segundo párrafo).

Recuadro A-9: Cumplimiento de los Resultados Esperados por la Estrategia de País del Año 2000

Este recuadro presenta la evaluación hecha por el Banco sobre el cumplimiento de las metas definidas por la Estrategia de País del año 2000.

Intervención y Objetivo	Metas de Cumplimiento de los Resultados Esperados
Diversificación base productiva y exportable	Tasa de crecimiento de la economía supera crecimiento poblacional: <u>Incumplida</u> . Estrategia para integración regional definida y en proceso de implantación: <u>Parcialmente cumplida</u> . Avances en diversificación de base productiva y exportable: <u>Parcialmente cumplida</u> . Avances en base exportable: PROPARAGUAY (TC-0007053) no fue aprobado,
Protección medio ambiente y manejo recursos naturales	Sistema de gestión ambiental nacional establecido y operando: <u>Parcialmente cumplida</u> . Se requiere completar el fortalecimiento del CONAM y de la SEAM, que son instituciones clave del SISNAM. Sistema de monitoreo de contaminación industrial instalado: <u>Incumplida</u> . Reducción de tasa de deforestación: No existe medición de datos. La Secretaría del Ambiente esta adquiriendo mapas satelitales que le permitirán evaluar las tasas de deforestación
Apoyo a las micro y pequeñas y medianas empresas	Política de fomento para el desarrollo PYMES implantada: <u>Parcialmente cumplida</u> . Dentro de los objetivos se plantea la necesidad de ingresar a las principales Cooperativas al sistema financiero como IFIs. Este aspecto se encuentra pendiente de cumplimiento y se ha incorporado dentro de la estrategia global del Banco en relación con la Reforma de la Banca Pública. Cabe destacar el avance sustantivo en lo referido a microfinanzas.
Desarrollo marco regulador para inversión privada	Avances en tercerización o privatización de empresas públicas: <u>Incumplida</u> . Proceso de privatización y tercerización paralizado
Desarrollo de la infraestructura física	Plan Nacional de Transporte implantado: <u>Parcialmente cumplida</u> . En continuo proceso de implantación de las medidas contenidas en el Plan. Expansión en cobertura del servicio eléctrico en el sector rural: <u>Cumplida</u> . La cobertura a nivel nacional es de 85% a diciembre de 2002.
Modernización mercado laboral	Reformas a la legislación laboral (Código laboral y sistema de pensiones) implantadas: <u>Incumplida</u> . No se ha podido avanzar en ninguno de los dos aspectos en forma clara y concreta.
Desarrollo ciencia y tecnología	Estrategia para desarrollo tecnológico del sector productivo implantada: <u>Parcialmente cumplida</u> . En 1997 el país aprobó la Ley General de Ciencia y Tecnología (1028/97) por medio de la cual se instituye el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y se crea el Consejo Nacional de Ciencia y

	Tecnología (CONACYT) a quien se encarga la coordinación y dirección del Sistema. Préstamo 1349/OC-PR (PR-0100) Programa Empresarial de las PYMES vigente desde el 5 de marzo de 2003.
Fortalecimiento sector financiero	Sistema financiero privado totalmente reestructurado: <u>Parcialmente cumplida</u> . Fundamentalmente en aspectos relativos al sistema financiero privado (SFPr) con la promulgación y vigencia de las leyes # 489/95 Orgánica del BCP y # 861/96 del SFPr. Existe una propuesta para actualizar la reestructuración del sistema financiero como un todo (objetivos pendientes a nivel del SFPr y totales a nivel SF público) a través de una estrategia global sectorial que involucra al BM, el FMI y el BID. Reforma banca pública implantada: <u>Incumplida</u>
Apoyo al Poder Ejecutivo	Aumento sostenido en la carga tributaria y reducción en evasión fiscal: <u>Parcialmente cumplida</u> . A partir de agosto del 2003 se vienen logrando importantes y sostenidos aumentos en la carga tributaria del orden del 35% mensual en promedio. En consecuencia, la evasión fiscal se reduce en la misma proporción. Avance gradual en el proceso de descentralización administrativa: <u>Parcialmente cumplida</u> . Sistemas Integrados de Administración Financiera en proceso de implantación en las Gobernaciones. Asimismo, mediante el PR-0024, los 15 municipios más grandes del país (6 del área metropolitana) disponen de un moderno sistema catastral multifinanciaro, así como de sendos sistemas de Contabilidad Municipal implantados. Reforma del servicio civil (Ley 200) implantada: <u>Parcialmente cumplida</u> . Ley # 1626/00 de Reforma de la Ley 200 Estatuto del Funcionario Público, promulgada. Ha sido atacada de inconstitucional por los gremios del sector público. Sistema de compras y contrataciones del sector público en marcha: <u>Cumplida</u> . Se aprobó la nueva ley de adquisiciones y se emitió el Decreto reglamentario. Se habilitó el PORTAL de Adquisiciones. En proceso de elaboración pliegos estándares.
Apoyo al Poder Legislativo	Reducción del período requerido para la aprobación de leyes por el Legislativo: No existe medición de datos. Sistema de información para apoyar la labor legislativa desarrollado: No existen evidencias de su implantación.
Apoyo al Poder Judicial	Registro Civil modernizado operando: <u>Incumplida</u> .
Fortalecimiento del rol de la Sociedad Civil	Mecanismo para la participación de la sociedad civil establecido: <u>Incumplida</u>
Desarrollo del sector rural	Estrategia para el desarrollo del sector rural definida y en proceso de implantación: <u>Parcialmente cumplida</u> . Proyectos en ejecución relacionados con el apoyo a sistemas de producción sostenibles, la diversificación de la producción y la ampliación de servicios microfinancieros en

	áreas rurales.
Educación formal	<p>Reforma sector educación implantada: <u>Cumplida</u>.</p> <p>Aumento en cobertura de educación básica a población rural y monolingüe en guaraní: <u>Cumplida</u>. La tasa bruta de cobertura del 3er. Ciclo de Educación Básica se incrementó 35% en los últimos 10 años.</p>
Capacitación Laboral	<p>Nueva ley para la Formación y Capacitación laboral promulgada, reglamentada e implantada: <u>Parcialmente cumplida</u>. Ley # 1652/00 aprobada y reglamentada. Pendiente la administración del presupuesto por el Órgano Rector del Sistema.</p> <p>Sistema de Formación y Capacitación Laboral implantado y SNPP reestructurado: <u>Parcialmente cumplida</u>. Ley # 1652/00 aprobada y reglamentada. Pendiente la administración del presupuesto por el Órgano Rector del Sistema. <u>Incumplida</u> con relación al SNPP.</p> <p>Mecanismos de coordinación inter-institucional y de participación del sector privado establecidos: <u>Parcialmente cumplida</u>. Sector privado en proceso de consolidar su organización. Existe coordinación con el sector público a través del Órgano Rector establecido en la Ley # 1652/00.</p>
Salud y nutrición	<p>Modelo de Descentralización en la gestión del sector salud consensuado hacia el nivel central, departamental y municipal: <u>Incumplida</u>.</p> <p>Aumento en porcentaje de población rural con acceso a servicios de salud. Desde 1996 se han registrados incrementos que requieren ser medidos en forma confiable. Se tiene evidencia circunstancial de los incrementos registrados los que deben ser medidos en forma confiable.</p>
Agua potable y saneamiento	<p>Aumento en cobertura de agua potable y saneamiento: <u>Parcialmente cumplidas</u>. Se aumentaron los números de conexiones en siete ciudades del interior beneficiadas con sistemas construidos o ampliados con recursos de los préstamos 861/OC y 862/OC-PR. Los aumentos de cobertura han sido los siguientes: 40% en agua potable y 30% en alcantarillado. Sin embargo, falta un plan más agresivo de nuevos usuarios para la utilización plena de los nuevos sistemas construidos.</p>
Vivienda	<p>Consolidación de la reforma y reordenamiento del sector habitacional: <u>Incumplida</u>.</p>
Asistencia social y grupos vulnerables	<p>Reorganización del sector de asistencia social concluida: <u>Incumplida</u>. En el 2002 el Ejecutivo elevó al Legislativo, un proyecto de ley de reforma de la administración del Estado, que incluye la creación del Ministerio de Desarrollo Social. El proyecto no fue aprobado y consecuentemente no se logró la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, la Secretaría de Acción Social (SAS) cuenta con un borrador de Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD). La ENREPD sigue en borrador y el Gabinete Social aún no ha concluido el análisis de dicha estrategia.</p> <p>Diseño de redes de protección social para los grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, población adulta e indígenas): <u>Parcialmente cumplida</u>. Para fines de mayo de 2003 se prevé que la SAS</p>

	alcanzará la elegibilidad de la ATN/SF-8167-PR. Apoyo al Diseño de una Red de Protección y Promoción Social. La SAS viene ejecutando conforme al cronograma el proyecto.
Desarrollo urbano y municipal	Avances en proceso de descentralización administrativa y sistema de administración financiera extendido a los municipios y departamentos: <u>Parcialmente cumplidas</u> . Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en proceso de implantación en las Gobernaciones. Asimismo, mediante el PR-0024, los 15 municipios más grandes del país (6 del área metropolitana) disponen de un moderno sistema catastral multifinanciero, así como de sendos sistemas de Contabilidad Municipal implantados.
	Número total de metas: 35

Resumen cualitativo del cuadro

	Resultados (“outcomes”)	Productos (“outputs”)	Total (%)
Número de metas	8	27	35 (100%)
Metas cumplidas	2	2	4 (11,4%)
con evidencia de cumplimiento	1	1	2
con evidencia parcial		1	1
sin evidencia		1	1
Metas parcialmente cumplidas	3	15	18 (51,4%)
con evidencia	1	3	4
con evidencia parcial	2	8	10
sin evidencia		4	4
Metas incumplidas	1	9	10 (28,6%)
Inexistencia de indicadores de metas	2	1	3 (8,6%)

ANEXO 3

Lista de Personas Entrevistadas

LISTA DE PERSONAS CONTACTADAS

OVE y el equipo involucrado en la preparación de este informe agradecen a todos aquellos que han compartido su tiempo y conocimiento con nosotros.

Luis Castiglioni, Vicepresidente de la República

Dionisio Borda, Ministro de Hacienda

Antonio Ibáñez Aquino, Ministro de Agricultura y Ganadería

Blanca Ovelar de Duarte, Ministra de Educación y Cultura

Aurelio Varela, Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Acción Social

José E. Büttner Limprich, Viceministro de Economía e Integración – Ministerio de Hacienda

Fernando R. Villalba, Viceministro de Industria – Ministerio de Industria y Comercio

Juan Angel Alvarez, Director de Crédito Público – Ministerio de Hacienda

Francisco Ogura, Director de Política de Endeudamiento – Ministerio de Hacienda

Oscar Pérez, Director de Estudios Económicos – Ministerio de Hacienda

Manuel Alarcón, Fiscal, Subsecretaría de Economía e Integración – Ministerio de Hacienda

Fernando Masi, Asesor del Ministro de Hacienda

Bernardo Navarro – Asesor del Viceministro de Economía e Integración

Gabriel González Cáceres, Superintendente de Bancos – Banco Central del Paraguay (BCP)

Carlos G. Fernández Valdovinos, Gerente de Estudios Económicos – BCP

José Aníbal Insfrán Pelozo, Director de Estudios Monetarios – BCP (interinando la Gerencia de Estudios Económicos)

Jorge Corvalán – BCP

Javier Contreras, Fiscal, Coordinador de la Unidad de Delitos Económicos de la Fiscalía General de la República

Lina Matto, Directora de Planificación y Desarrollo – Corte Suprema de Justicia

Ángel María Recalde, Presidente – Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

Pedro A. Ferreira Estigarribia, Gerente Financiero – ANDE

Nicanor Fleitas Bareiro, Jefe de la División de Control de Inversiones – ANDE

Oscar Caballero, Presidente – CONAVI

Dionisio Santos, Director General – SENASA

César Pastore Britez, Presidente – ESSAP

Oscar Camé, Coordinador General – SEAM

Parisio Pinedo Ayala, Director General – Dirección General de Planificación, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Nicolás Zárate, Director General – Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP), MAG

Justo Lopez Portillo – Dirección de Investigación Agraria, MAG

Reinaldo Macchi, Director – Dirección de Caminos Rurales, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Alfredo Bordón, Jefe Mantenimiento – Dirección Caminos Rurales, MOPC

Carlos Filippi, Director – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos

Stella Legal de Schreiner, División Administración Contable, Unidad Técnica Ejecutora de Programas – BCP

Manuel Sarquis, Director Ejecutivo – Comité de Emergencia Nacional

Teresa Fleitas, Coordinadora Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP) – Ministerio de Salud

María Ester Jiménez y Equipo Técnico de la UCP- Ministerio de Educación

Oscar Ovelar Gomez, Coordinador Unidad Ejecutora de Proyecto – Ministerio de Justicia y Trabajo

Juan Domingo Scarone, Coordinador UCP – Secretaría de Acción Social

Armando Hermosilla, Coordinador General – Programa de Preinversión

Miguel Cereceda, Coordinador Técnico General – Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial

Ramón Maciel, Coordinador General – Programa de Desarrollo Empresarial para las PyMEs

Luz Antúnez Ortiz, Coordinadora Administrativa y Financiera de la UCP – Programa de Desarrollo Empresarial para las PyMEs

Alberto Ríos, Consultor – Ministerio de Justicia y Trabajo

Cecilia Navarrete, Consultora – Ministerio de Justicia y Trabajo

Antonio Boselli, Consultor de la Representación del Banco

Hiroshi Sato, Representante Residente – Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)

Hiroyuki Takeda, Representante Residente Adjunto – JICA

Takeo Ishikawa – JICA

Alberto Acosta Garbarino, Vicepresidente – Asociación de Empresas Financieras del Paraguay (ADEFI)

Fabio Fustagno Viola – Asociación de Empresas de Transporte Terrestre de Cargas y Pasajeros

Domingo Rivarola, Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC)

Jesús Montero Tirado, CONEC

Dominique Demeleme, Universidad Católica
Rafael Luis Aguayo – Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
Roberto B. Casás Roberto, Representante en Paraguay – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
Luis Cubilla Ramos, Asesor Agrícola – Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)
Ignácio Santiago Chase, Gerente – CAPECO
Luis Galeano, Centro de Estudios de Sociología Rural
Domingo Rivarola – Centro de Estudios de Sociología Rural
Fernando Martínez, Presidente – Fondo de Desarrollo Campesino
Cayo Silvera, Consejero – Fondo de Desarrollo Campesino
José R. Molinas, Director – Instituto de Capacitación y Estudios
Raul Baginski – ex Representante
Stephen Oliver, Especialista Senior – Banco Mundial
Ricardo Pedretti, Consultor
Melissa Birch, Consultora – RE1
Beneficiarios del programa PROPAIS
Beneficiarios del programa “Escuela Activa”
Beneficiarios del programa “Escuela Viva”
Alberto Passos – ex Especialista Sectorial COF/CPR

Staff del Banco:

Ricardo Santiago, RE1/RE1
Luisa Rains, RE1/RE1
Álvaro Cubillos, COF/CPR
Oscar Casasco, COF/CDR
Alicia Ritchie, RE1/SO1
Jaime Sujoy, RE1/OD1
Marcial Abreu, COF/CPR
Carlo Arce, COF/CPR
Márcia Arieira, RE1/SO1
Dino Capriolo, RE1/SC1
Hugo Cohan, RE1/EN1
Gustavo Cuadra, RE2/SO2
Alberto De Egea, COF/CPR
Joaquin Dominguez, COF/CPR

Fleming Duarte, SDS/MSM
Eduardo Feliciangeli, COF/CPR
Felipe Gomez-Acebo, RE1/FI1
Hector Malarin, RE1/EN1
André Medici, SDS/SOC
Marília Mirza, RE1/OD1
Pablo Molina, RE1/OD1
Silvia Raw, RE1/SO1
Riccardo Rietti, RE1/SO1
Maria Elena Sanchez, COF/CPR
Raul Tuazon, RE1/RE1
Gustavo Zuleta, RE2/SO2

NOTAS FINALES

- 1 La incapacidad de la programación en definir prioridades y la diversificación de la cartera son dos problemas interrelacionados y reflejan el problema de “goal congestion” identificado por OVE en su documento sobre efectividad en el desarrollo (RE-260). Así se trata de un problema presente en el interior de la Institución que se refleja en varios de los documentos y estrategias (de país y sectoriales).
- 2 Se observa también, que los proyectos aprobados para Paraguay a lo largo del periodo 1991-2002 han llevado más tiempo para preparar, aprobar, y empezar a desembolsar que al Banco como un todo, o a otros grupos de referencia relevantes. Sin embargo, si por un lado se nota una tendencia general de mejora (a lo largo del periodo) en lo que se refiere a los tiempos transcurridos entre aprobación y primer desembolso, por otro lado no se puede decir lo mismo con relación a los tiempos de diseño (Perfil I a aprobación).
- 3 Estimaciones de OVE indican que la contribución del factor trabajo a la productividad total de los factores ha sido pequeña y relativamente constante en los últimos cuarenta años.
- 4 Se estima que la población paraguaya viene creciendo a tasas próximas al 2,5% al año.
- 5 Los datos de desempleo se refieren solo a Asunción.
- 6 Estimativas basadas en datos del Banco Mundial (“World Development Indicators”) proyectan un ingreso per cápita para 2002 de US\$1620 (en dólares de 1995), similar en términos reales al observado en 1979 (US\$1688).
- 7 Los datos de desempleo son para todo el País. Los guarismos anteriores a 1996 no son comparables con los de los años siguientes.
- 8 Se tomaron también otras medidas complementarias que tuvieron un gran impacto, como la colocación de títulos de corto plazo a través de operaciones de mercado abierto por parte del Banco Central del Paraguay, la transferencia de los depósitos de la seguridad social y de las empresas públicas a bancos comerciales, la autorización a bancos domésticos para que coloquen préstamos en dólares estadounidenses, y la reducción de encajes para depósitos denominados en moneda nacional.
- 9 Se estima que en el año 1995, unos 200 mil turistas brasileños cruzaban a Ciudad del Este cada mes para reingresar luego a su país mercaderías importadas por el Paraguay desde terceros países. Esto generó un aumento significativo de liquidez y de intermediación financiera en el mercado local.
- 10 Debe notarse que el sector comercio y finanzas es uno de los más importantes de la economía paraguaya y llegó a representar cerca de 27% del PIB (ver Tabla A-2.1 en el Anexo 1).
- 11 Ese encarecimiento del crédito tuvo un impacto importante en toda la economía, que puede verificarse observando la reducción continuada en la Formación Interna Bruta de Capital observada a partir de 1995, llegando hasta el nivel mínimo de 14,7 % del PIB en el año 2002.
- 12 Ver párrafo 2.15 más abajo.
- 13 El grado de apertura de la economía, medido como el conjunto del comercio exterior registrado, importaciones más exportaciones como porcentaje del PIB, si bien con oscilaciones, rondó el 40% durante el periodo analizado. La balanza comercial paraguaya ha sido negativa a lo largo de todo el periodo 1990-2002, y particularmente declinante hasta 1995 en función, principalmente, de la sobrevaluación del guaraní. Todos datos del Banco Central de Paraguay (Boletín de Cuentas Nacionales y Departamento de Estudios Internacionales).

Notas Finales (continuación)

- ¹⁴ Resultado de los refuerzos de los controles aduaneros y de la modificación de la legislación para restringir el libre tránsito de mercaderías dentro del MERCOSUR.
- ¹⁵ La importancia del acuerdo para el País puede ser vista a través del aumento de la relación comercial entre Paraguay y los países del bloque: en 1990 las importaciones de Paraguay provenientes de países del MERCOSUR representaban aproximadamente 31% del total de las importaciones del País, mientras que en 2002 esa proporción se encontraba en casi 56%; de manera similar, mientras en 1990 40% de las exportaciones de Paraguay se destinaban a los países del MERCOSUR, en el 2002 ese porcentaje ascendía a 58%.
- ¹⁶ Ver “Paraguay: Nota Técnica Sobre Comercio e Integración”, INT/ITD, Septiembre 2003.
- ¹⁷ El sector industrial no ha logrado consolidar las bases para convertirse en el líder de la economía paraguaya. Sus tasas de crecimiento anuales fueron, en la mayoría de los años del decenio, con pocas excepciones, inferiores a las del PIB. Entre las razones del deterioro del sector industrial se puede citar: a) la sobrevaluación del guaraní con respecto al dólar a principios de la década de los noventa, que influyó en la masiva importación de bienes de consumo sustitutos de la producción industrial nacional; b) las importantes reducciones arancelarias traídas por la liberación económica de 1989 y por el ingreso de Paraguay al MERCOSUR (si se tiene en cuenta el nivel de contrabando que existe en el País, el arancel medio efectivo es aun menor); c) restricciones crediticias; y d) deficiencias de la infraestructura física y de capital humano. La industria paraguaya se compone, en su mayor parte, de fábricas transformadoras de productos agrícolas y forestales.
- ¹⁸ A pesar del espíritu descentralizador de la Constitución la recaudación tributaria anual de los gobiernos subnacionales no sobrepasaría un punto porcentual del PIB.
- ¹⁹ 29% del PIB en promedio para el periodo 1990-1994, 35% en el periodo 1995-1998, y 37% entre 1999 y 2002.
- ²⁰ Los sueldos y salarios del sector público consolidado, por ejemplo, pasaron de aproximadamente 6% del PIB en 1990 a 11% del PIB en 2002 (con un pico de 13% en 2000).
- ²¹ Los gastos corrientes pasan de aproximadamente 18% a 28% del PIB entre 1990 y 2002.
- ²² Con relación al balance del Instituto de Previsión Social (IPS), se puede notar en el Gráfico A-2.5 que la tendencia relativamente estable y positiva de aproximadamente 0,5% del PIB empieza a deteriorarse en los últimos años.
- ²³ El importante incremento en la deuda externa observado en el año 1999, se origina en las operaciones de venta de Bonos del Tesoro Nacional de US\$400 millones al “China Trust Bank” de Taipei China.
- ²⁴ El uso de la designación Taipei China de ninguna manera implica que el Banco o alguno de sus países miembros haya adoptado una posición determinada con respecto a asuntos de soberanía nacional o reconocimiento diplomático.
- ²⁵ Se observa que los desembolsos de cada año tuvieron una relación lineal casi perfecta (igual a 0,9112) con la proporción gastos corrientes/PIB durante la década. Sin embargo, cuando los desembolsos anuales se evalúan con respecto a los gastos de capital el índice de correlación disminuye sensiblemente (para 0,5344 en el periodo “t”), y sigue disminuyendo cuando los desembolsos se relacionan con los gastos de capital de años siguientes sucesivos (0,1346 para “t+1”, y 0,1065 para “t+2”). Más importante que los valores observados para las correlaciones, es su tendencia de disminución en el tiempo.
- ²⁶ “Paraguay, The Role of the State”. World Bank Report No. 15044-PA, 1996.

Notas Finales (continuación)

- 27 Esos 40% se distribuirían en: 25% sector informal “tradicional” (micro y pequeñas empresas no registradas), 6% comercio de triangulación (“turismo”), y 9% contrabando de gran escala. “Country Economic Memorandum. Macroeconomic Policies to Reactivate Growth”, World Bank Report No. 18392-PA, March 1999.
- 28 Ver, por ejemplo, Paolo Mauro – “Why Worry About Corruption?” Economic Issues No. 6, Internacional Monetary Fund, 1997; Vito Tanzi and Hamid R. Davoodi - “Corruption, Growth and Public Finances”, IMF Working Paper, WP/00/182, November 2000. En el caso de Paraguay se observa que la inversión extranjera directa se reduce de manera importante a partir de los últimos años de la década de los noventa, en gran medida en función de la inestabilidad del País. Por otro lado, estudio de Raul Barreto (“Institutional Corruption and Paraguayan Economic Development”, University of Colorado at Boulder, 1996) encuentra que la corrupción no necesariamente afectaría de manera negativa el crecimiento del País, pero sí tendría un impacto importante (y negativo) sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, esos resultados podrían estar afectados por la importancia que tuvieron las inversiones externas de Itaipú y Yacyretá sobre el crecimiento de la economía paraguaya durante el periodo analizado, que llegan apenas hasta el comienzo de lo noventa, y por lo tanto, no incluyen la crisis de la segunda mitad de la década pasada.
- 29 Se estima que la triangulación comercial se redujo en aproximadamente 40% durante la segunda mitad de los años noventa, con un impacto considerable sobre Ciudad del Este, uno de los mayores centros urbanos del País.
- 30 Entre los países miembros del Banco, apenas Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Haití presentan PIB per cápita inferiores a Paraguay.
- 31 Datos de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001. Las personas en condiciones de pobreza extrema son aquellas con ingresos inferiores al costo de una canasta básica de alimentos.
- 32 Téngase en cuenta que casi la totalidad de la población del País vive al este del río Paraguay, en un área que corresponde a aproximadamente una tercera parte del territorio nacional.
- 33 Hasta el comienzo de los años noventa el nivel del gasto público en las áreas sociales era relativamente bajo como proporción del PIB comparado con otros países de la región. Esto reflejaba más la relativamente pequeña capacidad de imposición de la tributación en Paraguay, que un sesgo contra los sectores sociales. El gasto social como un todo — salud, educación y cultura, seguridad social, saneamiento, vivienda y urbanismo, promoción y acción social, ciencia y tecnología, relaciones laborales, y otros servicios sociales — pasa de 3% a 10% del PIB entre 1990 y 2000. Debe notarse el relativamente bajo nivel de gasto en salud (1,4% del PIB en 2000), en vivienda, y en saneamiento urbano (ambos con gastos menores al 0,1% del PIB al final de los años 90). En contraste, los gastos en educación pasan de poco más de 1% del PIB en 1990 a casi 5% del producto en el año 2000.
- 34 Las estimaciones de OVE para la contribución del factor trabajo a la PTF de Paraguay muestran que esta ha sido pequeña y relativamente constante a lo largo de los últimos cuarenta años.
- 35 La relevancia, consistencia y coherencia se examinan a través de las siguientes preguntas: ¿Abordó el programa los principales desafíos de desarrollo que enfrenta el país?; ¿Existen contradicciones entre los varios ciclos programáticos a lo largo del tiempo?; ¿Integró el programa la totalidad de los instrumentos del Banco y coordinó sus acciones con las de otros agentes?
- 36 Estos instrumentos son los Memoranda de Programación, las Misiones de Programación y sus respectivos Informes. Adicionalmente, este proceso es apoyado por estudios económicos y sectoriales. Ver OP-201.
- 37 Esta evaluación usa la terminología actual “Estrategia de País”, para referirse también a los documentos que antes se llamaban “Documento de Programación” o “Documento de País”.

Notas Finales (continuación)

- 38 El documento de la EP de 1991 (CP-178) tiene fecha de 25 de abril de 1991 para ser considerado por el Comité de Programación el 8 de mayo.
- 39 La versión final de la EP de 1994 (CP- 608 Rev.), tiene fecha del 11 de marzo de 1994.
- 40 La EP de 1998 tiene una primera versión (GN-1990) de 29 de agosto de 1997, sin embargo su versión final (GN-1990-1) solo fue aprobada en 21 de abril de 1998, e incorpora los comentarios hechos por el Comité de Programación del Directorio Ejecutivo en su reunión de 6 de noviembre de 1997 (PGA/97/24).
- 41 La versión final de la EP del año 2000 (GN-2118-1) fue aprobada en 30 de octubre de 2000.
- 42 La EP de 1998 es la primera en incorporar al análisis, los cambios político-institucionales ocurridos en el País desde el comienzo de la década.
- 43 En 1999 el Vicepresidente Luis María Argaña es asesinado y el Presidente Cubas renuncia. En términos económicos el País también se encontraba en una situación bastante difícil: el ingreso per cápita venía decreciendo desde 1996, y en 1999 ya era inferior en términos reales al nivel observado en 1980; el desempeño fiscal se había deteriorado; los precios de la soja — principal producto de exportación de Paraguay — se habían reducido; las crisis en Argentina y Brasil reducían las exportaciones paraguayas; mientras el aumento en el costo del servicio de la deuda presionaba la capacidad de pago del País.
- 44 La EP presentaba dos escenarios de aprobación posibles (un escenario base y un escenario alto), y alertaba que la aprobación del escenario alto (igual al programa finalmente acordado por la Misión de Programación) requeriría *“un proceso de modernización de la economía y reforma del Estado que se traduciría en una aceleración importante en el proceso de implantación de las reformas estructurales, una mejora sustancial en la capacidad institucional del país y una participación agresiva del sector privado, lo cual a su vez permitiría elevadas tasas de crecimiento económico. (...) Además del fortalecimiento de la posición externa y fiscal, que resultaría de la implantación de las reformas, este escenario supone una agilización importante en la ejecución de la cartera”*, (GN-2118-1, Resumen Ejecutivo).
- 45 Incluye 6 proyectos en inventario.
- 46 Por modelo estratégico-operativo nos referimos a la comprensión de los factores que determinan la organización y estructura del País y, consecuentemente, de las interrelaciones existentes entre los varios temas y sectores. De esa manera se puede definir las prioridades de acción para el Banco y se operacionaliza el intento estratégico. Ese modelo estratégico-operativo debe reconocer los aspectos relacionados a la economía política de la acción del Banco en el País.
- 47 Estas relaciones se resumen en la matriz del Anexo III-2 de la EP de 1998 y en la matriz del Anexo II de la EP de 2000.
- 48 La EP de 1998 define, por ejemplo, como resultado de la acción del Banco la *“reforma del gobierno central y fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales”* (Anexo III-2, p. 2), o *“eliminar restricciones al crecimiento de la inversión privada”* (Anexo III-2 p. 3). A pesar de que en algunos casos la EP de 2000 presenta indicadores que pueden ser expresados de manera cuantificable (e.g. *“tasa de crecimiento de la economía supera el crecimiento poblacional”*, GN-2118-1, Anexo II p. 1), la mayor parte de ellos son difíciles de medir. Por ejemplo, *“mejoras en infraestructura de transporte”* (Anexo II p. 2), o *“aumento en la participación del sector formal en la economía”* (Anexo II p. 1).
- 49 La EP de 2000, por ejemplo, presenta de la siguiente manera el impacto de la acción del Banco en el sector financiero: *“la acción del Banco: (i) permitió un mayor acceso de la microempresa al crédito a través del desarrollo de mecanismos de mercado autosostenibles; y (ii) contribuyó a*

Notas Finales (continuación)

- mejorar la solvencia y eficiencia del sistema financiero y fortalecer la regulación y supervisión bancaria*” (párrafo 2.2). La EP de 1998, por su vez, afirma: “*Teniendo en cuenta que el impacto logrado varía según los temas y sectores, se puede concluir que, en general, las estrategias adoptadas fueron adecuadas a la problemática del país, compatibles con las prioridades nacionales, realistas en su diseño y se están implementando con éxito*” (párrafo 3.14).
- 50 Las Tablas A-3.1, A-3.3, A-3.5 y A-3.7, en el Anexo 1, resumen la información relativa a la anticipación y aprobación de proyectos para los ciclos programáticos 1991-1993, 1994-1997, 1998-2000, y 2000-2003, respectivamente. De manera similar, las Tablas A-3.2, A-3.4, A-3.6, y A-3.8, también en el Anexo 1, presentan el listado de los proyectos identificados y/o aprobados en los varios ciclos programáticos.
- 51 El documento “Lineamientos de Estrategia para el Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas” preparado por la División de Finanzas e Infraestructura Básica de la Región 1 en 1997 establece la bases conceptual para el desarrollo del PR-0100.
- 52 CP-608 Rev., párrafo 3.12. Todas las Estrategias de País de la década mencionan explícitamente la limitada capacidad de ejecución de proyectos existente en el País.
- 53 Debe hacerse notar que esos resultados se explican, al menos en buena parte, por los cambios en la estructura de financiamiento de las CTs, en la medida que recursos concesionales y/o no reembolsables fueron reduciéndose y los mecanismos de aprobación favorecen propuestas de montos reducidos.
- 54 El JBIC no aprueba ninguna operación en Paraguay entre 1998 y 2002. Mientras en 1991 Paraguay era el octavo mayor beneficiario de recursos de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, Japan International Cooperation Agency), en 2001 Paraguay aparecía apenas como décimo-sexto (JICA Annual Report 2002).
- 55 “Paraguay Country Assistance Evaluation”, September 17, 2001, Operations Evaluation Department, World Bank.
- 56 US\$1,76 mil millones en valores corrientes.
- 57 Para los valores, así como para el número de préstamos se excluyen las operaciones de la Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP), las de la Facilidad de Preparación de Proyectos (FPP) y los Pequeños Proyectos. Los valores en dólares fueron corregidos por el Índice de Precios al Consumidor (“Consumer Price Index”) estimado por el U.S. Bureau of the Census.
- 58 La Tabla A-4.1. en el Anexo 1, presenta la información básica sobre los préstamos aprobados entre 1991-2003. Tres proyectos fueron aprobados en 2003: PR-0124 (1467/OC-PR) “Educación Inicial y Preescolar”(US\$23,4 millones); PR-0132 (1448/OC-PR) “Catastro Registral” (US\$9 millones); y el préstamo de emergencia PR-0147 (1520/OC-PR) “Programa de Protección Social de Paraguay”(US\$30 millones).
- 59 PR-0003 (727/OC-PR, 728/OC-PR).
- 60 Proyectos existentes en la cartera se refieren a aquellas operaciones en ejecución más aquellas ya aprobadas pero que todavía no están elegibles para desembolsos. Proyectos en ejecución fueron definidos como aquellos ya elegibles con porcentuales de desembolso menores que 100.
- 61 Como era de esperarse, la gran cantidad de préstamos aprobados para Paraguay en el periodo 1991-2002 también se refleja sobre el volumen de recursos en la cartera del Banco. El tamaño promedio de la cartera a lo largo de esos 12 años fue de US\$426 millones, ascendiendo de aproximadamente US\$264 millones al final del 1991 a US\$400 millones al final del 2002. El volumen de recursos en la cartera al final del año es resultado de la suma del saldo de todos los

Notas Finales (continuación)

- préstamos en ejecución, más el valor de los préstamos aprobados durante el año, menos el volumen de recursos desembolsados en el mismo periodo.
- 62 Hasta empezar la década de los noventa, los sectores de transporte, energía y agricultura representaron entre 50% y 65% de los proyectos aprobados para Paraguay.
- 63 Si bien es cierto que la diversificación de la cartera podría, teóricamente, incrementar la eficiencia de la acción del Banco debido a la presencia potencial de complementariedades entre sectores, el Banco no ha utilizado esta argumentación en su programación.
- 64 En ese sentido, se trata de un problema Institucional que se refleja en varios de los documentos y estrategias (de país y sectoriales).
- 65 Ese tema merece mayor consideración si se tienen en cuenta las crecientes responsabilidades asignadas a las Representaciones desde la reestructuración del Banco a mediados de los años noventa. El estudio de carga de trabajo operativa y administrativa hecho para la Representación en Paraguay en fines de 2002 concluye que la Representación “*tiene una dotación de personal, en la situación actual y proyectada que permite atender la carga de trabajo prevista*” (Informe de Misión de Revisión de Carga de Trabajo Operativa y Administrativa, con fecha de 20 de marzo de 2003). Sin embargo, el estudio encuentra sobrecarga para 5 de los 8 especialistas y para el área de finanzas y contabilidad (las sobrecargas tienden a ser compensadas a través de la contratación de consultores), y los parámetros del estudio no llevan en cuenta las especificidades y limitaciones del País en términos de capacidad institucional, que requerirían un acompañamiento mucho más cercano de los proyectos por parte del Banco, pero se basan en revisiones de cargas de trabajo “promedios”.
- 66 La limitada capacidad técnica y de ejecución existente en Paraguay, así como la falta frecuente de recursos de contrapartida, han sido reconocidas por el Banco en varias oportunidades en sus Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyectos (ISDP) y en sus Documentos de País. Así mismo, las autoridades nacionales expresaron a la misión de OVE su visión de que el Banco tiende a preparar proyectos incompatibles con la capacidad de Paraguay de ejecutarlos de acuerdo a lo inicialmente planeado.
- 67 “Paraguay: Documento de País” (CP-608 Rev.), marzo 1994, par. 3.12.
- 68 En el gráfico, los proyectos de la cartera fueron agrupados en bienios según año de aprobación, y comparados — en determinados puntos a lo largo de la ejecución — con el primer bienio de la década (1991-1992): valores negativos indican porcentuales de ejecución inferiores a aquellos observados en el bienio base.
- 69 El bienio 1991-1992 tenía el menor número de proyectos en ejecución de todo el periodo, y los proyectos aprobados durante el bienio 1997-98, aquellos que presentan el mejor patrón de ejecución en su etapa inicial, empezaron a ejecutarse de manera general entre 1999 y 2000 periodo que se reduce el número de proyectos en ejecución.
- 70 El tiempo mediano para la aprobación de proyectos para Paraguay ha sido de casi 23 meses, 7 meses (aproximadamente 43%) más que lo observado para el Banco como un todo, o seis meses y medio más que el resto de los países FFI. Los proyectos llevan 19 meses después de la aprobación para empezar a desembolsar, mientras la mediana del Banco es de aproximadamente 13 meses y medio. Esos datos excluyen préstamos sectoriales y de emergencia, así como proyectos del sector privado. Eso es particularmente necesario para las comparaciones ya que Paraguay tuvo apenas un préstamo sectorial aprobado en el periodo y ni una operación para el sector privado.
- 71 El proyecto de Reformas a la Atención Primaria de la Salud (PR-0028) merece ser destacado por su esfuerzo de diagnóstico frente a un tema complejo. En su diseño, el proyecto contó con encuestas domiciliarias, de proveedores y de beneficiarios (en el caso de Paraguay esas encuestas

Notas Finales (continuación)

son particularmente importantes en función de la escasez o baja confiabilidad de los datos de salud disponibles); pero particularmente interesante es que el proyecto analizara y comparara distintas alternativas para justificar la acción propuesta para solucionar el problema de desarrollo.

72 El proyecto PR-0083 (Consolidación de Colonias Rurales), por ejemplo, presenta su objetivo como *“introducir un proceso de desarrollo sostenible en una zona agrícola típica del sector agropecuario campesino paraguayo”*.

73 Un buen ejemplo al respecto fue el diseño del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Estado (PR-0081), donde se definen en forma clara y precisa las actividades que llevarían al cumplimiento de los objetivos en cada uno de sus dos subprogramas (Registro Civil y Corte Suprema de Justicia). Otro buen ejemplo es el Programa de Apoyo a la Implementación del Censo (PR-0130).

74 En el grupo de proyectos analizados se observó que en aproximadamente 62% de los mismos aparecieron riesgos no previstos originalmente.

75 En el caso de los proyectos de gobernabilidad, por ejemplo, se observa una tendencia a subestimar los riesgos de falta de apoyo político para introducir los cambios esperados. Si bien en algunos casos dichos riesgos fueron mencionados, (véase por ejemplo, PR-0115 y PR-0081), se advierte una deficiencia en cuanto a la identificación de trabas y limitaciones específicas asociadas al funcionamiento del esquema de gobierno del país, que cuenta con una larga tradición de resistencia al cambio.

76 Véase también el párrafo 5.3.

77 El programa de Reformas a la Atención Primaria de la Salud (PR-0028) es una excepción, el proyecto presenta indicadores, líneas de base, “milestones”, y metas verificables para los objetivos de desarrollo.

78 De una muestra de 18 proyectos examinados con mayor detalle, se observa que 47% de los indicadores de los objetivos de desarrollo presentan líneas de base; un resultado similar a lo observado por OVE en otros países; mientras que los mismos indicadores presentan “milestones” en tan solo un 7% de los casos, resultado significativamente más bajo que lo observado en otros casos. Los proyectos analizados cubren todo el período 1991-2002 y fueron los siguientes: PR-0013, PR-0026, PR-0028, PR-0030, PR-0031, PR-0035, PR-0075, PR-0080, PR-0082, PR-0083, PR-0084, PR-0094, PR-0100, PR-0104, PR-0109, PR-0113, PR-0117, y PR-0125.

79 Dos proyectos avanzados en cuanto al aporte de indicadores de producto y métodos de seguimiento de los mismos fueron el Programa de Modernización del Estado (PR-0081) que contaba con un marco lógico extenso y detallado y el programa de Reformas a la Atención Primaria de la Salud (PR-0028), que contaba con indicadores bastante bien definidos. Por otro lado, el documento de préstamo del proyecto PR-0115 no presenta un marco lógico satisfactorio en este sentido, pese a figurar en la parte de texto se señala que *“el diseño del programa ha tomado en cuenta las lecciones aprendidas por el Banco en programas de fortalecimiento institucional similares, incluyendo los proyectos anteriores en Paraguay”*, y entre ellas se enumera *“la inclusión de indicadores de seguimiento cuantificables y claramente observables para los diversos componentes”* (documento de préstamo, párrafo 1.38).

80 En lo que se refiere a productos, se observa que un 62% de los indicadores propuestos cuentan con líneas de base; resultado similar a lo observado por OVE en otros países; mientras que tan solo 10% de estos indicadores cuentan con “milestones”, un resultado más bajo que lo comúnmente observado por OVE.

Notas Finales (continuación)

- 81 En el Programa de Inversiones Sociales (PR-0075, PROPAIS) la recolección de datos requerida por el proyecto solo vino a ocurrir en su etapa final, limitado así, la información disponible (incluso líneas de base) para la preparación de su segunda fase (PR-0125).
- 82 Los países prestatarios del Banco argumentan que las evaluaciones ex post constituyen un bien público regional, ya que sus lecciones pueden ser útiles en varios otros escenarios y países, y que, por lo tanto deberían ser financiadas por el Banco. Ese argumento ha sido reconocido por la Institución, y OVE ha recibido el mandato de empezar un ejercicio piloto de evaluaciones ex post.
- 83 Los ISDP son producidos semestralmente a partir de diciembre de 1997.
- 84 Los datos referentes a monitoreo y supervisión se limitan al periodo 1998-2002 para el cual OVE ha recompilado información para su evaluación del sistema de supervisión de proyectos (RE-293) y es coincidente con la vigencia del sistema de supervisión del Banco.
- 85 La Representación solo pudo recuperar parcialmente los datos de supervisión e inspección para el periodo 1998-2000, ya que los archivos son destruidos pasados tres años de cierre de las operaciones, y por lo tanto la información corresponde solamente aquellos proyectos disponibles.
- 86 Es necesario mencionar que este proyecto estuvo marcado por problemas de corrupción. Para ser elegibles para participar en el componente de Fondo de Redescuentos de Créditos Hipotecarios, las instituciones financieras intermediarias debían cumplir con ciertas regulaciones internas del programa. Dispensas a estas regulaciones por intereses ajenos al programa, han generado la necesidad de juzgar la aplicación de sanciones administrativas a un funcionario del Banco.
- 87 En el periodo con información de supervisión externa disponible (1998-2002), el proyecto PR-0031 estuvo en ejecución entre 1998 y 2000, y el PR-0064 a lo largo de todo el periodo.
- 88 Los datos de supervisión del Banco pudieron ser confirmados apenas hasta el 2001.
- 89 Como ya se ha mencionado anteriormente, esos números reflejan los registros del Banco, no indican necesariamente que no se hayan hechas otras visitas de inspección o supervisión.
- 90 Se registran: dos visitas técnicas en 1998, una en 1999, y una misión de administración en 1999 para el proyecto PR-0024; misiones de administración anual entre 1998 y 2000, para el proyecto PR-0025. En los demás casos no se registran ninguna actividad de supervisión.
- 91 Debe notarse que la discusión de este capítulo no busca hacer un análisis de cada uno de los proyectos aprobados por el Banco en el periodo.
- 92 La inclusión del tema fortalecimiento institucional obedece a su presencia transversal entre los factores que obstaculizan el desarrollo del País.
- 93 La Tabla A-6.1 en el Anexo 1, presenta un resumen de la distribución de los proyectos según esos grandes temas.
- 94 A junio de 2003, estos atrasos se elevaban a cerca de US\$40 millones, sin considerar que el Gobierno no había cumplido con las cláusulas de rescate anticipado estipulado en algunas emisiones de Bonos del Tesoro Nacional comercializados en el mercado local.
- 95 Proyecciones basadas en cifras del Ministerio de Hacienda.
- 96 Durante la preparación del préstamo el Gobierno trabajaba con la hipótesis de aumento de la recaudación tributaria resultante de la reforma de la Ley de Impuestos sometida al Congreso, y con los resultados de los controles del endeudamiento público a ser introducidos.
- 97 El servicio de la deuda total del País aumentaría también en aproximadamente 1% en 2004 y 0,5% en 2005 y 2006. Para esos cálculos se utilizó una tasa de interés anual de 5,24% (Libor a seis meses de 1,24% + 400 puntos). El hecho de que parte de los los intereses cobrados se calculará en

Notas Finales (continuación)

- las bases más favorables definidas por la Facilidad Financiera Intermedia (FFI), cambio este ocurrido después de la aprobación de la operación, implica en una reducción marginal en el impacto del préstamo sobre el servicio de la deuda.
- ⁹⁸ Es importante, por lo tanto, que se mejore la manera y la transparencia en la cual se registran los rubros de gastos para que se pueda tener una idea más aproximada de cómo se están utilizando los recursos del endeudamiento público.
- ⁹⁹ El PSI (PR-0003) proponía importantes reformas en varios sectores de la economía, e identificaba como una prioridad al sector financiero. La operación contenía el préstamo sectorial 727/OC-PR, por un monto de US\$ 70 millones, y una cooperación técnica reembolsable 728/OC-PR, por un monto de US\$ 11,5 millones.
- ¹⁰⁰ Se estima que entre capital e intereses, el crédito neto del gobierno al rescate del sistema financiero llegó a casi 5% del PIB.
- ¹⁰¹ Esto último debido a la no incorporación de factores de riesgo dentro del cálculo de los índices de solvencia de capital. El gobierno actual está trabajando (para cumplir con una de las condicionalidades del nuevo acuerdo con el FMI), en modificar y reforzar la legislación sobre supervisión bancaria.
- ¹⁰² En 2002 el BNF operaba con una brecha de capital de aproximadamente US\$ 47 millones; elevados costos de operación (el ratio de personal sobre el total del portafolio de préstamos duplicaba al correspondiente al promedio del sistema bancario local); severas distorsiones de gerenciamiento (las decisiones del directorio han sido tradicionalmente reflejo de intereses políticos y de presiones de grupos económicos); y prácticamente la mitad de su cartera de préstamo presenta problemas de retrasos o incobrabilidad. Véase “Paraguay, Financial Sector Review”, Report 24249-PA, The World Bank, November 2002.
- ¹⁰³ The Economist Intelligence Unit (Paraguay, Country Report, Feb. 2004), reporta que debido a las elevadas tasas vigentes, los bancos comerciales llegaron a un acuerdo en octubre de 2003 de reducir en 90 días el nivel máximo de tasas activas en un 15 por ciento.
- ¹⁰⁴ Los proyectos aprobados por el Banco cuyo objetivo principal estaba relacionado al fortalecimiento de la gobernabilidad fueron: Fortalecimiento Municipal (PR-0024), Programa de Modernización del Estado (PR-0081), Programa de Preinversión (PR-0093), Fortalecimiento y Modernización de la Administración (PR-0115), y Apoyo a la Implementación del Censo (PR-0130) estuvieron directamente relacionados con el fortalecimiento del sistema impositivo. En adición a esos proyectos, el Programa Sectorial de Inversiones (PR-0003) tuvo condicionalidades importantes relacionadas al tema gobernabilidad. Se estima que aproximadamente US\$18 millones fueron destinados a través de CTs y proyectos del FOMIN para el sector de reforma y modernización del Estado, lo que corresponde a una tercera parte de los recursos originarios de estas fuentes en el periodo.
- ¹⁰⁵ Daniel Kaufmann, Aart Kray and Massimo Mastruzzi – “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, The World Bank, June 30, 2003. Paraguay figura en último lugar en las dimensiones “control de corrupción”, “efectividad del gobierno”, “estado de derecho”, y “voice and accountability”. Paraguay se ubica en el anteúltimo lugar en el indicador “calidad en la regulación”, y supera solo a Colombia en el de “estabilidad política”.
- ¹⁰⁶ Jeff Huther and Anwar Shah – “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”. The World Bank, Working Paper Series No. 1894, 2003.
- ¹⁰⁷ Tres proyectos PSI, (PR-0003), Fortalecimiento Municipal (PR-0024), y Fortalecimiento y Modernización de la Administración (PR-0115) estuvieron directamente relacionados con el fortalecimiento del sistema impositivo.

Notas Finales (continuación)

- 108 Documento PR-2493, página 4.
- 109 A la fecha se cuenta con casi 50 leyes que otorgan ventajas o alicientes tributarios.
- 110 Dentro de los ingresos tributarios debe señalarse la alta participación de los impuestos indirectos, en particular del Impuesto al Valor Agregado (43% de la recaudación total), seguido por aquellos impuestos sobre consumos específicos (combustibles, bebidas alcohólicas y cigarrillos) (21%), y dejando el tercer lugar para los impuestos sobre la renta de las empresas.
- 111 Este proyecto involucraba dos sub-programas, uno de ellos denominado “Fortalecimiento del Poder Judicial”,
- 112 Por ejemplo “80% de aceptación del Poder Judicial por parte de la ciudadanía”; y “reducción del tiempo de trámite de los expedientes en un 70%”.
- 113 Gonzalo D. Bernal Brito - “Apoyo al Programa de Fortalecimiento del Poder Judicial II”, Asunción, Noviembre-Diciembre 2002. Se destacan importantes avances en el área de informática y comunicaciones, y se menciona la creación de una carrera judicial.
- 114 De estos 3 últimos que aceptaron ser sometidos a juicio político, uno de ellos renunció durante el juicio y, los otros dos fueron separados de sus cargos al término del juicio. Los 6 miembros nuevos de la Corte Suprema fueron nombrados por el Senado el 15 de marzo pasado y, a la fecha, ya se encuentran en el ejercicio de sus funciones.
- 115 Renato Schulz – “Paraguay: A Survey of Transport Issues”, Economic Notes, The World Bank, June 1997.
- 116 Peter G. Smith – “Paraguay: Nota Técnica Sector Transporte”, RE1, 2003, párrafos 2.12 y 2.13.
- 117 La expansión del sistema vial seguramente ha facilitado la distribución de mercancías. Personas entrevistadas por OVE afirman que se ha observado una reducción en el costo del transporte de carga. Sin embargo, no se ha podido encontrar datos, en el Banco o en otros lados, para cuantificar y/o substanciar esos resultados.
- 118 Informe de Terminación de Operaciones – Programa de Transmisión y Distribución Eléctrica (648/OC-PR, PR-0109), agosto de 1998.
- 119 El Programa de Transmisión de Yacyretá (PR-0030), aprobado en 1996 viene complementar las inversiones realizadas por el PR-0109, y tiene como objetivo básico atender al aumento de la demanda de energía (en particular en la región oriental del País), aprovechando la capacidad instalada de la Central Hidroeléctrica de Yacyretá. El proyecto se encuentra todavía en ejecución, y ha encontrado dificultades en la ejecución principalmente por las dificultades económico-financieras de ANDE, resultado de la inadecuación de la estructura tarifaria.
- 120 El Instituto de Bienestar Rural estima que entre 1960 y 2002 se distribuyeron 10,7 millones de hectáreas a 157.000 colonos. Solo el 5% de los lotes transferidos ha sido escriturado.
- 121 Diversos motivos pueden haber provocado las demoras en la ejecución de ese último Programa, entre ellas que el proyecto no ha sido apropiado por sus potenciales beneficiarios ni por el sector público encargado de ejecutarlo, o alternativamente, que el diseño no es conducente a su ejecución el tiempo programado.
- 122 Dicho proyecto buscaba mejorar la productividad de la agricultura campesina a través de un proceso sostenible de desarrollo de la productividad en un marco de uso racional de los recursos naturales.

Notas Finales (continuación)

- ¹²³ Debe notarse, entretanto, que el mismo informe (párrafo 4.17), afirma la existencia de un acuerdo con el ejecutor de que se financiaría la evaluación ex post de esta operación con recursos de otra en ejecución en aquel momento (marzo del 2001), aunque sin identificarla.
- ¹²⁴ Los ISDPs indican que la implementación del proyecto es insatisfactoria y que la probabilidad de cumplimiento de los supuestos sobre implementación de los componentes es baja. En cuanto al logro de los objetivos de desarrollo los PPMR indicaban “baja probabilidad”, excepto en el último, donde la calificación es de “probable”, juicio que parece inconsistente con el resto del análisis. En conjunto, los resultados esperados del proyecto son magros.
- ¹²⁵ Un posible factor atenuante podría ser la falta de un marco institucional y de políticas más favorable para la ejecución de los proyectos. En tal sentido caber mencionar que el Banco procesó en la primer mitad de la década, hasta nivel de Perfil II, una operación sectorial (Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario) cuya finalidad era crear dicho marco, que no fue completada por desacuerdos con el Gobierno de Paraguay.
- ¹²⁶ Como ha sido mencionado en el Capítulo II, gran parte del incremento en infraestructura para la provisión de servicios básicos fue financiada por los organismos internacionales, y Paraguay se enfrenta ahora al reto de mantenerla con una situación económica que presiona al gasto público, y sin capacidad institucional para realizar cambios cualitativos en sus sectores sociales.
- ¹²⁷ Ese aumento en la pobreza se explica principalmente por la baja del crecimiento económico y en menor medida por el empeoramiento en la distribución del ingreso: estimaciones hechas por OVE y RE1 indican que poco más de tres-cuartas partes del aumento en la pobreza total, y 71% del aumento en la pobreza extrema se explican por la reducción en el crecimiento económico.
- ¹²⁸ *“Se estima que el número de pobres se aumentó en más de 500.000 personas, mientras el número de pobres extremos aumentó en 227.000. Todos los indicadores considerados se han deteriorado. La incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza se elevaron tanto en el área metropolitana de Asunción, las otras áreas urbanas y la zona rural, indicando que el déficit en el ingreso de los más pobres así como la desigualdad entre ellos han aumentado. La incidencia de pobreza extrema también aumentó entre 1995 y 2001”.* “Paraguay: Retos en la Lucha Contra la Pobreza”, RE1, Octubre 2003.
- ¹²⁹ Debe notarse que varios proyectos asociados al tema de productividad e integración, en particular aquellos de agricultura y caminos rurales, podrían considerarse relacionados al combate a la pobreza. El criterio de separación aquí utilizado se basó en la manera como las operaciones definieron sus objetivos de desarrollo.
- ¹³⁰ En mayo de 1989 el Gobierno Nacional dio un primer paso hacia el reordenamiento de las actividades del sector habitacional, al crear el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), que aglutinaría a todos los organismos del sector, tanto públicos como privados, y en cuya ley de creación se incorporó la nueva Política Habitacional Nacional. El objetivo fundamental de esta nueva política era proporcionar una guía moderna para el sector, incorporando criterios operacionales que maximizaran el impacto de los recursos públicos, a través de la racionalización de subsidios, y la separación clara de las funciones que debían desempeñar tanto el sector público como el privado.
- ¹³¹ Es necesario mencionar que este proyecto estuvo marcado por problemas de corrupción. Dispensas a regulaciones del programa para permitir la elegibilidad de intermediarios financieros contribuyeron a reducir la credibilidad de las instituciones ejecutoras. Actualmente se juzga la aplicación de sanciones administrativas a un funcionario del Banco.
- ¹³² Debe notarse, entretanto, que en función de los ya mencionados problemas de corrupción, el programa se encuentra bajo investigación.

Notas Finales (continuación)

- 133 El programa del Banco dirigía a los seis primeros años del ciclo básico, mientras que el Banco Mundial estaría a cargo de la educación intermedia y la secundaria propiamente dicha.
- 134 Específicamente, el programa generaba una propuesta que apuntaba a revalorar los roles del docente y de la familia en el proceso educativo, a través de una estrategia pedagógica centrada en el niño y el aprendizaje activo y colaborativo.
- 135 En junio de 2000, el Banco aprobó un Programa de Fortalecimiento a la Reforma Educativa (PR-0117). Si bien el Documento de Préstamo del programa no reconoce explícitamente las dificultades del proyecto anterior, de hecho incorpora buena parte de las lecciones que se desprendieron de aquel. La propuesta pedagógica del programa, conocida como Escuela Viva, mantiene el modelo básico de la propuesta anterior, reforzando ciertos procesos necesarios para el éxito de la misma. Su esquema focalizado tiene como propósito generar mayores beneficios para los sectores con mayores carencias en cuanto a la calidad de los servicios educativos recibidos. Por otro lado, el programa intenta consolidar la participación de los padres en el proceso educativo básico.
- 136 De acuerdo a su diseño, PROPAIS pertenece a la segunda generación de FIS en la experiencia del Banco. La primera generación (1990-1995) se caracteriza por atender a las demandas de la comunidad bajo un sistema *first come - first served*. Los FIS de segunda generación (1996-1999), en cambio se caracterizan por estar más preocupados por focalizar su intervención a las comunidades más pobres. Los FIS que pertenecen a estas dos generaciones también se caracterizan porque sus intervenciones en una comunidad determinada son de un tipo único (salud o educación, por ejemplo). En cambio, los FIS que pertenecen a la tercera generación, se caracterizan por un mayor énfasis en integrar sus inversiones con el objeto de incrementar su impacto. El Programa de Inversiones Sociales II (PR-0125), recién aprobado, es un ejemplo de FIS de tercera generación.
- 137 Si bien se realizó una evaluación sobre las percepciones de los beneficiarios, mostrando un alto grado de satisfacción, este instrumento de evaluación no permite establecer el grado de reducción en la vulnerabilidad o marginalidad de los beneficiarios, ni la sustentabilidad de las intervenciones.
- 138 PCR, septiembre de 1998, página 4.
- 139 PCR, página 5.
- 140 WP-4/98.
- 141 Tanto la Representación, como RE1 no han podido encontrar la evaluación ex post requerida por el PGM.
- 142 Los resultados responden a dos muestras aleatorias de microempresarios de la zona del Gran Asunción, una de 191 beneficiarios directos del Programa y otra de 96 microempresarios no beneficiarios.
- 143 ISDP de junio de 2003, párrafo sobre “Problemas en el cumplimiento de otras cláusulas contractuales importantes”.
- 144 Aunque el Banco organiza talleres de capacitación sobre sus procedimientos, la limitada capacidad técnica local es agravada por la inexistencia de una carrera profesional para el servidor público.
- 145 Debe notarse que la mayoría de los proyectos se encuentra en ejecución.
- 146 El hecho de que el proceso de democratización no aparezca en los documentos de programación del Banco hasta 1998, tiende a descartar la hipótesis de que el incremento de la acción del Banco

Notas Finales (continuación)

- en los años noventa resulte de una intención explícita de apoyar el proceso de democratización que se inicia en el País en 1989.
- ¹⁴⁷ Por modelo estratégico-operativo nos referimos a la comprensión de los factores que determinan la organización y estructura del País y, consecuentemente, de las interrelaciones existentes entre los varios temas y sectores. De esa manera se puede definir las prioridades de acción para el Banco y operacionalizar su intento estratégico. Ese modelo estratégico-operativo debe reconocer los aspectos relacionados a la economía política de la acción del Banco en el País.
- ¹⁴⁸ A. Chanda y C.J. Dalgaard (“Dual Economies and International Total Factor Productivity Differences”, Economic Policy Research Unit, University of Copenhagen, 2003), muestran que parte importante en las variaciones de la PTF observadas entre países puede ser atribuida a la asignación de recursos entre sectores. Así, existe el potencial de se compensar las limitaciones institucionales de Paraguay y aumentar la PTF del País a través de políticas públicas tradicionales, ya que la estructura productiva de un País está más sujeta a políticas económicas que las variables institucionales.
- ¹⁴⁹ Sin embargo, debe notarse que el contexto institucional afecta de manera importante la *eficiencia* en la cual los recursos son distribuidos a los sectores más productivos de la economía.